

# EL PAPEL DE LA GINEBRA INTERNACIONAL EN LA ONU 2.0

*Manuela Tortora*  
*Vicepresidenta, Greycells<sup>1</sup>*

Quienes creen en la necesidad de una ONU más fuerte y eficaz están cada vez más preocupados por su futuro. La humanidad entera debería estar preocupada. El horizonte muestra unos nacionalismos egoístas y una carrera armamentística crecientes, ningún apetito por una mayor cooperación multilateral y, en particular, un Consejo de Seguridad paralizado. Mientras en la sede de la ONU en Nueva York parece prevalecer el pesimismo, en Ginebra, delegados, secretarías, ONG y académicos siguen comprometiéndose. El ambiente no es el ideal, los retos se multiplican y se hacen más complejos, los presupuestos se recortan en todas las instituciones y la geopolítica contamina el aire de las salas de reunión, pero no está tan envenenado como al otro lado del Atlántico. El fuerte apoyo del país anfitrión y una opinión suiza positiva y seria ayudan enormemente.

Tras la Cumbre sobre los ODS celebrada en Nueva York en septiembre de 2023, el siguiente paso es la Cumbre del Futuro de 2024. Ya hay muchos documentos y debates sobre la "ONU 2.0" que podría o debería plantearse. La gran mayoría se centra en dos cuestiones principales: cómo reformar el Consejo de Seguridad (y, en general, el papel político de la ONU en la prevención de conflictos y la preservación de la paz) y cómo abordar el cambio climático y su impacto catastrófico. No hay discusión: ambas cuestiones son urgentes y vitales. Pero la agenda de la Ginebra Internacional es mucho más amplia y esencial para cualquier "ONU 2.0" que la humanidad pueda imaginar si sobrevive. No debe verse como una pieza "colateral" adjunta a la agenda política. Echemos un rápido vistazo a sus principales características y relevancia.

## **1.- QUÉ ES LA "GINEBRA INTERNACIONAL" Y DE DÓNDE PROCEDE:**

El ecosistema de la Ginebra Internacional engloba a 40 organizaciones internacionales (incluidas cinco agencias especializadas de la ONU y varias entidades de la ONU), 180 Misiones Permanentes, 400 ONGs.<sup>2</sup> Se trata de una asombrosa concentración de expertos, delegados, negociadores, académicos que interactúan diariamente sobre las cuestiones multilaterales, produciendo datos, análisis, ideas. Esta intensa actividad es capilar, con efectos en todo el mundo: llega a los responsables de la toma de decisiones en las capitales, así como a los ciudadanos afectados por las normas y políticas resultantes de este centro multilateral de conocimientos y negociaciones.

Lo que hace única a Ginebra entre las demás sedes de la ONU es el alcance y la relevancia de su agenda. De la ayuda humanitaria, los refugiados y las migraciones a la gobernanza de Internet, del comercio internacional a la salud mundial, de la propiedad intelectual al desarrollo económico, de los derechos humanos a la biodiversidad, de las políticas de empleo y protección social al cambio climático. El desarme también forma parte de este panorama, aunque pertenezca a una categoría diferente de actividades multilaterales. **Casi todas las "amenazas no militares" y las "raíces de las actuales crisis multifacéticas" <sup>3</sup>se abordan en Ginebra.** Sí, el trabajo en Ginebra es altamente

---

<sup>1</sup> Greycells, Asociación de Antiguos Funcionarios Internacionales para el Desarrollo [www.greycells.ch](http://www.greycells.ch)

<sup>2</sup> <https://www.geneve-int.ch/genevainternational>

<sup>3</sup> [https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2023/09/PRG-Booklet-on-An-Enced-Role-for-the-UN-in-Peace-and-Human-Security-Final10Sept2023\\_FOGGS-Papers-2023.pdf](https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2023/09/PRG-Booklet-on-An-Enced-Role-for-the-UN-in-Peace-and-Human-Security-Final10Sept2023_FOGGS-Papers-2023.pdf) , p.42.

"técnico" o "funcional" (véase la teoría de Mitrany), complicado, pero siempre relevante. Abarca más que los 17 ODS.

La historia no se repite, pero cuenta: **los únicos supervivientes del sistema de la Sociedad de Naciones** fueron sus entidades económicas, sociales y humanitarias, que se transformaron en entidades de la ONU, mientras que las entidades de la ONU se transformaron en entidades de la Sociedad de Naciones, que se transformaron en entidades de la ONU.

El Consejo de Europa, brazo político de la Liga encargado de la seguridad colectiva, se derrumbó mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, y sabemos por qué. ¿Se trata de una previsión? En cualquier caso, es la demostración de que la cooperación multilateral sobre amenazas no militares es indispensable y más resistente que los mecanismos multilaterales diseñados para evitar conflictos militares. Teniendo en cuenta el peligro de un conflicto nuclear, ¿podemos correr el riesgo de un sistema multilateral impulsado por objetivos políticos miopes? Más bien al revés: los objetivos económicos, sociales, medioambientales y de derechos humanos deben ser la fuerza motriz que guíe las decisiones políticas.

## **2.- POR QUÉ LA GINEBRA INTERNACIONAL ES IMPORTANTE EN CUALQUIER DEBATE SOBRE UNA "ONU 2.0":**

Tres características clave la hacen muy relevante hoy y para el futuro, porque reflejan la esencia de la globalización en el siglo XXI.

**En primer lugar, la labor de análisis, negociación y creación de consenso que se lleva a cabo en Ginebra es principalmente normativa y reguladora.** Su objetivo es establecer normas y mecanismos para gestionar los procesos de globalización en lugar de dejar la libertad no regulada a las fuerzas del mercado y a los intereses individuales. Los valores de la Carta de las Naciones Unidas y los ODS pasan de la teoría a la realidad cada vez que se utiliza un instrumento multilateral en Ginebra: un reglamento de la OMS sobre salud mundial, una resolución del Consejo de Derechos Humanos, un acuerdo de la OMC sobre comercio internacional, un convenio de la OIT sobre derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios, un debate de la UIT sobre la "terra incognita" de la inteligencia artificial. Se mejora un poco la vida cotidiana de "Nosotros los Pueblos...". Hay muchos matices y deficiencias en este panorama normativo, desde disposiciones jurídicamente vinculantes (como en el caso de la OMC) hasta recomendaciones de "mejor hacer" y declaraciones puramente simbólicas. La misma diversidad se aplica a los mecanismos de control: sólo unos pocos garantizan que las normas se integren en las legislaciones nacionales o sean debidamente aplicadas por los Estados miembros. En todos los casos, cada norma multilateral implica una delegación de soberanía nacional. La Ginebra internacional acumula décadas de experiencia cuyo valor político aún debe evaluarse y comprenderse plenamente más allá del contenido técnico de esta labor normativa.

**En segundo lugar, Ginebra llega al "nivel nacional"** no sólo con la información, la investigación, las reglas y las normas que produce, sino también con su papel en la transformación de ese trabajo en asistencia técnica concreta a escala mundial a través de innumerables formaciones, programas de capacitación, asesoramiento político y promoción. El papel de Ginebra en la asistencia humanitaria prestada en situaciones de emergencia o que no tienen fin (como en los campos de refugiados) es el más visible en los titulares. Pero cuando un responsable político dice a un experto de la ONU: "He cambiado de opinión gracias a tu formación", la recompensa es más significativa que un titular. Investigación aplicada, elaboración y difusión de datos sobre problemas mundiales, adaptación de la experiencia a las distintas situaciones: la ayuda a los ciudadanos se genera a través del conocimiento.

**Por último, Ginebra es un rompecabezas: es la principal encrucijada multilateral de las cuestiones intersectoriales y multidisciplinares** que caracterizan la globalización y las crisis actuales, cada vez más complejas. La lista de vínculos entre temas multilaterales es muy larga: comercio, seguridad alimentaria y salud; migración, refugiados y cambio climático; políticas de derechos humanos, salud, empleo y seguridad social; género, comercio electrónico y desarrollo económico; propiedad intelectual, acceso a vacunas y tecnología; mercados laborales e inteligencia artificial; gobernanza de Internet y economía digital; economías azules y verdes, cadenas de suministro e inversiones... En Ginebra, los delegados interactúan a diario con secretarías, expertos y ONG sobre estas cuestiones polifacéticas, saltando por encima de las disciplinas, dando forma a la comprensión de las amenazas multilaterales en evolución.

### **3.- CÓMO REFORZAR LOS PUENTES ENTRE LAS ONU GINEBRA Y NUEVA YORK, AÚN EN FUNCIONAMIENTO:**

¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia de Ginebra para el ámbito de la paz y, en términos generales, de la cooperación política? **¿Puede capitalizarse y trasladarse de Ginebra a Nueva York la confianza que se está creando en torno a estos temas "técnicos"?** ¿Cómo pueden la investigación y los intercambios entre expertos y responsables políticos conducir a políticas basadas en el conocimiento en todos los ámbitos de trabajo de la ONU siguiendo el enfoque de Ginebra? ¿Cómo pueden gestionarse de forma constructiva todos los bienes públicos mundiales -la paz en primer lugar- en aras de los intereses comunes?

Al igual que en Nueva York, existe frustración entre los distintos actores de la escena ginebrina porque la geopolítica contamina muchas negociaciones. Es el mismo tipo de frustración que siente un científico cuando lucha contra las "fake-news" que niegan el conocimiento. Sí, Ginebra también se ve afectada por la crisis de confianza y la escasa credibilidad del multilateralismo, pero el ambiente sigue siendo más positivo que en Nueva York, empezando por la opinión suiza y los políticos que no practican el deporte de criticar a la ONU por diversión.

Algunas acciones podrían estimular un contagio positivo de Nueva York por el ambiente ginebrino y el trabajo <<técnico>>.

En primer lugar, estos días se habla mucho de **resiliencia**. En Ginebra, resiliencia significa, en primer lugar, mantener la esperanza y la fe en el multilateralismo a pesar de la contaminación geopolítica y los **recortes en los recursos financieros** de las organizaciones internacionales y las ONG, incluidas las dedicadas a la ayuda humanitaria. Rara vez vemos titulares que comparen el aumento de los gastos militares con la disminución de los fondos destinados a la cooperación multilateral. Muchas entidades de la ONU, empezando por las humanitarias, pronto serán incapaces de funcionar sin una financiación adecuada (es decir, desligada y regular). Cualquier reforma de la ONU debería empezar por aquí, por los presupuestos.

En segundo lugar, la propuesta de establecer un **Consejo de Resiliencia Global**<sup>4</sup> como órgano subsidiario de la Asamblea General (o del ECOSOC) para hacer frente a las <<amenazas no militares>> merece atención -especialmente para la Ginebra Internacional, fundamentada en estas amenazas. La propuesta de este Consejo, más allá del apoyo político, requiere una articulación sólida

---

<sup>4</sup> La propuesta fue realizada por la Fundación para la Gobernanza Global y la Sostenibilidad (FOGGS), véase [https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2023/09/PRG-Booklet-on-An-Enhanced-Role-for-the-UN-in-Peace-and-Human-Security-Final10Sept2023\\_FOGGS-Papers-2023.pdf](https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2023/09/PRG-Booklet-on-An-Enhanced-Role-for-the-UN-in-Peace-and-Human-Security-Final10Sept2023_FOGGS-Papers-2023.pdf) p.40.

y transparente con todo el ecosistema de Ginebra, por encima de los tradicionales silos interinstitucionales. Dicho Consejo podría ser un potente catalizador para garantizar, más que la coordinación, una verdadera coherencia de valores e ideas dentro del sistema de la ONU.

En tercer lugar, **hay que movilizar a la sociedad civil**. ¿Dónde están las Greta Thunberg dispuestas a salir a la calle para defender los valores y el trabajo de la ONU, pidiendo a gritos una "ONU 2020" para las generaciones futuras? Los debates entre académicos y diplomáticos sobre las sutilezas de la Carta son necesarios, pero débiles e ineficaces si no implican a los ciudadanos con mensajes contundentes y directos sobre la paz y la cooperación internacional en todos sus aspectos. Esto incluye al sector privado: Ginebra está bien equipada para desarrollar más diálogos y cooperación entre diplomáticos, investigadores y empresarios.<sup>5</sup>

En cuarto lugar, **los actores tanto de Nueva York como de Ginebra deberían intensificar sus contactos**, a todos los niveles, durante los meses previos a la Cumbre del Futuro. Deberían hacer un balance conjunto de los ODS, desde las perspectivas << técnica >> y geopolítica. Deben actuar juntos para difundir los valores de la ONU y sensibilizar sobre el futuro del multilateralismo. Deberían sentarse a la misma mesa para identificar, concretamente, cómo el trabajo realizado en Ginebra aportaría oxígeno, sustancia y vapor al proceso de Nueva York. El darwinismo también se aplica a las instituciones internacionales: sólo sobrevivirán las que se adapten. Los cambios en la forma en que Nueva York y Ginebra interactúan (o no interactúan lo suficiente) son parte de la solución.

Por último, hay dos aspectos que merecen ser abordados con honestidad en cualquier debate sobre el futuro de los instrumentos multilaterales. El primero se refiere al papel de las **Instituciones de Bretton Woods**, normalmente escondido bajo la alfombra o apenas mencionado con la excusa de que se situaron deliberadamente en la frontera del organigrama de la ONU en 1944-45. No sólo pertenecen al sistema. Necesitan salir de su "espléndido aislamiento" para desempeñar un papel importante, aplicando de forma visible los objetivos y valores de la ONU, sobre todo en estrecha relación con muchas entidades de la ONU con sede en Ginebra. La segunda se refiere al **papel de la sociedad civil y a los valores democráticos** que transmite la Carta: ¿cómo puede renovarse la ONU si la sociedad civil no tiene voz en muchas partes del mundo y si la democracia no es un objetivo compartido? También aquí Ginebra y Nueva York tienen que hablar.

---

<sup>5</sup> 5 GESDA, el Anticipador de la Ciencia y la Diplomacia de Ginebra es un buen ejemplo. <https://gesda.global/>