



CUADERNOS | DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Nº 2 – 2024

CHILE EN LA CUMBRE DEL FUTURO

Afirmación multilateral en la transición global*

**Pedro Oyarce Yuraszeck
Carlos Portales Cifuentes**

* Los autores agradecen las valiosas reflexiones, comentarios y sugerencias de Alfredo Labbé, Eduardo Gálvez, Fabiola Wüst, Ignacio Sánchez, María Teresa Infante y Paz Milet, quienes participaron en un Taller sobre Multilateralismo en el Instituto de Estudios Internacionales en junio y julio de 2024. Asimismo, agradecen los aportes y comentarios de Cristian Maquieira, Ignacio Llanos, Julio Cordano, Juan Pablo Vial, Luis Fidel Yáñez, Mario Matus, Hellmut Lagos y Pedro Hernández. La responsabilidad del texto es exclusiva de los firmantes.

Comité Editorial

Astrid Espaliat Larson
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Dorotea López Giral
Profesora Titular
Universidad de Chile

Miguel Ángel López Varas
Profesor Asociado
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

José A. Morandé Lavín
Profesor Emérito
Universidad de Chile

Editor

Eduardo Carreño Lara
Profesor Asociado
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Asistente Editorial

Marcel Aubry Barrera
Profesor Adjunto
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

RESUMEN

La Cumbre del Futuro, que se celebrará en Nueva York los días 22 y 23 de septiembre de 2024, es una oportunidad para que Chile participe en la revisión del orden internacional. Debemos tener una mirada frente a la realidad del siglo XXI, reafirmando principios y estimulando cambios en un escenario de globalización cada vez más fragmentada, polarización, alta competencia y expansión geopolítica.

La dificultad para superar la acumulación de conflictos que vive el mundo acentúa la percepción de las limitaciones e ineficacia del multilateralismo, simbolizado esencialmente en el Consejo de Seguridad. Los mecanismos de gestión de crisis y control de armamentos, que habían generado cierta estabilidad, se han erosionado. También se aprecian importantes desajustes del orden económico internacional tanto en la arquitectura financiera, que tiene la demanda de fuertes reformas; como en la estructura comercial mundial, crecientemente limitada para alcanzar condiciones favorables para el desarrollo sostenible.

Los objetivos de este documento son, primero, entregar una visión desde Chile de este proceso a partir de nuestra política exterior; segundo, relevar áreas de cooperación que exigen regulaciones y readecuaciones; y tercero, considerar las reformas institucionales que necesita el sistema de las Naciones Unidas, con especial énfasis en las vinculaciones entre el sistema político, el financiero y el comercial a nivel internacional. Las reflexiones procuran atender las principales propuestas de los cinco pilares que incorporara el Pacto del Futuro: desarrollo sostenible y financiamiento para el desarrollo; paz y seguridad internacionales; ciencia, tecnología e innovación y cooperación digital; juventud y generaciones futuras; y transformación de la gobernanza global.

En este documento se proporcionan ideas para sustentar cómo el país, desde sus propias realidades, debe participar en las transformaciones de la gobernanza global que plantea la Cumbre del Futuro. Su resultado dependerá de la voluntad de cooperación de los Estados para producir los cambios requeridos en la situación actual.

Palabras clave

Chile - Multilateralismo - Gobernanza Global - Cumbre del Futuro

INDICE

	Página
Introducción.....	7
Desde dónde se posiciona la política exterior de Chile.....	9
Áreas de cooperación para el futuro.....	14
Reformas al sistema de las Naciones Unidas.....	22
Reflexiones finales.....	30

INTRODUCCIÓN

La Cumbre del Futuro se plantea en un periodo especialmente crítico de las relaciones internacionales. La exacerbación de las tensiones y la rivalidad entre las grandes potencias, la erosión de los principios básicos del orden internacional con la invasión de Estados, las cruentas guerras con componentes étnicos, el crecimiento de los arsenales nucleares y la proliferación, el desarrollo de las armas de destrucción masiva y la aparición de sistemas de armamentos cada vez más sofisticados, unido a los peligros de los nuevos desarrollos científico tecnológicos, muestran un cuadro cada vez más oscuro para la seguridad internacional.

Los mecanismos institucionales previstos por la Carta de las Naciones Unidas están diseñados para funcionar cuando existe acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (CS). La falta de ese consenso paraliza cada vez más a ese órgano principal, por cuanto erosiona la eficacia y confianza en el sistema, renueva el riesgo del uso de armas nucleares y debilita la seguridad colectiva,

El cambio climático agrega una nueva dimensión global a las preocupaciones por la seguridad, que debe ser enfrentada cooperativamente con medidas apropiadas para garantizar la supervivencia de la humanidad.

Por otra parte, la fragmentación del proceso de globalización, el desarrollo de alternativas proteccionistas y la falta de respuesta adecuada a las demandas de reformas del sistema económico internacional propiciadas por los países en desarrollo, complementan un panorama incierto. En este escenario, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), universalmente acordados, están en un crítico proceso de implementación.

La gobernanza global está así afectada y las instituciones multilaterales cuestionadas en su capacidad para lograr nuevos consensos. Se advierte un período de incertidumbre y pérdida de confianza generalizada, acentuado por el surgimiento de nuevos polos de poder.

Desde la perspectiva de un país como Chile, cabe en -primer lugar- destacar su participación en los procesos multilaterales, reafirmando los principios del respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias y la universalidad de los derechos humanos como fundamentos esenciales de la Carta de las Naciones Unidas y el orden global.

El Derecho Internacional, entendido como valores, principios e instrumentos, es un marco fundamental que permite compatibilizar las distintas orientaciones y perspectivas entre los países, haciendo posible la convivencia y colaboración a partir del reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados. El valor de los tratados (*pacta sum servanda*) surge como un pilar indispensable.

Esta cumbre será también un momento para reafirmar la función de la cooperación internacional. La construcción del futuro orden mundial requiere abordar nuevos temas y amenazas, como el cambio climático, los desafíos múltiples del desarrollo científico-tecnológico y la inteligencia artificial (IA). Es preciso continuar enfrentando la regulación más allá de la jurisdicción nacional de los bienes comunes y públicos globales, como los océanos, la atmósfera y el espacio exterior, y la salud. Cabe igualmente revisar la eficacia de los instrumentos y fortalecerlos a fin de prevenir y responder a problemas que poseen una dimensión internacional como el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones, el crimen organizado, el cibercrimen y la corrupción.

Estas orientaciones tienen el propósito de encauzar propuestas de reforma al sistema de Naciones Unidas, las que deberán aportar a la Cumbre del Futuro en la generación de condiciones políticas para la cooperación y reducción de las incertidumbres en este período crítico.

DESDE DÓNDE SE POSICIONA LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE

Puede concordarse que la política exterior de Chile (PE) se inspira en principios internacionalmente reconocidos, atiende realidades, define estrategias y se expresa en acciones concretas. La PE debe buscar con autonomía reforzar la soberanía, cautelar sus intereses y actuar con realismo, teniendo en cuenta una apropiada contextualización. En la realidad actual se requiere una política asertiva e inteligente, con iniciativa y que permita manejar reacciones tempranas y con sentido prospectivo.

Llevar adelante una PE requiere tener en cuenta el contexto histórico, los vínculos jurídicos, la práctica diplomática y una aguda percepción del lugar que el país ocupa en el contexto político, económico, estratégico, cultural y tecnológico a nivel internacional. Desde ahí deben evaluarse las posibilidades que se abren para la PE tomando en cuenta también la gravitación de actores regionales e internacionales.

Más allá del valor de diversas teorías que han postulado la autonomía estratégica, la diplomacia con equidistancia, el no alineamiento activo, la neutralidad y otras, lo relevante es maximizar la capacidad de actuar con principios, realismo y autonomía.

La soberanía y la integridad territorial del Estado chileno está íntimamente vinculada al fortalecimiento del Derecho Internacional, al respeto a los tratados y a la solución pacífica de las controversias. La proliferación de interacciones transnacionales que caracterizan la sociedad contemporánea refuerza el valor de un sistema internacional reglado, que opera en los crecientes ámbitos de las relaciones internacionales y transnacionales y contribuye de forma crucial a las definiciones de un país vinculado al mundo como Chile. Es por ello que lo multilateral es parte de nuestros intereses, de allí el desafío y la responsabilidad de participar en esta Cumbre.

La democracia y Estado de Derecho son reconocidos como principios de la PE que se han expresado primordialmente en la acción política y diplomática en la región mediante la Carta

Democrática Interamericana y la introducción de cláusulas democráticas en diversos acuerdos subregionales. En el ámbito global, Chile reconoce las diferentes realidades para abordar la protección y promoción de la democracia. Los elementos constitutivos de la democracia deben ser parte de la contribución de nuestro país a la evolución de un régimen internacional emergente, fundado en compromisos universales de derechos humanos como por ejemplo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el principio de libre determinación y las normas del Derecho Internacional general.

Los derechos humanos y libertades fundamentales constituyen otro de los principios centrales de la PE. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como contribución al desarrollo progresivo y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha ido desarrollando una protección cada vez más efectiva de la dignidad y los derechos individuales y colectivos de las personas. Deben privilegiarse con mayores recursos, presencia política, financiera y participación de expertos, a fin de fortalecer su plena vigencia, aplicación y proyección. En el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas debemos reforzar el carácter indivisible, inalienable, interdependiente y progresivo de los derechos humanos, frente a los intentos de reinterpretación y retroceso de su universalidad. La PE sobre derechos humanos debe expresarse preferentemente en el Consejo respectivo y en otros espacios competentes.

La Cumbre del Futuro debe reafirmar la universalidad de los derechos humanos de la mujer y dar pasos sustantivos para lograr la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. Es imperativo cerrar las brechas que exacerban las desigualdades y generar espacios de participación política, social y económica, donde la mujer aproveche los avances de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Es necesario compatibilizar la perspectiva anterior con la convivencia internacional en un mundo diverso: convergencia en la diversidad. Tenemos reglas comunes: la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, expresado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Debemos fortalecerlos y promover sin excepciones su universalidad. Evitar el retroceso en los avances civilizatorios a nivel internacional y regional debe ser parte

de una acción diplomática permanente. El Programa de Acción de Viena (1993), el Programa de Acción de El Cairo sobre Población y Desarrollo (1994) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), así como sus expresiones regionales, como el Consenso de Montevideo y otros, deben ser preservados por constituir el marco normativo internacional en el cual se sustenta la PE.

La erosión que se advierte de un orden basado en reglas exige la reafirmación de principios centrales de la PE como son la integridad territorial y soberanía, la democracia, la promoción de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho, el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, y la responsabilidad de cooperar. En el contexto internacional, surgen nuevas áreas y preocupaciones que demandan definiciones, regulaciones y ajustes. Necesitamos un orden reglado que cautele nuestros intereses en los nuevos ámbitos de interacción internacional. Ello implica ejercer activamente el deber de participar en los procesos negociadores y promover la eficacia en un multilateralismo competitivo e inclusivo.

La Cumbre de Futuro debe incorporar las visiones regionales para asegurar una universalidad efectiva. Igualmente, tiene que hacerse cargo de las interacciones trans-regionales y de diversas formas de asociatividad que complementan y refuerzan un multilateralismo incluyente de los intereses y posiciones de una comunidad internacional diversa y en evolución.

El espacio regional es una prioridad en nuestra PE. Chile participa activamente en foros e iniciativas de integración económico-social y de concertación política en América Latina y Sudamérica, como también con Centroamérica y el Caribe. Las diferentes visiones de sociedad, proyectos políticos y opciones de desarrollo han generado un escenario de elevadas tensiones y polarización, las cuales han debilitado la acción colectiva de los organismos regionales. También han debilitado la presencia de América Latina y el Caribe en los organismos globales. Generar condiciones para restablecerla es un desafío acuciante. Asimismo, habría que revisar con espíritu crítico qué tan eficiente ha resultado la diplomacia presidencial cuando las características y preferencias personales y, a veces

la ideología, priman por sobre los intereses permanentes de los Estados. Este análisis debe llevar a revalorar el trabajo diplomático en la construcción de nuevos consensos.

A esto hay que agregar que numerosos Estados utilizan diversas formas de asociación trans-regionales para actuar en el sistema internacional, más allá de la noción clásica de región. Estas formas de asociación pueden ser con países afines (*like minded*), con diversos niveles de desarrollo, con potencias emergentes, entre otros. Una PE diversificada debe compatibilizarse también con asociatividades que faciliten la participación en temas y procesos globales que interesen a Chile como –por ejemplo- energía, comercio, medioambiente, biodiversidad y salud global.

Chile se vinculó durante décadas a procesos de integración regional y subregional, cuyos efectos -aunque limitados- se recogen en tratados bilaterales de libre comercio con países latinoamericanos, como también en mecanismos de integración vigentes (p.ej.: Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR). Estas realidades conviven hoy con nuevas formas de asociatividad necesarias para un país medio y abierto que se vincula a los principales mercados mundiales: Acuerdo de Libre Comercio con EEUU y Canadá, Acuerdo Marco Avanzado con la Unión Europea, participación en el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), miembro del Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífica (CPTTP), y acuerdos del libre comercio y asociación con China, Corea, Malasia, Indonesia e India, incorporando temas emergentes y nuevas formas de regulación.

La participación de Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, recientemente, en el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), complementa la presencia chilena en bancos de desarrollo regional.

Chile también participa en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que contribuye a mejorar la calidad de las políticas públicas y la gobernabilidad, indispensable para la competitividad internacional. Especial relevancia tiene el interés compartido en orden a fortalecer las reglas económico-comerciales, las cuales Chile ha promovido en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la creación del CPTTP y el

Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA) y en el acuerdo de Asociación para el Desarrollo con ASEAN. También es especialmente relevante considerar primordiales los ámbitos del derecho del mar, el medioambiente y el desarrollo sostenible, la biodiversidad, el espacio exterior y la atmósfera, la salud pública y el Sistema del Tratado Antártico, a fin de proyectar una política exterior activa, responsable y capaz de integrar diversos valores y regulaciones, y continuar ejerciendo la capacidad de propuesta y negociación.

Esto debe llevarnos a una nueva visión que vincule las relaciones intrarregionales y sus regulaciones en el comercio, la inversión, la migración, el desarrollo de ciencia y tecnología, y la formación y capacitación de la juventud; todo ello en consideración de su dimensión regional y subregional. Esa visión debería contribuir a superar los riesgos que genera la fragmentación política a nivel regional, al incluir las realidades de países de renta alta, media, países de menor desarrollo y los temas propios de los Estados insulares. Asimismo, debería plantearse positivamente la acción interregional con países afines y asociaciones trans-regionales. De esta manera, podrá conseguirse una densidad regional más fuerte para reforzar el sistema internacional.

En suma, un enfoque que vincule de manera más completa lo global, lo regional y lo trans-regional debería ser planteado en esta Cumbre.

AREAS DE COOPERACION PARA EL FUTURO

A mitad del camino establecido para el logro de los ODS de la Agenda 2030, la Cumbre del Futuro tiene la responsabilidad dar un impulso político contundente para acelerar su todavía débil implementación. El papel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en la dirección, seguimiento y evaluación de las tareas de las Naciones Unidas en este campo es indispensable. Es también fundamental avanzar en el financiamiento del desarrollo y en las reformas de la arquitectura de los organismos financieros internacionales pendientes. En este escenario, cabe promover condiciones de interlocución entre las Naciones Unidas y esos organismos.

Los nuevos espacios de cooperación internacional en materia de bienes comunes globales como la atmósfera, los océanos, la biodiversidad y el espacio ultraterrestre, exigen acuerdos y políticas de protección, uso equitativo, reconocimiento de capacidades diferenciadas y una gestión que tenga en cuenta la interdependencia de los países y comunidades. Abordar estos desafíos requiere un enfoque multifacético que combine la diplomacia, la cooperación científica y técnica, recursos financieros y un compromiso activo de todos los sectores de la sociedad.

La pandemia del COVID-19 reafirmó el alcance de la salud como un bien público global, cuya materialización conlleva un conjunto de temas complejos como la universalización de la cobertura, las formas de prevención y tratamiento (incluidas las vacunas), y el régimen de producción de insumos y medicamentos que permitan enfrentar estas situaciones críticas. Todo esto incluye el alcance de la propiedad intelectual. Estos desafíos se ponen de manifiesto en la negociación del tratado de pandemias en la Organización Mundial de la Salud, el cual no alcanzó acuerdo final el presente año y cuyo contenido es prioritario para Chile. Construir una mirada cooperativa con dimensión humanitaria es una responsabilidad que permite contribuir a la gobernabilidad de estos temas.

Favorecer el acceso a la ciencia y la tecnología es una condición ineludible para el desarrollo. Este acceso debe ser inclusivo para garantizar una mayor equidad y sostenibilidad. Es imperativo atender las potencialidades y riesgos del uso dual de la ciencia y tecnología, incorporando principios éticos y los derechos humanos. De allí la relevancia de intervenir en los procesos reguladores internacionales, como el Foro de Gobernanza de Internet de Naciones Unidas (IGF).

La importancia geopolítica del mundo digital tiene profundas implicaciones en la política exterior de los países. Los Estados buscan controlar y proteger sus datos y redes tomando distintas posiciones frente a una participación multisectorial que incluye gobiernos, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y comunidad técnica. Esta participación es fundamental en una gobernanza global del ciberespacio que busca ser equitativa y efectiva. Esta es la modalidad que se adoptó en la Agenda de Túnez en 2005.

La gestión de recursos en internet, por ejemplo, asignación de direcciones IP y nombres de dominio, es un aspecto en esencia técnico que requiere de un enfoque balanceado entre un multilateralismo interestatal y la participación de múltiples actores, el cual promueve una colaboración inclusiva de los interesados. Este equilibrio es crucial para desarrollar políticas de ciberseguridad y diplomacia digital que reflejen la complejidad y diversidad del ecosistema digital global, fortaleciéndose así nuevas formas de cooperación internacional y la estabilidad en el ámbito digital.

La inteligencia artificial (IA) está cambiando aceleradamente el mundo con grandes potencialidades, inmensos desafíos y preocupantes riesgos que afectan la relación entre desarrollo científico-tecnológico y la ética, la economía, la seguridad, la política y el Derecho Internacional.

Chile ha logrado avances en aspectos claves para el desarrollo de la IA, como la infraestructura de datos, el capital humano especializado, la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología. Cuenta también con una infraestructura tecnológica que

proporciona una base sólida para el desarrollo y la implementación de soluciones basadas en la IA, pero aún carece de capacidad soberana de cómputo de alto rendimiento, lo que limita su potencial en este campo.

En cuanto a la gobernanza, Chile ha aprobado una Política Nacional de IA y existe un proyecto de ley que promueve la creación, el desarrollo, la innovación y la implantación de sistemas de IA centrados en el ser humano; teniendo en cuenta la intersección entre la autorregulación y la regulación basada en el riesgo, en el marco de principios éticos internacionalmente aceptados.

La IA tiene un impacto multisectorial asociado a una disrupción tecnológica que exige un fortalecimiento de la cooperación y una ampliación de los actores que participan en su origen, regulación y aprovechamiento. La Cumbre del Futuro tiene el propósito de enfrentar estos desafíos a través de un Pacto Digital Global (PDG), que contribuya al modelamiento de los regímenes de Gobernanza Digital y de Internet.

En este proceso hay que considerar a los Estados, las entidades y empresas que llevan adelante los emprendimientos en ciencia y tecnología y desarrollan la IA, las instituciones académicas relevantes, y las organizaciones de la sociedad civil con aptitudes para generar un marco de cooperación efectiva. Un elemento importante es compartir con países con distintos niveles de desarrollo los avances en materia de estándares, marcos regulatorios y la construcción de una gobernanza digital inclusiva y sus mecanismos.

La gobernanza resultante debe incorporar principios y objetivos que conduzcan y garanticen un futuro digital abierto, libre y seguro y centrado en el ser humano. Todo ello en función del pleno respeto de los derechos humanos universales, en el marco de los principios éticos aplicables a la IA y en la consecución de un desarrollo sostenible.

El PDG debería crear condiciones para asegurar el acceso equitativo a la IA y a sus beneficios, así como la protección contra sus efectos negativos, considerando las

necesidades y realidades regionales y locales, incluyendo la incorporación de la diversidad lingüística.

Chile ha realizado un activo trabajo con América Latina y el Caribe para que la región pueda participar en el diseño e implementación de la gobernanza global de la IA de manera de cerrar brechas de acceso, talento, datos, infraestructura y capacidad regulatoria.

El PDG es un hito del trabajo de Naciones Unidas para orientar este gigantesco desafío del avance científico tecnológico, garantizar sus efectos de progreso y equidad, y evitar los riesgos que genera. Estos serán elementos claves de la revisión de los veinte años de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.

En materia de cambio climático, la Cumbre debe consolidar un compromiso político con la plena implementación del Acuerdo de París (2015) y los acuerdos de implementación logrados en sucesivas conferencias, a fin de avanzar en el cierre de brechas en cuatro dimensiones: mitigación, adaptación, financiamiento, y pérdidas y daños.

Especial importancia tiene el tema de financiamiento, que es asunto central de la COP 29 que tendrá lugar en noviembre próximo en Bakú (Azerbaiján). De ello depende avanzar significativamente en las otras brechas, teniendo en cuenta que los países en desarrollo requieren contar con los medios de implementación para abordar la inequidad climática y estimular la transición hacia economías bajas en carbono. Asimismo, es necesario considerar las necesidades específicas de países con distintas características y niveles de desarrollo, incluyendo a los países en desarrollo de renta media.

También será fundamental estimular nuevas y ambiciosas contribuciones nacionales determinadas (NDC, en su sigla en inglés) a presentarse en 2025, a fin de avanzar en un nuevo ciclo de cinco años hacia la carbono-neutralidad global a mediados de siglo.

Los desafíos del cambio climático y el desarrollo sostenible han puesto en el centro el giro desde una matriz energética centrada en los combustibles fósiles a una con énfasis en las

energías renovables. Chile posee recursos naturales que tienen una gran importancia en el mercado mundial como el cobre, minerales con un potencial global como el litio, fuentes de energía renovable en expansión como la solar, potenciales fuentes energéticas derivadas del hidrógeno verde, y dispone de tierras raras como lantánidos. Es necesario priorizar la cooperación internacional para ampliar y desarrollar la explotación sostenible de estos recursos. De ahí la importancia de participar activamente en la construcción de los procesos regulatorios, y promover e insertarse en las nuevas formas de cooperación público-privada que plantea el desarrollo sostenible.

Dado el desarrollo actual y potencial de estos recursos, el funcionamiento de los mercados de carbono puede ser una herramienta de gran importancia para aumentar la ambición para desarrollar una respuesta global al cambio climático.

Otro recurso son los cielos oscuros, laboratorios naturales que han constituido a nuestro territorio en un lugar privilegiado de observación astronómica y han posibilitado el establecimiento de un conjunto de observatorios claves para el desarrollo científico global. Estos son también una fuente importante de *big data*. La cooperación entre Chile y estos observatorios, comenzando por el uso de científicos nacionales del 10% del tiempo de observación, ha contribuido a desarrollar las capacidades de capital humano avanzado.

El espacio exterior es objeto de preocupación creciente de la comunidad internacional a fin de garantizar una sostenibilidad que cautele la capacidad de toda la humanidad de seguir utilizando el espacio ultraterrestre con fines pacíficos. Un número creciente de actores estatales y privados están utilizando el espacio ultraterrestre para obtener beneficios socioeconómicos y de seguridad nacional. Esas actividades pueden generar interferencias físicas y electromagnéticas y desechos espaciales. De allí la relevancia de impulsar nuevas iniciativas multilaterales que promuevan el comportamiento responsable y complementen el trabajo de la Comisión para los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre (COPUOS).

Los océanos han sido una preocupación con largas raíces en la proyección internacional de Chile. Hemos participado activamente en la construcción del Derecho del Mar. Contribuir a

la vigencia efectiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR) fortalece un pilar fundamental del orden mundial y marco para el desarrollo de instrumentos que permitan responder a amenazas actuales y futuras de la preservación de los mares y océanos y sus recursos.

El Acuerdo de Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (1995) regula importantes aspectos sensibles de la pesca de esas especies en alta mar, adyacentes a las zonas económicas exclusivas. En este sentido, resalta el papel de las organizaciones regionales de protección pesquera que actúan en alta mar. Este instrumento, junto a aquellos adoptados en el seno de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), permiten enfrentar - individual y colectivamente- la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU). La promoción de la adhesión general al Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (2022) en el marco de la OMC es un objetivo afín a dicho combate.

Chile es parte de la Convención sobre Bio-Diversidad (CBD) (1993), que promueve la aplicación de instrumentos de manejo de áreas como las áreas marinas protegidas, proyectándose un alto porcentaje de ellas para el futuro próximo. Las áreas marinas protegidas y parques marinos fueron objeto de un consenso político en el marco de la iniciativa Nuestro Océano (2014-2015). Este vincula las preocupaciones por el medioambiente con la gobernanza de los océanos.

El acuerdo, en el marco de la CONVEMAR, relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas más allá de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ) (2023), constituye un elemento fundamental para la gobernanza de dichos recursos naturales en alta mar. Chile ha sido uno de los primeros países en ratificar este instrumento y ha ofrecido Valparaíso como sede de la Secretaría del Acuerdo, reafirmando su compromiso estratégico con los océanos, el combate al cambio climático y con el multilateralismo.

La preocupación por la Antártica es creciente en la comunidad internacional. Refleja interés por un ecosistema de especial relevancia para la conservación del medioambiente y el cambio climático. Es un espacio en el que Chile tiene una vinculación histórica y el cual es regulado por el Tratado Antártico (1959) del que somos parte. El Sistema Antártico es expresivo del Derecho Internacional y ha dado gobernabilidad como continente de paz y ciencia.

El ecosistema antártico y los ecosistemas asociados y dependientes son materia de particular interés para Chile, lo que plantea la responsabilidad de participar en las instancias decisionales y actuar con capacidad de iniciativa en los ámbitos científicos, logísticos, ambientales y, en general, en materia de usos pacíficos. Es fundamental incrementar la cooperación en materia ambiental, de recursos antárticos marinos vivos y de respuesta frente a las emergencias ambientales, más de allá del actual escenario geopolítico tensionado.

Las acciones de PE Antártica deben responder a las realidades nacionales e internacionales, incorporando la dimensión prospectiva que -en este caso- tiene una singular relevancia estratégica. Las realidades geopolíticas y estratégicas actuales hacen imperativo reafirmar el valor de este Sistema y la importancia de nuestra participación permanente y activa en él.

El año 2049 es una fecha indicativa para una posible Conferencia de Revisión del Tratado de acuerdo con las reglas vigentes. También esa fecha está indicada para plantear el eventual término de la prohibición de las actividades sobre minerales antárticos. Esto último exige que se haya acordado un régimen (alternativo) sobre la actividad minera con resguardos específicos para los países a que se refiere el artículo IV del Tratado. Este proceso exige, además, una alta mayoría de países consultivos a la época de adopción del Protocolo de Madrid de Protección del Medio Ambiente (1991). La gobernabilidad demostrada por el Tratado y el Sistema Antártico permite proyectar una cooperación pacífica que atienda a los desafíos del futuro.

El tema migratorio está cada vez más presente en la política global contemporánea. Su magnitud y naturaleza transnacional y multidimensional dificulta la capacidad de respuesta de los Estados y de las instituciones internacionales especializadas, afectando a grupos humanos cada vez más numerosos y en situación de vulnerabilidad. Hay una crisis de gobernabilidad de los flujos migratorios globales y regionales que debe ser abordada a través de la cooperación multilateral. Se advierte también una tendencia preocupante a la xenofobia y diversas formas de discriminación e intolerancia. La vinculación de migrantes a fenómenos de delincuencia transnacional organizada exacerba esas reacciones.

Es necesario perfeccionar las normas de Derecho Internacional que regulan y establecen derechos y deberes de los Estados, como también del estatuto de los migrantes, para que contribuyan a una migración segura, regular y responsable. Esto implica abordar situaciones que van más allá de lo establecido en la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, así como implementar los compromisos contenidos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Marrakech) (2018), cuyas dimensiones políticas económicas y sociales constituyen una legítima base para la acción internacional. Un sentido semejante posee el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018.

En el ámbito sudamericano, los temas migratorios se han agudizado en los últimos años y se advierte una profundización por la falta de cooperación regional y coordinación efectiva. El desafío inmediato es recuperar formas operativas para gestionar una acción concertada entre organismos especializados, entes estatales y actores relevantes de la sociedad civil.

La interdependencia ha evidenciado la creciente amenaza a la seguridad proveniente del crimen transnacional organizado, el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas y el cibercrimen. Para enfrentarlas se requiere una cooperación interagencial transgubernamental (entre policías, ministerios de justicia y unidades de análisis financiero), como también el perfeccionamiento de instrumentos jurídicos y administrativos para evitar la impunidad. Responder a la legítima preocupación de la comunidad internacional por el impacto de estos ilícitos que afectan a las personas, a las instituciones y la gobernabilidad es otro desafío para la cooperación dentro un marco de Derecho Internacional.

REFORMAS AL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Los órganos de Naciones Unidas, concebida como una organización de seguridad colectiva, son vitales para la cooperación de los Estados Miembros con el fin de alcanzar objetivos comunes. Algunas de sus estructuras se han vuelto anacrónicas y necesitan actualizarse urgentemente para responder a las nuevas realidades de poder internacional y los desafíos emergentes del orden global. La Cumbre tiene que enfrentarlos para contribuir significativamente a mejorar las condiciones de gobernabilidad en el mundo.

Las Naciones Unidas deben fortalecerse como instrumento de seguridad colectiva que reafirma los principios de la Carta y adapta sus instituciones y gestión a las nuevas realidades. El fortalecimiento de la diplomacia preventiva es fundamental en una época de divisiones y extrema polarización.

El deterioro del entorno político internacional debido a la competencia de grandes potencias y nuevos actores regionales que poseen o buscan acceder al armamento nuclear, ha aumentado el riesgo de proliferación. El inmenso desarrollo nuclear de una gran potencia fuera de esos acuerdos, el retiro de Rusia del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, y los programas de modernización y desarrollo de los arsenales nucleares en curso, son señales muy preocupantes. El estancamiento y erosión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) con varios Estados actuando fuera del régimen y otros tratando de alcanzar ese estatus, más la preocupación por países que se han opuesto al desarrollo nuclear, pero que ante esta nueva situación reevalúan su postura, muestran las nuevas dimensiones de esta situación. Asumir esta realidad es clave para lograr la seguridad colectiva amenazada. Poner fin a la carrera nuclear, impulsar la reducción de stocks y la eventual eliminación de este tipo de armamentos y fortalecer la no proliferación, son objetivos imprescindibles de reafirmar en esta Cumbre.

Nuevas generaciones de armas y tecnologías emergentes (armas biológicas y químicas, tecnología cibernética, armas letales autónomas, hipersónicas, anti-satélite, drones, armas

energéticas dirigidas, tecnología cuántica, bio y nanotecnología, y el uso de la inteligencia artificial) están llevando a una redefinición de capacidades militares, en especial cuando se reconfiguran procesos geopolíticos. Lo anterior ha agravado la carrera armamentista y ha hecho crecer fuertemente el gasto militar, restringiendo los recursos para lograr los objetivos de desarrollo sostenible y combatir el cambio climático.

Se plantean, así, enormes desafíos adicionales a la seguridad colectiva. Para enfrentarlos y regularlos se requieren nuevas formas de cooperación inclusiva que tenga en cuenta a los actores involucrados. Se presentan, además, nuevos temas éticos y legales esenciales para una gobernanza global acorde con el Derecho Internacional.

Los desarrollos tecnológico-militares en el ámbito espacial, cibernético y robótico (potenciados por los avances en la IA) amenazan con la militarización del espacio. Aquéllos en biotecnología reponen el riesgo de un renacer de las armas biológicas, prohibidas por la Convención de Armas Biológicas de 1975. El reciente uso masivo de armas y sustancias químicas amaga la efectividad de la Convención de Armas Químicas.

La severa preocupación por la erosión de la seguridad colectiva ha sido resaltada por la “Nueva Agenda para la Paz” planteada por el Secretario General. La Cumbre Mundial debe hacerse cargo de esta grave situación e impulsar enfoques globales que contribuyan a alterar la trayectoria de armamentismo y confrontación. Frente al debilitamiento del funcionamiento de los órganos de desarme de las Naciones Unidas urge actualizar su “maquinaria de desarme”. La convocatoria de una Cuarta Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme debería contribuir a aquello si, efectivamente, cada país quiere aportar a la seguridad colectiva.

La proliferación actual de conflictos en diversas regiones ha evidenciado una brecha entre los mandatos de las Operaciones de Paz y de Mantenimiento de la Paz, y lo que dichas misiones pueden realmente alcanzar en la práctica. Los retos de los largos conflictos sin resolver, impulsados por factores internos, geopolíticos, transnacionales, desplazamientos masivos de personas, desastres naturales e inseguridad alimentaria, ilustran las

limitaciones de mandatos ambiciosos sin suficiente apoyo ni un orden secuencial claro para activar un proceso de construcción de la paz. Se requieren modelos con estrategias de salida que cuenten con respaldo político, recursos y medidas de verificación. Es imperativo buscar una mayor coherencia estratégica y operacional dentro de las misiones con las principales entidades, organismos, fondos y programas de Naciones Unidas; como también con otras como las organizaciones financieras internacionales y las organizaciones regionales. La experiencia indica que es también necesario disponer de sistemas de planificación y evaluación de desempeño y cumplimiento de los mandatos.

El desafío de más largo plazo debe tener en cuenta las vinculaciones de las amenazas entrelazadas que enfrentan los Estados, las cuales exigen un multilateralismo interconectado. Para abordar estas preocupaciones se creó la Comisión para la Consolidación de la Paz (CCP), cuyas actividades no han logrado un salto cualitativo en una gestión efectiva del postconflicto. Esto requiere una nueva mirada del proceso integral de rehabilitación que permita avanzar hacia una consolidación sostenible de la paz.

¿Cómo vemos los órganos del Sistema para implementar objetivos comunes?

La Asamblea General (AG) como órgano principal de la organización que orienta y encauza el orden mundial debe estar en condiciones de ejercer responsabilidades regulatorias sobre los temas emergentes que están demandando reglas y orientaciones de políticas.

La Cumbre debe ir más allá de reafirmar los conceptos de representatividad, universalidad y el carácter democrático de la AG, y ser capaz de generar nuevos mecanismos que permitan una acción efectiva de la comunidad internacional frente a las amenazas y quiebres de la paz cuando el Consejo de Seguridad (CS) no actúa como resultado del ejercicio del veto.

Aunque la AG no tiene la capacidad de obligar a los países a actuar, puede ser un espacio con autoridad para recomendar medidas más robustas que reflejen la voluntad de la comunidad internacional en casos de conflicto y situaciones humanitarias extremas. Es

importante relevar el valor que adquieren sus resoluciones en los debates planteados ante la Corte Internacional de Justicia en el marco de su competencia consultiva.

El Consejo de Seguridad debe responder a las realidades geopolíticas actuales. Hay grandes dificultades para profundizar una reforma partiendo del necesario consenso de los países con derechos a veto. La aparición de potencias emergentes con aspiraciones de integrar este órgano no ha logrado materializarse en una reforma. Además, se ha consolidado una crítica a la interpretación extensiva del poder de veto que contribuye a la paralización.

Frente a este escenario, hay que buscar una fórmula realista que aumente la legitimidad y eficacia del CS. En primer lugar, debe discutirse el alcance del derecho a veto. Se ha sugerido limitarlo a cuestiones de procedimiento. Se ha invocado, igualmente, abstenerse de aplicarlo en casos de delitos de genocidio y lesa humanidad. Finalmente, podría también generarse un mecanismo de regulación del veto por la vía de autorizar a una mayoría calificada de la AG a requerir un nuevo pronunciamiento del CS cuando éste haya dado cuenta a la AG de la imposibilidad de lograr una resolución por la aplicación de un veto.

El tema de la ampliación de la membresía permanente del CS es más complejo de resolver, particularmente, por el veto que tienen en la modificación de esta regla los miembros permanentes, como también por la multiplicidad de Estados con aspiraciones a integrarlo. La búsqueda de una salida, a través de la incorporación de países con mandato prolongado al CS, podría basarse en los siguientes elementos: 1) no ampliación de los miembros permanentes, 2) integración de seis países con un mandato prolongado por seis años: dos de África, uno de América Latina y el Caribe, dos de Asia y uno de Europa; y 3) mantención de los diez miembros no permanentes con mandato de dos años, de acuerdo con el principio de distribución geográfica equitativa.

Un esfuerzo en este sentido debería contribuir a que este órgano principal del sistema refuerce su legitimidad y refleje de mejor manera el aumento significativo de la membresía de la organización y las realidades contemporáneas de poder. Si la Cumbre avanza en esta

dirección, las sociedades y la comunidad internacional fortalecerán su confianza en el papel de la organización. Admitiendo la complejidad de este ejercicio, la Cumbre debe dar una señal para avanzar en la reforma del CS. El *statu quo* no contribuye a un nuevo orden mundial.

Para abordar integralmente las transformaciones y transiciones globales es clave abocarse a una articulación más efectiva entre las Naciones Unidas y el sistema financiero internacional. La Cumbre debe contribuir a generar un compromiso político que permita superar las brechas a través de un diálogo eficaz para lograr mayor coherencia entre estos ámbitos. Este debe manifestarse en la voluntad unívoca de los Estados tanto en el sistema de Naciones Unidas, como en los organismos financieros internacionales, en los cuales debe darse el espacio apropiado a los países en desarrollo.

La Cumbre debe reiterar la necesidad de avanzar en la reforma de la arquitectura financiera internacional, para que las instituciones centrales del orden financiero y monetario, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los mecanismos de regulación bancaria (Banco de Pagos Internacionales, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Foro de Estabilización Financiera) sean más inclusivos. Es indispensable ampliar la voz y participación de los países en desarrollo en la formulación de normas y códigos financieros internacionales. A su vez, desde la perspectiva del desarrollo, debe considerarse una mayor utilización de los derechos especiales de giro.

Debe promoverse también una institucionalización reforzada para el tratamiento de los problemas de la deuda soberana, incluyendo a los países y organismos del sistema financiero internacional y el sector privado, teniendo en cuenta –eso sí– una visión desde las Naciones Unidas. Asimismo, es preciso fortalecer la cooperación multilateral en materias tributarias, mejorando el diálogo entre las autoridades tributarias nacionales y aumentando la cooperación con los organismos multilaterales competentes, incluidos aquellos pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas.

Para la coherencia del sistema internacional preocupa muy especialmente el estancamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el resurgimiento del proteccionismo, la utilización de los subsidios industriales por las grandes economías, y la consecuente potencial consolidación de sistemas comerciales cerrados y excluyentes. Al abordar estos temas, la Cumbre debería manifestar su voluntad de que los Estados continúen promoviendo y perfeccionando regímenes comerciales internacionales reglados, a fin de evitar que se acentúe la fragmentación del sistema.

El sistema de comercio internacional requiere reglas actualizadas y congruentes con las realidades del siglo XXI. Debe apoyarse la liberalización de los intercambios de bienes y servicios con un orden comercial basado en la OMC, organización de carácter universal, pero abierta a esquemas y mecanismos plurilaterales de promoción del libre comercio y las inversiones. Debe restablecerse la plena vigencia de un sistema de solución de controversias en la Organización. Pueden considerarse apropiadamente también otros ejemplos exitosos de arreglos internacionales para avanzar en la construcción de nuevas reglas, como el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC y el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA), donde cada país participante decide el momento en que se somete a la integridad de las normas negociadas, conforme a su nivel de desarrollo o grado de preparación para ello.

El ECOSOC debe potenciar su función como principal órgano de coordinación y revisión de políticas, así como su papel en la entrega de recomendaciones que aceleren la consecución de los ODS de la Agenda 2030. Los avances informados sobre los ODS muestran las dificultades del camino recorrido. Para acelerar su implementación deben encontrarse fórmulas concretas que revitalicen los compromisos de políticas públicas nacionales indispensables para su consecución. Cada país es el principal responsable de su desarrollo y para lograrlo debe apoyarse en un entorno económico internacional favorable.

En este proceso es muy importante garantizar la participación efectiva de las ONG y el diálogo con otros actores de la sociedad civil, el sector privado y el sector académico, indispensable para enfrentar los desafíos emergentes. Es necesario también revisar el

formato del Foro Político de Alto Nivel (HLPF) para reforzar una incidencia efectiva del carácter multi-actor y la presentación de los informes nacionales voluntarios en la implementación de la Agenda 2030 a nivel mundial y regional. Lo mismo es válido para los foros regionales sobre desarrollo sostenible, los cuales deben fomentar el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre pares que puedan movilizar acciones para acelerar la implementación de la Agenda 2030.

Estas responsabilidades de coordinación con los países y la comunidad internacional deben expresarse, particularmente, en las próximas Conferencias de Desarrollo Social y de Financiamiento para el Desarrollo el año 2025, las cuales alcanzarán pleno sentido si contribuyen más eficientemente a la consecución de los ODS y la colaboración entre las Naciones Unidas y los organismos financieros internacionales.

Para fortalecer el papel de las Naciones Unidas en cuestiones de desarrollo sostenible, es necesario mejorar también la coordinación con las instituciones financieras y comerciales globales (FMI, BM y OMC), así como con aquellas agrupaciones que formulan recomendaciones normativas económicas con repercusiones de alcance mundial (G7, G20), que deberían ampliar su colaboración con las instituciones multilaterales.

Para medir el desarrollo sostenible cabría sumar al Producto Interno Bruto (PIB), métrica tradicional que sólo indica niveles agregados de ingreso por país, indicadores que reflejen las especificidades de países de ingreso alto, de renta media y bajo; la vulnerabilidad de los Estados en relación a múltiples dimensiones; y las brechas al interior de los Estados (ya se está trabajando en éstos). La idea es completar un mapa más multidimensional, preciso e inclusivo del desarrollo y el bienestar mundial que tenga en cuenta otros factores económicos, de desigualdad y equidad sociales (Gini y género), y de sostenibilidad ambiental. En estos temas, Chile puede compartir importantes aprendizajes, lo cual podría facilitar el apoyo internacional al desarrollo que realizan los organismos financieros. La Cumbre debe subrayar la urgencia de culminar este proceso.

Estas nuevas métricas podrían contribuir a la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a los países de menor desarrollo relativo, como también a la financiación adicional para las necesidades medioambientales y de cambio climático, que constituye una demanda recurrente y a la que es preciso dar nuevas respuestas.

La función de coordinación del ECOSOC debe ser impulsada por la renovación de los compromisos con los ODS, con la incorporación de nuevas metodologías para su seguimiento y con un reforzamiento de la implementación de las Conferencias y Programas del Sistema a través de una evaluación comprehensiva y periódica por el Consejo.

Para que las Naciones Unidas en este nuevo contexto puedan contribuir eficazmente a la gobernabilidad global es necesario reforzar la capacidad de iniciativa de la Secretaria General, teniendo en cuenta las vinculaciones que existen entre la paz y seguridad internacional, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la ciencia y tecnología. Asimismo, es clave una gestión eficiente que favorezca un sistema interconectado, ágil y cohesionado. Todo ello requiere de un apoyo político sustantivo de los Estados, como también del aporte oportuno de los recursos financieros para sustentarlo.

REFLEXIONES FINALES

Bajo el lema “soluciones multilaterales para un mañana mejor”, la Cumbre del Futuro es una oportunidad para responder a la desconfianza que manifiestan las sociedades en las instituciones, y alcanzar así acuerdos globales compartidos que se traduzcan en una contribución del multilateralismo a sus vidas.

La Cumbre del Futuro debe entregar un claro mensaje a las nuevas generaciones cuya participación será decisiva en la efectiva construcción de un orden mundial inclusivo. Para ello es imperativo abrir espacios a las y los jóvenes, a fin de que canalicen e incorporen sus aspiraciones en los procesos nacionales e internacionales de formulación de políticas y toma de decisiones.

En este proceso de transformación tienen que estar presentes los fundamentos de la Carta de las Naciones Unidas, de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y los instrumentos universales de Derecho Internacional. Es indispensable integrar una visión de sostenibilidad, innovación, ciencia y tecnología que oriente y regule nuevas formas de convivencia y cooperación internacional.

Para conseguirlo, junto con el funcionamiento de un sistema de órganos principales reformado, es preciso renovar el compromiso con la Corte Internacional de Justicia y las instancias jurisdiccionales del Sistema.

Un consenso de futuro se logrará aproximando las diversas perspectivas de una sociedad internacional fragmentada, incluyendo el diálogo intergeneracional, sin encerrarse en formas excluyentes, sino considerando matices, convergencias y divergencias, propias de múltiples entidades con distintos niveles de desarrollo, orígenes culturales y formas de organización, en el marco de los principios universales mencionados. Sólo así la Cumbre del Futuro podrá contribuir a restaurar la confianza, la solidaridad y la universalidad, facilitándose de esta manera la inclusión de la juventud en el orden mundial del futuro.

CUADERNOS | DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

