

LA REFORMA DEL PILAR DE PAZ Y SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. RESPUESTA A LOS NUEVOS DESAFÍOS Y AL RIESGO DE IRRELEVANCIA

REFORM OF THE UNITED NATIONS PEACE AND SECURITY PILLAR. RESPONDING TO NEW CHALLENGES AND THE RISK OF IRRELEVANCE

Karlos PÉREZ DE ARMIÑO*

Resumen: Las Naciones Unidas emprendieron en 2015 un proceso, aún en marcha, de reforma de su pilar de paz y seguridad. Con ello ha buscado responder a importantes desafíos al funcionamiento, el respaldo y la relevancia de sus operaciones de paz, tales como: la proliferación de conflictos de difícil solución política, el cuestionamiento al multilateralismo, el creciente protagonismo de países no occidentales en las operaciones de paz, los cuestionamientos teóricos a la agenda de paz liberal, o las críticas a la ineficiencia de sus misiones. El proceso de reforma, basado en varios documentos y resoluciones, se ha plasmado en nuevos objetivos y criterios, remodelaciones institucionales, e iniciativas políticas y operativas. Algunos de sus postulados fundamentales son la priorización de la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos; una perspectiva de “sostenimiento de la paz”, holística, preventiva y a largo plazo; una mayor flexibilidad y adaptabilidad de los mandatos; la interrelación entre paz, desarrollo y derechos humanos; un enfoque menos estatocéntrico y más basado en las necesidades de las personas; y la transversalización del enfoque de género. La reforma se ha traducido en varias mejoras en la articulación y operatividad de las operaciones, si bien resultan limitadas.

Palabras clave: Naciones Unidas, operaciones de paz, mantenimiento de la paz, construcción de la paz, sostenimiento de la paz, conflictos armados, paz liberal, pilar de paz y seguridad.

Abstract: In 2015, the United Nations embarked on an ongoing process of reforming its peace and security pillar. In doing so, it has sought to respond to important challenges to the functioning, support and relevance of its peace operations, such as: the proliferation of conflicts that are difficult to resolve politically, the questioning of multilateralism, the growing role of non-Western countries in peace operations, the theoretical questioning of the liberal peace agenda, and criticism of the inefficiency of its missions. The reform process, based on various documents and resolutions, has involved new objectives and criteria, institutional changes, and political and operational initiatives. Some of its fundamental postulates are the prioritisation of the search for political solutions to conflicts; the holistic, preventive and long-term perspective of “sustainable peace”; greater flexibility and adaptability of mandates; the interrelation between peace, development and human rights; a less statocentric and more people-centred approach; and the mainstreaming of the gender approach. The reform has resulted in a number of improvements in the articulation and implementation of peace operations, albeit limited.

¹ Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU (karlos.perezdearmino@ehu.eus). Investigador Principal del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (IT1424-22) del sistema universitario vasco, en cuyo marco se ha realizado este trabajo. Todas las páginas webs mencionadas han sido consultadas el 2 de mayo de 2023.

Keywords: United Nations, peace operations, peacekeeping, peacebuilding, sustaining peace, armed conflicts, liberal peace, peace and security pillar.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. BREVE APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LAS OPERACIONES DE PAZ. 3. DESAFÍOS AL TRABAJO SOBRE PAZ Y SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. 3.1. Conflictos armados más complejos e “intratables”. 3.2. Implicación de potencias no occidentales con nuevos enfoques. 3.3. Aumento de las rivalidades geopolíticas y crisis del multilateralismo. 3.4. Auge de las operaciones de paz de las organizaciones regionales. 3.5. Cuestionamiento de los principios y enfoques de la paz liberal. 4. DOCUMENTOS E INICIATIVAS CLAVE EN LA REFORMA DEL PILAR DE PAZ Y SEGURIDAD. 5. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REFORMA. 5.1. La primacía de la política. 5.2. La primacía de la prevención de conflictos y una perspectiva de largo plazo: el sostenimiento de la paz. 5.3. Un enfoque integrado del pilar de paz y seguridad. 5.4. Mayor coherencia del sistema de las Naciones Unidas: integración con los pilares de desarrollo y derechos humanos. 5.5. Adaptación al contexto y enfoque de terreno. 5.6. Operaciones centradas en las personas. 5.7. Partenariado con otros actores. 5.8. Implicación de las mujeres y transversalización del enfoque de género. 6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la reforma del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, aún en marcha, que ha suscitado diferentes transformaciones en la gestión institucional, objetivos y principios de los diversos tipos de operaciones de paz utilizadas por la organización.

El proceso se inició en 2015 (coincidiendo con el 70 aniversario de la Carta de las Naciones Unidas) con las propuestas formuladas en tres documentos de gran alcance, que detallaremos más adelante. Estos se confeccionaron bajo el mandato del Secretario General Ban Ki-moon, cuyo legado ha sido considerado modesto¹, siendo su sucesor, António Guterres, quien ha articulado e impulsado la reforma.

La reforma emergió como una necesidad imperiosa de dar respuesta a complejos desafíos afrontados por la comunidad internacional y por las propias Naciones Unidas. Algunos se derivan de un entorno internacional complejo y en transformación, como la proliferación de conflictos de difícil resolución, el auge de la multipolaridad y la crisis del multilateralismo. Otros tienen que ver con factores que han erosionado la efectividad y credibilidad de las operaciones de paz, como el cuestionamiento de sus postulados basados en la paz liberal, así como problemas sistémicos de articulación y gestión. En definitiva, la organización se ha visto en la necesidad de revisar sus herramientas a fin de poder “mantener su relevancia y capacidad de satisfacer estos desafíos”².

¹ WEISS, Thomas G. y CARAYANNIS, Tatiana, “Windows of Opportunity for UN Reform: Historical Insights for the Next Secretary-General”, *International Affairs*, vol. 93, 2017, núm. 2, p. 324.

² STAMNES, Eli y OSLAND, Karl M., *Synthesis Report: Reviewing UN Peace Operations, the UN Peacebuilding Architecture and the Implementation of UNSCR 1325*, NUPI Report núm. 2, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2016, p. 5.

Mediante la reforma, la organización ha formulado nuevos principios y objetivos en este ámbito, o reforzado algunos ya existentes, como los relativos a la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). También ha realizado innovaciones conceptuales, como el enfoque del “sostenimiento de la paz”, que trasciende su visión convencional de la construcción de paz mediante una perspectiva más holística y ligada a la prevención. Igualmente, ha revisado la arquitectura institucional en este campo, al tiempo que ha adoptado nuevos instrumentos operativos y medidas para mejorar la gestión y la eficiencia de las operaciones.

El proceso de reforma continúa adelante. Su hito más reciente ha sido la publicación por el Secretario General, en julio de 2023, de su Nueva Agenda de Paz. No en vano, cabe suponer que la reforma seguirá necesitando nuevos insumos, habida cuenta de que el trabajo de paz y seguridad de las Naciones Unidas se está viendo lastrado por el deterioro del escenario global y por una nueva era de creciente rivalidad entre las superpotencias, a la que la guerra de Ucrania está contribuyendo decisivamente³.

Cabe añadir que la reforma del pilar de paz y seguridad es uno de los dos procesos con los que las Naciones Unidas han tratado de responder a los mencionados desafíos. El otro proceso ha consistido en un reparto de tareas entre dos modalidades de operaciones de paz: las operaciones de mantenimiento de la paz y las Misiones Políticas Especiales (MPE). Estas últimas, más reducidas y de carácter exclusivamente civil y desarmado, han ganado peso como instrumento esencial para promover soluciones políticas y construir la paz.⁴

La estructura del artículo es la siguiente. Primero, realizaremos algunas consideraciones conceptuales básicas sobre las operaciones de paz. Segundo, esbozaremos los principales retos que tales operaciones vienen afrontado en las últimas décadas. Tercero, analizaremos los principales documentos e iniciativas con los que las Naciones Unidas han formulado y vienen materializando la reforma de su pilar de paz y seguridad. Cuarto, desglosaremos los objetivos y principios más relevantes de dicha reforma, valorando los avances y dificultades que han registrado. Por último, extraeremos algunas breves conclusiones.

2. BREVE APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LAS OPERACIONES DE PAZ

Siguiendo una pauta creciente, aunque no unánime, en el artículo utilizamos el concepto “operaciones de paz” como un término genérico que abarca la diversa gama de misiones de las Naciones Unidas en la materia, con

³ PONS, Xavier, “La guerra de Ucrania, las Naciones Unidas y el Derecho Internacional: algunas certezas sistémicas insostenibles”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 43, 2022, pp. 1-33.

⁴ PETER, Mateja, “UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order?”, en DE CONING, Cedric y PETER, M. (eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Palgrave Macmillan, Cham (Suiza), 2019, p. 14.

diferentes objetivos e instrumentos. El término fue usado por primera vez en el informe Brahimi de 2000, para abarcar todas las operaciones de la organización en este campo (en concreto, las de prevención de conflictos, y las de establecimiento, mantenimiento y construcción de la paz)⁵. Más tarde, el *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz* de 2015, conocido como informe HIPPO, que es el principal documento inspirador de la reforma del pilar, recomendó utilizar el concepto para referirse a ese amplio espectro de operaciones⁶, criterio que ha sido asumido por el Secretario General Guterres en el marco de la reforma. Sin embargo, el término no ha concitado el acuerdo y diferentes organismos de las Naciones Unidas prefieren utilizar otros conceptos. Por el contrario, en el campo académico es cada vez más utilizado para incluir todas las misiones de las Naciones Unidas en el campo de la paz y seguridad, incluyendo las MPE.

Existe un amplio consenso sobre las definiciones de las misiones de *mantenimiento, establecimiento e imposición de la paz*, basadas en el documento *Un Programa de Paz*, de 1992⁷, así como, en el caso del mantenimiento de la paz, en la conocida como Doctrina Capstone⁸.

Por el contrario, es preciso apuntar que el concepto de *peacebuilding* es más controvertido, en dos sentidos. En primer lugar, las Naciones Unidas tradicionalmente lo han definido de forma estrecha, como una fase posterior a la de establecimiento de la paz, consistente en actividades en contextos posbélicos para asegurar la sostenibilidad de los acuerdos de paz. Por ello, los documentos en español de Naciones Unidas suelen traducirlo como “consolidación de la paz”. Sin embargo, tanto en la literatura académica como en el ámbito político se ha asumido crecientemente que abarca medidas no solo tras el conflicto, sino también antes de y durante el mismo. De hecho, la traducción más habitual en la literatura, que usamos también en este artículo, es la de “construcción de la paz”. En segundo lugar, las Naciones Unidas, en base a la doctrina Capstone, han definido la *peacebuilding* como medidas orientadas a mejorar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones con mayor efectividad y legitimidad. Esta visión ha sido criticada por su carácter estatocéntrico, por identificarla con la construcción del Estado en base a postulados occidentales y liberales, cuando en realidad existen otras perspectivas y prácticas sobre la construcción de la paz⁹.

⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000, párr. 10.

⁶ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz. Aunar nuestras ventajas en pro de la paz: políticas, alianzas y personas* (A/70/95-S/2015/446), 17 de junio de 2015.

⁷ NACIONES UNIDAS, *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General, A/47/277, 17 de junio de 1992.

⁸ UNITED NATIONS, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations y Department of Field Support, junio de 2008.

⁹ PETER, Mateja y RICE, Haley, *Non-Western Approaches to Peacemaking and Peacebuilding: State-of-the-art and an Agenda for Research*, PeaceRep, The University of Edinburgh, Edimburgo, 2022, p. 7.

En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, el tipo de misión más habitual, en la literatura especializada ha sido frecuente clasificarlas en base a tres supuestas generaciones implementadas en diferentes periodos y con diferentes características¹⁰. No obstante, esta clasificación ha sido crecientemente cuestionada, porque en los diferentes períodos han existido, y aún existen, misiones con características de las tres generaciones. De hecho, las catorce misiones de mantenimiento de la paz actualmente existentes son bastante diversas. Todavía perduran algunas surgidas en la Guerra Fría, con características propias de la primera generación: son misiones unidimensionales de observación y monitoreo en contextos de conflictos congelados, centradas en áreas geográficas limitadas, que han servido para rebajar la tensión pero no para aportar una solución política¹¹. A su vez, también hay varias operaciones voluminosas en recursos y personal, con mandatos multidimensionales que cubren numerosos ámbitos de actuación, civiles y militares, para ejercer incidencia política en el país, por lo que cuentan con más tropas, personal y presupuesto.

Cabe señalar que en los últimos años se ha experimentado una tendencia a operaciones de mantenimiento de la paz más pequeñas. Desde 2014 no se ha desplegado ninguna misión multidimensional de grandes dimensiones y armada, orientada a la construcción del Estado, como las que proliferaron en las décadas de 1990 y 2000, mientras que desde 2017 se han cerrado cuatro de ellas (las de Costa de Marfil, Liberia, Haití y Darfur). No obstante, sí se han desplegado algunas MPE limitadas, de monitoreo y observación, como las dos misiones consecutivas de verificación del acuerdo de paz de Colombia (2016, 2017), y la misión en apoyo al acuerdo de Hodeida en Yemen (2019). Según algunos especialistas, los cambios en el orden global y la creciente división en el Consejo de Seguridad han reducido el espacio para las operaciones grandes y costosas, y han motivado un retorno al minimalismo del mantenimiento de la paz propio de la Guerra Fría¹².

3. DESAFÍOS AL TRABAJO SOBRE PAZ Y SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Como decíamos, la reforma del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas ha sido la respuesta necesaria a una serie de problemas y desafíos que vienen dificultando la actuación de la organización en ese campo. Algunos de ellos tienen que ver con cambios en el escenario internacional, en tanto que otros afectan específicamente a la organización y a sus operaciones de paz. Detallaremos a continuación los principales.

¹⁰ DOYLE, Michael W. y SAMBANIS, Nicolas, "Peacekeeping operations", en DAWS, Samuel y WEISS, Thomas G. (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 325.

¹¹ *Ibidem*, pp. 3, 4, 13.

¹² *Ibidem*, p. 6.

3.1. Conflictos armados más complejos e “intratables”

Los conflictos armados recientes se caracterizan por un aumento de su complejidad y de la dificultad para encontrar una solución política negociada, siendo más “intratables” que nunca antes¹³. Las guerras civiles se triplicaron en número entre 2007 y 2014, al tiempo que se transformaron en conflictos menos susceptibles de acabar con acuerdos políticos entre las partes, debido a la implicación de un creciente número de actores regionales e internacionales, de redes criminales transnacionales y de organizaciones fundamentalistas islámicas (ISIS, Al-Shabaab, Boko Haram, etc.). En el caso de estas últimas, sus objetivos maximalistas hacen que tengan poca motivación para asumir acuerdos de paz, al tiempo que la comunidad internacional suele excluirlas de las negociaciones políticas por considerarlas terroristas e ilegítimas¹⁴.

A ello se añade un aumento del porcentaje de conflictos en los que las hostilidades retornan tras haber finalizado, habiendo llegado al 60% en la primera década de este siglo¹⁵. Esto ha contribuido a que se haya difuminado la frontera entre las fases de conflicto y posconflicto; a una prolongación de la duración de las hostilidades, que en 2020 ha alcanzado un promedio de 30 años¹⁶; así como a un creciente número de civiles muertos u obligados a desplazarse¹⁷.

Estas tendencias han suscitado importantes desafíos a las operaciones de paz. Por un lado, se han visto en la creciente necesidad de incorporar en los mandatos la protección de la población civil, lo que suscita nuevos retos en ámbitos como la seguridad, los derechos humanos, la asistencia humanitaria o el género¹⁸. Por otro lado, el incremento de los ataques al personal e instalaciones de las Naciones Unidas ha obligado a que las operaciones tengan que adoptar importantes medidas para su propia seguridad, provocando una creciente tendencia a su bunkerización o atrincheramiento, reduciendo la capacidad para interactuar con la población local¹⁹ y para jugar un rol político²⁰.

Además, cada vez más operaciones de mantenimiento de la paz operan en escenarios de conflicto abierto, en ausencia de procesos de paz viables. Estos escenarios hacen que a veces las Naciones Unidas se ven atrapadas en una

¹³ DAY, Adam, GORUR, Aditi, HOLT, Victoria K. y HUNT, Charles T., *The Political Practice of Peacekeeping: How Strategies for Peace Operations are Developed and Implemented*, United Nations University, Nueva York, 2020, p. 8.

¹⁴ EINSIEDEL, Sebastian Von, *Major Recent Trends in Violent Conflict*, United Nations University Centre for Policy Research, Tokio, 2014, pp. 5-6.

¹⁵ EINSIEDEL, Sebastian Von, *Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict*, Occasional Paper, núm. 10, United Nations University Centre for Policy Research, Tokio, 2017, p. 3.

¹⁶ IISS, *The Worldwide Review of Political, Military and Humanitarian Trends in Current Conflicts*, International Institute for Security Studies, Londres, 21 de septiembre de 2021.

¹⁷ IISS, *The Armed Conflict Survey*, International Institute for Security Studies, Londres, 2019.

¹⁸ RUSSO, Jenna y MAMIYA, Ralph, *The Primacy of Politics and the Protection of Civilians in UN Peacekeeping*, International Peace Institute, Nueva York, 2022.

¹⁹ EINSIEDEL, Sebastian Von, *Major Recent Trends...*, *op. cit.*, 2014, p. 7.

²⁰ DAY, Adam *et al.*, *op. cit.*, 2020, pp. 8-9.

compleja relación con los gobiernos: proteger a la población, sobre todo de la violencia del Estado, puede poner en riesgo el necesario consentimiento de éste a las operaciones y su colaboración con las mismas, así como entrar en contradicción con los objetivos de reforzar las capacidades estatales²¹. De este modo, la complejidad de los conflictos armados recientes ha dificultado que las operaciones de mantenimiento de la paz y las MPE de las Naciones Unidas puedan realizar su trabajo político, en particular sus tareas de mediación y buenos oficios, y su implicación con actores no estatales para abordar dinámicas de conflicto subnacionales²².

A esta complejidad del contexto se suman diferentes problemas propios de las Naciones Unidas, que han deteriorado sus valores fundacionales, así como la legitimidad y confianza en ella para liderar procesos de paz. Entre ellos destacan su subordinación a los intereses geopolíticos de los miembros permanentes del Consejo, que se ha traducido en actuaciones al servicio de propuestas occidentales o a veces en inacción, y la dificultad de las operaciones para alcanzar sus objetivos de estabilidad social, desarrollo y democratización en contextos de conflicto²³. En varias operaciones de paz recientes (como las de Darfur, Sudán del Sur o R. D. del Congo) se han constatado diversas deficiencias: fallos de planificación y despliegue, descoordinación entre agencias, dificultades de adaptación al cambio de circunstancias, e incapacidad para proteger a los civiles o consolidar procesos de paz²⁴. Además, diferentes casos de explotación y abusos sexuales por el personal de las operaciones de paz, y la deficiente respuesta dada por las Naciones Unidas, han dañado la credibilidad de estas²⁵.

Como resultado, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas parecen haberse vuelto menos efectivas que las de la década de 1990, que se implementaban en conflictos “maduros para su resolución”. Tales deficiencias han suscitado un creciente debate sobre hasta qué punto la organización está adecuadamente capacitada para llevar los conflictos armados actuales hacia una paz sostenible²⁶. Una opinión ampliamente expresada es que el modelo de construcción de paz de las Naciones Unidas no está ajustado, en cuanto a sus principios y capacidades operativas, para realizar operaciones frente a grupos terroristas o conflictos transnacionales.

²¹ *Ibidem*, p. 9.

²² DAY, Adam, “Politics in the Driving Seat: Good Offices, UN Peace Operations, and Modern Conflict”, en DE CONING, Cedric y PETER, Mateja, *op. cit.*, pp. 67-88.

²³ BARGÜES, Pol, “La ONU y la idea de ‘sostener la paz’ en un mundo multipolar”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, 2020, núm. 2, p. 345.

²⁴ DE CONING, Cedric, “UN Peace Operations and Changes in the Global Order: Evolution, Adaptation, and Resilience”, en DE CONING, C. y PETER, Mateja, *op. cit.*, p. 300.

²⁵ VANYÓ, Raquel, “Naciones Unidas frente al espejo. De la política de tolerancia cero contra la explotación y los abusos sexuales a la exigencia de responsabilidad penal en operaciones de paz. Propuestas para frenar la impunidad sobre el terreno”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 39, 2023, pp. 579-628.

²⁶ DAY, Adam, “Politics in the Driving Seat...”, *op. cit.*, p. 68.

Igualmente, se ha discutido sobre el alcance y la orientación de los mandatos de las operaciones de paz, habiendo ganado peso el argumento partidario de unas operaciones más limitadas, enfocadas a menos áreas prioritarias (protección, estabilidad y política), en las que las Naciones Unidas tengan ventajas comparativas²⁷.

3.2. Implicación de potencias no occidentales con nuevos enfoques

Como reflejo de la emergencia de un orden mundial más multipolar, algunos países no occidentales están ganando peso en las operaciones de paz de Naciones Unidas, asumiendo funciones más relevantes, por ejemplo en actividades de establecimiento de la paz y como mediadores²⁸. Además, a veces realizan iniciativas de mediación y construcción de paz por su cuenta, en el marco de organizaciones regionales, o formando coaliciones *ad hoc* de países vecinos.

Se trata de los países BRIC, es decir, China, Rusia, India, Brasil y Sudáfrica; así como de otras potencias emergentes, como Turquía, Indonesia y los Estados del Golfo. Aunque son muy heterogéneos, les une su carácter de países no occidentales que se ven periféricos a un sistema global dominado en gran parte por los EEUU y sus aliados²⁹. El creciente papel de estos países acarrea transformaciones cualitativas y normativas en las operaciones de paz, con la introducción de nuevas ideas y enfoques³⁰. En efecto, conlleva un desafío a las narrativas, principios, liderazgos y prácticas del modelo occidental de operaciones de paz³¹, basado en la paz liberal y hegemónico durante la posguerra fría.

En cuanto a las nuevas formas de proceder de estos países no occidentales en su participación en las misiones, cabría destacar las siguientes:

- a) En cuanto al formato, junto a su participación en operaciones de las Naciones Unidas, han tendido a incrementar sus actuaciones unilaterales, si bien con diferentes enfoques. China, aunque realiza muchas actividades de paz bilaterales, es muy activa en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, al tiempo que sostiene que toda presencia militar en operaciones de paz exige el consentimiento del país y la

²⁷ DE CONING, Cedric, "UN Peace Operations...", *op. cit.*, pp. 314-315; DE CONING, Cedric, "How UN Peacekeeping Operations Can Adapt to a New Multipolar World Order", *International Peacekeeping*, vol. 26, 2019, núm. 5, p. 538.

²⁸ PETER, Mateja y RICE, Haley, *op. cit.*, p. 3.

²⁹ DE CARVALHO, Benjamin y DE CONING, Cedric, *Rising Powers and the Future of Peacekeeping and Peacebuilding*, NOREF, Oslo, 2013, pp. 1-8.

³⁰ CALL, Charles T., y DE CONING, Cedric, "Conclusion: Are Rising Powers Breaking the Peacebuilding Mold?", en CALL, Charles T. y DE CONING, Cedric (eds.), *Rising Powers and Peacebuilding: Breaking the Mold?*, Springer, Cham (Suiza), 2017, pp. 243-272.

³¹ ABDENUR, Adriana Erthal, "UN Peacekeeping in a Multipolar World Order: Norms, Role Expectations, and Leadership", en DE CONING, Cedric y PETER, Mateja (eds.), *op. cit.*, pp. 45-65.

autorización del Consejo de Seguridad. Por el contrario, Rusia es más escéptica ante los espacios globales y prefiere actuar unilateralmente (como en la República Centroafricana, Kosovo y países exsoviéticos) o mediante organizaciones regionales que controla, como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva³².

- b) Los actores no occidentales prefieren enfoques de arriba abajo, trabajando principalmente con los gobiernos y poco con la sociedad civil. Prestan escasa atención a la promoción de la democracia, de modelos de gobernanza inclusivos y participativos, o de la rendición de cuentas de los Estados donde operan³³.
- c) Del mismo modo, priorizan las cuestiones de desarrollo económico sobre la democracia y los derechos políticos, por lo que la mayoría han vinculado sus políticas de seguridad a la cooperación al desarrollo. China, por ejemplo, ha desarrollado un modelo de “paz del desarrollo” (*developmental peace*), que incluye la ayuda al desarrollo en la construcción de la paz. Por su parte, Rusia ha adoptado un enfoque diferente, centrado en actividades en el sector de seguridad (formación y ayuda militar y policial), que probablemente no buscan solo gestionar conflictos, sino expandir su influencia exterior³⁴.
- d) Otra característica de los países no occidentales es su reticencia, a veces rechazo, hacia la relajación del principio de no injerencia en los asuntos internos promovida por los enfoques liberales de paz, palpable en las intervenciones humanitarias y en el principio de la responsabilidad de proteger. Les une el temor a que las potencias occidentales puedan abusar de tales herramientas³⁵.

3.3. Aumento de las rivalidades geopolíticas y crisis del multilateralismo

El aumento reciente de la rivalidad geopolítica entre las grandes potencias ha generado profundas divisiones en el Consejo de Seguridad, lastrando sus capacidades para responder a las guerras de Yemen y Siria y la invasión de Ucrania. Así, la diplomacia internacional centrada en crisis se ha vuelto más difícil y las Naciones Unidas se han visto cada vez más limitadas a consensos solo sobre acuerdos humanitarios, despliegues de observadores, apoyo a acuerdos locales de cese el fuego y otras medidas para mitigar el impacto de la guerra³⁶.

³² PETER, Mateja y RICE, Haley, *op. cit.*, pp. 13, 14, 19, 20.

³³ CALL, Charles T., y DE CONING, Cedric, *op. cit.*, pp. 254-5.

³⁴ PETER, Mateja y RICE, Haley, *op. cit.*, p. 20.

³⁵ *Ibidem*, pp. 21-22.

³⁶ GOWAN, Richard, *Major Power Rivalry and Multilateral Conflict Management*, Discussion Paper Series on Managing Global Disorder, núm. 8, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2021.

Estas rivalidades se inscriben en un contexto de crisis del multilateralismo. Siendo el multilateralismo la “expresión institucional del orden mundial”, su actual crisis puede verse como “el fin de la breve estructura histórica hegemónica nacida después del fin de la Guerra Fría”, caracterizada por unas determinadas relaciones de poder e ideas. El auge de las potencias emergentes está generando profundas transformaciones en las estructuras de poder del orden internacional, lo cual está poniendo en crisis lo que Oriol Costa denomina el multilateralismo “solidarista” que emergió al final de la Guerra Fría. Así, se están viendo cuestionadas las ideas en las que se basó (universalización de las normas liberales, intervencionismo liberal, responsabilidad de proteger, etc.), con intentos de redefinición de conceptos como democracia y derechos humanos; así como su arquitectura institucional y sus prácticas, en las que las Naciones Unidas asumieron un papel central³⁷.

3.4. Auge de las operaciones de paz de las organizaciones regionales

Otro reto para las Naciones Unidas radica en el creciente papel de las organizaciones regionales como implementadoras de operaciones de paz. Durante la segunda mitad del siglo pasado, las Naciones Unidas eran consideradas el único actor capaz para llevarlas a cabo. Sin embargo, algunos autores señalan que, en el caso de las misiones de contraterrorismo y de imposición de la paz, las organizaciones o coaliciones regionales de Estados están demostrando ser más rápidas y eficientes que las Naciones Unidas, teniendo una mayor voluntad política para tomar decisiones y una mayor actitud de resistencia cuando sufren bajas³⁸. Al mismo tiempo, a veces los actores en el terreno las ven como más legítimas para gestionar problemas regionales que unas Naciones Unidas asociadas a la intervención occidental³⁹. Como resultado, parece estar emergiendo una nueva arquitectura global de paz y seguridad, basada en la subsidiariedad regional, en la que las Naciones Unidas cooperan con organizaciones regionales para gestionar crisis conjuntamente⁴⁰.

3.5. Cuestionamiento de los principios y enfoques de la paz liberal

Otro desafío afrontado por las Naciones Unidas es de tipo normativo. Desde el final de la Guerra Fría sus operaciones de paz se han fundamentado en la perspectiva de la paz liberal, con sus postulados de (re)construcción de las instituciones estatales, democracia pluripartidista, derechos civiles y políticos, y economía

³⁷ COSTA, Oriol, “Introducción: el multiculturalismo en crisis”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 101, 2013, pp. 10-11, 15-19.

³⁸ KARLSRUD, John, “UN Peace Operations, Terrorism, and Violent Extremism”, en DE CONING, Cedric y PETER, Mateja (eds.), *op. cit.*, pp. 159-160; DE CONING, Cedric, “Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations”, en DE CONING, Cedric y PETER, Mateja (eds.), *op. cit.*, p. 227.

³⁹ PETER, Mateja y RICE, Haley, *op. cit.*, pp. 1, 2, 5.

⁴⁰ DE CONING, Cedric, “UN Peace Operations...”, *op. cit.*, p. 306.

de mercado⁴¹. Como hemos visto, este enfoque hegemónico ha sido cuestionado en la práctica por el auge de potencias no occidentales. Pero también por numerosas críticas académicas y políticas formuladas en las últimas décadas, que paralelamente han planteado propuestas alternativas sobre la construcción de la paz. Entre tales críticas a la paz liberal figuran su carácter estatocéntrico, por centrarse más en las necesidades de los Estados que de las personas; el no considerar las necesidades y los derechos socioeconómicos; el no afrontar las causas de fondo de los conflictos mediante transformaciones estructurales; el promover medidas estandarizadas sin atender las peculiaridades culturales y sociales específicas; el imponer una economía de mercado que genera desigualdades; y su insuficiente incorporación de la participación social y la perspectiva de género⁴².

Asociadas a tales críticas, en el campo de los Estudios de Paz se han desarrollado en los últimos años numerosos enfoques con propuestas alternativas respecto a la construcción de la paz. Así, por ejemplo, han proliferado las reflexiones sobre: la necesidad de “transformación” de los conflictos afrontando sus causas profundas; la dimensión de género en los procesos de paz; la interrelación entre la protección de los derechos humanos y la prevención de conflictos y la construcción de la paz; la necesaria implicación de la sociedad civil en la construcción de una paz legítima y sostenible; la interrelación entre la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz (o “triple nexa”); y la importancia que los actores y dinámicas locales tienen en los procesos de paz. Pues bien, muchas de estas ideas surgidas en espacios académicos han ido permeando los debates en el entorno de las Naciones Unidas sobre su actuación, y han acabado incidiendo en los principios inspiradores de la reforma de su pilar de paz y seguridad, que luego veremos.

Otra de las innovaciones teóricas que las Naciones Unidas parecen haber incorporado, al menos en sus documentos, es la superación de la perspectiva de la construcción de la paz como una secuencia lineal. En efecto, la paz liberal asume que la paz requiere avanzar a través de una serie rígida de fases consecutivas: cese al fuego, negociaciones, acuerdo de paz, elecciones y construcción de instituciones. Sin embargo, ha emergido una creciente conciencia de que los procesos de paz no siguen tal secuencia lineal, pues son inherentemente complejos y dinámicos. Al menos en el plano teórico, las Naciones Unidas parecen haber superado el esquema lineal de la paz liberal y haber reconocido que la construcción de la paz requiere evitar patrones estandarizados y adaptarse a las circunstancias de cada contexto⁴³.

⁴¹ RICHMOND, Oliver, “The Problem of Peace: Understanding the ‘Liberal Peace’”, *Conflict, Security and Development*, vol. 6, 2006, núm. 3, p. 292.

⁴² Un análisis de tales críticas y alternativas puede verse en: ZIRION, Iker y PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Introducción. Insumos teóricos para una construcción de paz crítica y posliberal”, en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y ZIRION, Iker (coords.), *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 15-43.

⁴³ PAFFENHOLZ, Thania, “Perpetual Peacebuilding: A New Paradigm to Move beyond the Linearity of Liberal Peacebuilding”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 15, 2021, núm. 3, pp. 367-9.

4. DOCUMENTOS E INICIATIVAS CLAVE EN LA REFORMA DEL PILAR DE PAZ Y SEGURIDAD

En respuesta a los diferentes desafíos mencionados, las Naciones Unidas han emprendido un proceso de reforma de su pilar de paz y seguridad, con la introducción de diversos cambios en cuanto a los principios y objetivos, la arquitectura institucional y los instrumentos operativos. Tal reforma, iniciada en 2015, se basa principalmente en debates y propuestas formulados inicialmente en varios documentos clave elaborados ese año por sendos grupos de expertos, cuyos contenidos desglosaremos más adelante. Posteriormente, varios informes e iniciativas han impulsado y orientado la reforma, en un proceso que sigue abierto.

El principal documento, referencia esencial de la reforma, es el *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz*⁴⁴ (en adelante, informe HIPPO), elaborado por un grupo de dieciséis expertos convocado por Ban Ki-moon. El informe, que tenía por función analizar el estado y los desafíos de las operaciones de paz de la organización, formuló más de cien recomendaciones para afrontarlos, subrayando cuatro cambios fundamentales: dar prioridad a la política, contemplar la gama completa de operaciones de paz, reforzar el partenariado con otros actores y asegurar que las operaciones se centren en las personas⁴⁵. Poco después, el Secretario General respondió con un informe en el que asumía la implementación de gran parte de dichas recomendaciones⁴⁶.

Un segundo documento decisivo para promover la reforma fue el *Informe del Grupo Consultivo de Expertos para la Revisión de la Arquitectura de Construcción de la Paz* (en adelante, informe GCE), centrado en la reforma institucional del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas⁴⁷.

El tercer documento crucial para la reforma fue el *Estudio Global sobre la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*⁴⁸ (en adelante, Estudio Global), realizado por un panel coordinado por ONU Mujeres. Este extenso documento no solo aporta una evaluación de la puesta en práctica de dicha resolución, fundamento principal de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) de las Naciones Unidas, sino también multitud de reflexiones y recomendaciones políticas sobre la construcción de la paz.

Buena parte de las propuestas formuladas en estos tres documentos inspiraron la *Acción por el Mantenimiento de la Paz* (A4P), iniciativa lanzada por

⁴⁴ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, op. cit.

⁴⁵ WEISS, Thomas G. y CARAYANNIS, Tatiana, op. cit., p. 323.

⁴⁶ UNITED NATIONS, *The Future of UN Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*, Report of the Secretary-General A/70/357-S/2015/682, Nueva York, 2015.

⁴⁷ UNITED NATIONS, *Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*, Nueva York, 2015.

⁴⁸ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, Nueva York, 2015.

el Secretario General António Guterres en marzo de 2018 para impulsar la reforma del pilar de paz y seguridad, y para galvanizar el apoyo a la misma dentro de la organización y entre los Estados miembros. En particular, buscaba responder a los retos afrontados por las misiones de mantenimiento de la paz mediante 45 compromisos específicos, orientados a respaldar soluciones políticas, aumentar la seguridad de las misiones y la capacitación de sus fuerzas, incrementar la paridad de género, mejorar el desempeño y la rendición de cuentas, etc.⁴⁹

La A4P fue acompañada en agosto de 2018 por la *Declaración de los Compromisos Compartidos Relativos al Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*⁵⁰, apoyada por 155 Estados y cuatro organizaciones multilaterales. Sirvió como una renovación del “compromiso colectivo” con las operaciones de mantenimiento de la paz, que proporcionó a todos los actores implicados un “propósito común” y una “hoja de ruta” para el esfuerzo colectivo de reforzar el mantenimiento de la paz⁵¹. La Declaración sostuvo la primacía de la política en la resolución del conflicto y el papel de apoyo que las operaciones de mantenimiento de la paz juegan en ella. También reafirmó los principios originales básicos del mantenimiento de la paz. Igualmente, reconoció la necesidad de que vayan en paralelo los avances en materia de seguridad, reconciliación nacional, estado de derecho, derechos humanos y desarrollo sostenible⁵². Todas estas ideas, como veremos, son postulados básicos de la reforma del pilar de paz y seguridad.

La A4P y la Declaración fueron dos iniciativas fundamentales de las Naciones Unidas para lograr mantener y reforzar el necesario compromiso político a favor de las operaciones de mantenimiento de la paz entre los Estados miembros y dentro de la organización⁵³. Además, han contribuido a diversas mejoras en la implementación de los mandatos en diferentes ámbitos⁵⁴.

Posteriormente, en 2021, con la finalidad de acelerar la implementación de la agenda A4P y de los citados compromisos de la Declaración, el Secretario General lanzó una nueva iniciativa, la Acción por el Mantenimiento de la Paz Plus (A4P+). Se trata de una estrategia para ser implementada durante dos años, hasta finales de 2023, que prioriza los desafíos en siete áreas prioritarias, derivadas en gran medida de las propuestas formuladas en los tres

⁴⁹ Véase: NACIONES UNIDAS, *Naciones Unidas Acción por el mantenimiento de la paz*, <https://peacekeeping.un.org/es/action-for-peacekeeping-a4p>

⁵⁰ UN PEACEKEEPING, *Acción por el Mantenimiento de la Paz. Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, agosto de 2018, disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>

⁵¹ NACIONES UNIDAS, *A4P+: Action for Peacekeeping priorities 2021-2023*, 2021, p. 2. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf

⁵² *Ibidem*.

⁵³ FORTI, Daniel, *Action for Peacekeeping Plus (A4P+): An Update on Monitoring and Implementation after Two Years*, Nueva York, International Peace Institute, 2023, pp. 1, 4.

⁵⁴ NACIONES UNIDAS, *A4P+: Action...*, *op. cit.*, pp. 2-3.

documentos de 2015: a) estrategias coherentes y compartidas entre los diferentes actores en respaldo a procesos que sostengan soluciones políticas a los conflictos; b) mejora de la integración y coherencia estratégicas y operativas internas, en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas (datos, análisis y evaluaciones compartidos); c) mejora de las capacidades, formación y actitud de los contingentes uniformados; d) mejora de la seguridad, bienestar y asistencia sanitaria del personal de las operaciones; e) prevención de malas conductas del personal, promoviendo investigaciones y sanciones, particularmente en el ámbito de los abusos sexuales; f) comunicación pública estratégica, utilizando nuevas tecnologías para llegar a audiencias más amplias; y g) cooperación y diálogo con los gobiernos anfitriones y las comunidades⁵⁵.

A estas siete prioridades se añaden dos temas transversales integrados en ellas: acelerar la implementación de la agenda de MPS en las operaciones; y avanzar hacia marcos de actuación más rigurosos, respaldados en una evaluación de resultados basados en datos⁵⁶. De este modo, para monitorear los avances y deficiencias en la implementación de estas prioridades, las Naciones Unidas han desarrollado el Plan A4P+ y el Marco de Monitoreo A4P+, que establecen una serie de resultados con unos 60 indicadores cuantitativos y cualitativos⁵⁷. Esto ha proporcionado datos sobre las misiones más sistemáticamente, lo que ha facilitado su planificación y evaluación. No obstante, se ha criticado la falta de transparencia y homogeneidad de los datos e indicadores empleados, lo que dificulta medir sus logros⁵⁸.

Últimamente se han dado nuevos pasos en el camino de la reforma del pilar de paz y seguridad. Con motivo del 75 aniversario de las Naciones Unidas, los Estados miembros realizaron en septiembre de 2020 una declaración en la que señalaron la necesidad de prevenir conflictos y promover la paz, y solicitaron al Secretario General un informe con recomendaciones para articular una agenda común con la que responder a desafíos presentes y futuros⁵⁹.

Como respuesta, el Secretario General publicó en septiembre de 2021 el informe *Nuestra Agenda Común*, en el que planteó la necesidad de acelerar la implementación de los ODS y formuló diferentes recomendaciones para afrontar los problemas de la gobernanza global⁶⁰. Entre ellas incluyó la propuesta de celebrar una Cumbre del Futuro, prevista para septiembre de 2024, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno están llamados a alcanzar un Pacto de Futuro, un nuevo consenso mundial para reforzar la gestión multilateral de los problemas mundiales presentes y futuros.

⁵⁵ NACIONES UNIDAS, *A4P+: Action...*, *op. cit.*, pp. 4-6.

⁵⁶ FORTI, Daniel, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁷ Tales informes y otras informaciones sobre la iniciativa A4P+ pueden verse en: <https://peacekeeping.un.org/es/action-peacekeeping>

⁵⁸ FORTI, Daniel, *op. cit.*, pp. 1-2, 8-10.

⁵⁹ UN GENERAL ASSEMBLY, *Declaration on the Commemoration of the Seventy-fifth Anniversary of the United Nations, A/RES/75/1*, Resolution adopted by the General Assembly, 21 de septiembre de 2020.

⁶⁰ NACIONES UNIDAS, *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, Nueva York, 2021.

Entre tales problemas, evidentemente, los de paz y seguridad ocupan un papel central. No en vano, entre las recomendaciones de dicho informe figuraba la necesidad de una Nueva Agenda de Paz, que abarcara los diversos instrumentos de los que disponen las Naciones Unidas para responder a los desafíos emergentes y proteger el “bien público global que es la paz”⁶¹.

Esta *Nueva Agenda de Paz* ha sido publicada en julio de 2023 y sus recomendaciones forman parte de los insumos que se le han solicitado al Secretario General para preparar la Cumbre del Futuro de 2024. El documento parte de un reconocimiento de las dificultades que el contexto internacional actual representa para la paz, entre otras la grave erosión de la seguridad colectiva. Frente a ello, plantea la necesidad de un nuevo compromiso colectivo para la paz, que tiene que basarse en la recuperación de tres principios básicos en las relaciones amistosas entre países: la *confianza*, piedra clave de la cooperación entre Estados y del sistema de seguridad colectiva; la *solidaridad*, para afrontar las desigualdades entre y dentro de los países, que obstaculizan la paz, el desarrollo y los derechos humanos; y la *universalidad*, para que los compromisos con la paz y seguridad se implementen sobre una base universal, no de forma selectiva y con dobles estándares⁶².

Este Agenda ratifica los principales argumentos formulados previamente por otros documentos inspiradores de la reforma del pilar de paz y seguridad, como son la prioridad dada a la prevención de los conflictos y la vinculación de esta con el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Pero, además contribuye a la reforma mediante la recomendación a los Estados de doce acciones concretas para promover una acción multilateral para la paz más efectiva, algunas no formuladas en los documentos previos que hemos citado.

Así, por ejemplo, propone actualizar y reforzar la maquinaria de seguridad colectiva mediante una reforma del Consejo de Seguridad; una mayor implicación de la Asamblea General en la deliberación de temas de paz y seguridad; un refuerzo del papel de la Comisión de Consolidación de la Paz para discutir temas que vinculan la paz con el desarrollo; y el refuerzo de las operaciones de paz. Además, recomienda incrementar los esfuerzos para prevenir riesgos estratégicos y divisiones geopolíticas, mediante la mejora de los mecanismos de gestión de crisis y de construcción de confianza, y avanzar hacia la eliminación de las armas nucleares. Igualmente, propone mejorar la prevención de los conflictos y una reducción significativa de todas las formas de violencia, incluida la basada en género. En este sentido, el Secretario General invita a los Estados a considerar el objetivo de reducir a la mitad de las tasas de muertes violentas para 2030. Por último, formula propuestas para reducir el coste de las armas sobre las personas, reforzar la protección de los

⁶¹ *Ibidem*, pp. 60-62.

⁶² UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace. Our Common Agenda Policy Brief 9*, Nueva York, 2023, pp. 8-10.

civiles en conflictos y afrontar nuevas amenazas a la seguridad en diferentes campos (ciberseguridad, inteligencia artificial, seguridad biológica, espacio exterior, etc.)⁶³.

5. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REFORMA

Los tres documentos de 2015 cuyas recomendaciones inspiraron en sus inicios la reforma del pilar de paz y seguridad, así como los otros posteriores que han orientado su aplicación, presentan múltiples puntos en común. En conjunto, han configurado los objetivos y principios generales de dicha reforma, algunos de los cuales son normativos y programáticos, mientras otros son de tipo organizativo u operativo. Analicemos a continuación los más relevantes.

5.1. La primacía de la política

Los tres informes de 2015 compartieron el argumento de que la construcción de la paz debe entenderse como un proceso inherentemente político, orientado a afrontar las causas de fondo de los conflictos, frente a la tendencia de las Naciones Unidas de abordar sus síntomas.

El informe HIPPO puso énfasis en que la primacía de la política debe ser el enfoque distintivo de las Naciones Unidas en sus iniciativas en materia de conflictos y mantenimiento de la paz. Para ello, propuso que diera un giro fundamental orientado a abordar las dimensiones políticas de los conflictos, puesto que “la paz duradera no se logra ni mantiene mediante intervenciones militares y técnicas, sino gracias a soluciones políticas”⁶⁴. Esto requiere que las operaciones de paz se esfuercen por mantener un diálogo abierto e imparcial con todas las partes en conflicto; y que se planifiquen como un respaldo a los actores nacionales para implementar procesos políticos viables orientados a acuerdos duraderos que atajen los factores subyacentes del conflicto, respeten los intereses de las partes y del conjunto de la sociedad, y sirvan a la reconciliación⁶⁵.

En su posterior documento sobre la implementación del Informe HIPPO, el Secretario General afirmó que “una solución política negociada es el objetivo fundamental de las operaciones de paz de las Naciones Unidas”, y, dado que no hay soluciones puramente militares a los complejos conflictos actuales, las operaciones de paz requieren una estrategia política en apoyo a un acuerdo político y su implementación⁶⁶. La primacía de la política (*politics*, concepto más amplio que el de *policies*) propuesta no significa que las seccio-

⁶³ *Ibidem*, pp. 12-30.

⁶⁴ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente...*, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente...*, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁶⁶ UNITED NATIONS, *The Future of UN Peace...*, *op. cit.*, pp. 6, 14, 16.

nes de asuntos políticos tengan que ser superiores en la jerarquía de las misiones, sino más bien que “la solución política general debería ser el referente del trabajo de una misión”⁶⁷.

Del mismo modo, el informe GCE, sobre la reforma de la estructura de las Naciones Unidas en materia de construcción de la paz, subrayó que esta última, aunque exige importantes capacidades técnicas, “debe entenderse ante todo como un proceso inherentemente político”. No en vano, la construcción de lo que denominó el “sostenimiento de la paz” es un proceso con fuertes implicaciones políticas y administrativas; un proceso necesariamente multidimensional, que concierne a muchos y diversos actores (públicos y privados, nacionales, regionales e internacionales) y que exige una participación amplia e inclusiva tanto de los actores estatales como de la sociedad civil de base⁶⁸.

A su vez, el Estudio Global sobre la implementación de la Resolución 1325 defendió que el uso de la fuerza debe ser el último recurso cuando las demás opciones han fracasado, y que hay que priorizar la prevención de los conflictos, prestando para ello más atención a esfuerzos de diálogo preventivo y al afrontamiento de las causas estructurales de los conflictos. Este documento, centrado principalmente en la dimensión de género de los procesos de paz, argumenta en base a diferentes investigaciones empíricas que es preciso garantizar una participación sustantiva de las mujeres, así como de sus organizaciones, en todos los niveles para garantizar que sean exitosos y sostenibles⁶⁹.

Por último, la recién aprobada Nueva Agenda de Paz defiende la primacía de la política poniendo el acento en dos actores. Por un lado, en los Estados miembros, afirmando que son quienes están más capacitados y tienen la responsabilidad principal para prevenir los conflictos y construir la paz. Así, propone poner la “acción nacional en el centro”, esto es, asumir un nuevo enfoque basado en la apropiación nacional de los procesos, en la definición nacional de las prioridades, que aplaque el temor a interferencias externas. Por otro lado, en el Consejo de Seguridad, el cual debe asegurarse de que la primacía de la política siga siendo el postulado central de las operaciones de paz, es decir, que estas se implementen para respaldar procesos claramente definidos, que deben contar con un apoyo activo y continuado por parte de aquél⁷⁰.

Como hemos visto, este principio fue después reiterado por la iniciativa A4P y la Declaración de los Compromisos Compartidos de 2018, que entienden las operaciones de mantenimiento de la paz como respaldo a las soluciones políticas. Igualmente, la iniciativa A4P+ establece como la primera de sus prioridades la articulación de estrategias coherentes y comunes entre los diferentes actores para respaldar soluciones políticas a los conflictos.

⁶⁷ DAY, Adam, *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁸ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁶⁹ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice...*, *op. cit.*, pp. 15, 398-399.

⁷⁰ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, pp. 12, 24.

En definitiva, como vemos, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de poner las soluciones políticas como eje central de las misiones de paz, de modo que prioricen la mediación y la prevención, superando su habitual enfoque reactivo⁷¹. Sin embargo, tratando de responder a en qué medida tal principio se lleva a la práctica, diferentes análisis señalan que las misiones con frecuencia carecen de estrategias políticas holísticas y claramente articuladas, que guíen el diseño e implementación de sus diferentes áreas de trabajo, debido a varios factores:

- a) Muchas operaciones de paz se vienen desplegando en contextos de alta violencia sin condiciones para un proceso viable de solución política (Sur Sudán, Darfur, R.D. del Congo, etc.). Por consiguiente, suelen carecer de una estrategia política clara de solución y representan sobre todo una herramienta paliativa, que contribuye a proteger a la población, crear condiciones para procesos futuros y, a veces, aprovechar oportunidades a nivel local⁷².
- b) Las estrategias políticas de las misiones se ven dificultadas por la débil capacidad de los Estados anfitriones (como la MINUSCA en República Centroafricana), o incluso por su falta de colaboración y reticencias a dar el consentimiento (UNAMID en Darfur). A veces los gobiernos aceptan sus actividades militares, cuando contribuyen a su propia seguridad e intereses, pero las excluyen de los procesos políticos⁷³.
- c) Algunos mandatos se han centrado en actividades técnicas a corto plazo (apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad, a programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración, o a procesos electorales), pero frecuentemente no se han articulado como parte de una estrategia política más amplia y a largo plazo del conjunto de la misión para lograr una paz duradera (siendo la MONUSCO en R. D. del Congo uno de los pocos ejemplos positivos)⁷⁴.
- d) Las misiones de grandes dimensiones, al desplegar una amplia gama de actividades (políticas, militares y humanitarias) y tener numeroso personal, con frecuencia exigen que sus responsables dediquen la mayor parte de su tiempo y esfuerzo a cuestiones logísticas y técnicas, en detrimento de los aspectos políticos y de la formulación de una visión holística⁷⁵.
- e) La formulación de las estrategias políticas para impulsar acuerdos se ve además dificultada porque muchas misiones tienen escasas capacidades para analizar el contexto de violencia, o porque ca-

⁷¹ MARTIN, Ian, "Foreword", en DE CONING, Cedric y PETER, Mateja (eds.), *op. cit.*, p. vi.

⁷² RUSSO, Jenna y MAMIYA, Ralph, *op. cit.*, p. 17.

⁷³ DAY, Adam, *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 13, 19.

recen de análisis de conjunto: a veces son realizados por separado por los departamentos encargados de la seguridad y de los procesos políticos⁷⁶.

- f) A todo esto se añade que las Naciones Unidas carecen de definiciones formales y claras sobre las “estrategias políticas”⁷⁷ y la “primacía de la política”. No en vano, el propio concepto “política” (*politics*) es entendido de diferentes formas. A veces, la alusión a un “enfoque político” se utiliza para denotar un contenido civil, en contraste con enfoques militares, como la estabilización o el antiterrorismo. Otras veces, la noción de “política” se refiere a una supuesta “estrategia política” de alto nivel, adoptada por el Consejo de Seguridad y los Estados miembros a fin de dar una solución política al conflicto, que estaría por encima de la misión. En ocasiones el concepto de “político” se contrapone a lo “técnico”, refiriéndose al trabajo político realizado a nivel de misión en materia de mediación o apoyo a procesos de solución del conflicto⁷⁸.

Por otro lado, las operaciones de paz de las Naciones Unidas han aplicado las ideas de “primacía de la política” y “solución política” limitándolas en gran medida a la búsqueda de acuerdos de paz negociados a escala nacional. Algunos analistas, sin embargo, han abogado por una concepción más amplia que, por ejemplo, afronte las motivaciones políticas de la violencia contra la población civil⁷⁹. Entienden que una solución política requiere acuerdos negociados e inclusivos, que no expresen solo los intereses de los beligerantes, sino que den protección a la población y afronten los agravios causantes de la violencia para conseguir una paz sostenible⁸⁰.

5.2. La primacía de la prevención de conflictos y una perspectiva de largo plazo: el sostenimiento de la paz

A lo largo de su historia, la respuesta de las Naciones Unidas a los conflictos se ha centrado habitualmente en paliar sus síntomas. Por el contrario, los tres informes de 2015 y otros documentos posteriores defendieron la necesidad de soluciones políticas negociadas que se basen en una prevención a largo plazo, esto es, que permitan construir una paz duradera mediante el abordaje de las causas de fondo y de los factores estructurales del conflicto⁸¹, lo cual exige una implicación sostenida en el tiempo.

⁷⁶ RUSSO, Jenna y MAMIYA, Ralph, *op. cit.*, pp. 7-8, 11.

⁷⁷ DAY, Adam, *et al.*, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁷⁸ RUSSO, Jenna y MAMIYA, Ralph, *op. cit.*, pp. 2-4.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 2.

⁸⁰ DAY, Adam, *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

⁸¹ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, *op. cit.*, pp. 29-30; UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*, pp. 12-13; UN WOMEN, *Preventing Conflict...*, *op. cit.*, pp. 398-399.

El informe HIPPO partía de un diagnóstico según el cual “la comunidad internacional está fracasando en la prevención de los conflictos”, cuyas actividades “no logran galvanizar la voluntad política necesaria”. De este modo, en las operaciones de paz, las actividades de prevención cuentan con menos recursos que las implementadas durante o después de los conflictos armados. Además, la prevención no ha sido objeto de una verdadera acción colectiva internacional: a diferencia de la mediación internacional y el mantenimiento de la paz, que han generado un corpus de principios y criterios básicos, la prevención se aplica con perspectivas dispares e inconexas desde diferentes campos⁸².

Por ello, el informe HIPPO abogó por la “creación de un compromiso colectivo para hacer efectiva la labor de prevención”, y formuló diferentes propuestas para que todo el sistema de las Naciones Unidas incrementase su implicación en la materia.⁸³

En cuanto al informe GCE⁸⁴, cabe destacar que realizó un aporte decisivo al ámbito de la prevención mediante la formulación del nuevo concepto de sostenimiento de la paz (*sustaining peace*). Este ha sido incorporado luego a otros documentos y asumido en 2016 por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General⁸⁵.

El sostenimiento de la paz pretende superar la visión convencional de las Naciones Unidas basada en tipos de respuestas diferentes según las fases del ciclo de vida del conflicto: así, las medidas de prevención tradicionalmente las han limitado a la fase previa al conflicto, mientras las de construcción de la paz las han entendido, de forma demasiado estrecha, como los esfuerzos para evitar la reaparición de la violencia en el contexto posbélico. En este sentido, la idea de sostenimiento de la paz plantea que la separación entre medidas de prevención y de posconflicto es artificial, pues muchas de las actividades y de los recursos que requieren son similares.

Se trata de un nuevo paradigma que expande la idea de construcción de paz, antes confinada a escenarios de posconflicto, y que se basa en un enfoque amplio de la prevención de conflictos⁸⁶. De este modo, abarca actividades de prevención antes, durante y después del conflicto armado. Esto es, actividades orientadas a prevenir: el estallido del conflicto, abordando sus causas de fondo; su escalada y continuación, asistiendo a las partes a finalizar las hostilidades; y su reaparición tras haber concluido. Esta visión amplia requiere,

⁸² NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, op. cit., pp. 33-34.

⁸³ *Ibidem*, pp. 36-38.

⁸⁴ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, op. cit.

⁸⁵ UN SECURITY COUNCIL, Resolution 2282, Adopted by the Security Council at its 7680th Meeting, S/RES/2282, 27 de abril de 2016; y UN GENERAL ASSEMBLY, Report of the Peacebuilding Commission on its Ninth Session, A/70/714, 4 de febrero de 2016.

⁸⁶ MAHMOUD, Y. y MAKKOOND, A., *Sustaining Peace: What Does it Mean in Practice?*, International Peace Institute, Nueva York, 2017.

por lo tanto, actuaciones de establecimiento de la paz, de mantenimiento de la paz, y de reconstrucción posconflicto basada en medidas de desarrollo y en la conformación de una visión común de la sociedad.

La perspectiva comprensiva y preventiva del concepto de sostenimiento de la paz encierra varias implicaciones conceptuales, políticas y operativas:

- a) Asume que el sostenimiento de la paz necesita un proceso que “no es lineal ni unidireccional”, un proceso integrador basado en el diálogo que vaya más allá de un limitado acuerdo de paz⁸⁷, lo que implica la posibilidad de mantener en constante desarrollo negociaciones a largo plazo⁸⁸.
- b) Se basa en la idea de que constituye un “proceso inherentemente político” que requiere afrontar las causas de fondo de conflicto⁸⁹.
- c) Por su visión amplia, el sostenimiento de la paz requiere la vinculación de los tres pilares de las Naciones Unidas, esto es, los de paz y seguridad, de derechos humanos y de desarrollo. Esto está en consonancia con los debates teóricos y políticos que defienden la necesaria interrelación entre esos tres tipos de objetivos⁹⁰.
- d) Como consecuencia, el sostenimiento de la paz y la prevención de conflictos requiere la implicación de múltiples instancias de las Naciones Unidas, así como un partenariado con otros actores.

Por su parte, el Estudio Global sobre la Resolución 1325 dedicó un extenso punto al tema de la prevención, al cual formuló aportes innovadores, desde una sensibilidad transformadora próxima a la de las organizaciones sociales y la literatura feminista en el campo de la paz y la seguridad, centrados en dos enfoques: el estructural y el de género. En efecto, por un lado, el documento abogó por una “prevención estructural” que aborde las causas subyacentes de la violencia, el militarismo y la guerra, mediante el afrontamiento de las desigualdades estructurales, la discriminación o las masculinidades violentas, así como la promoción de los derechos humanos y la seguridad humana, la desmilitarización y el desarme⁹¹.

Por otro lado, la mayor contribución del documento fue su amplio tratamiento de la relación entre la prevención de conflictos y la dimensión de género. En primer lugar, reclamó que las herramientas de análisis y monitoreo de las Naciones Unidas integren un análisis de género, a fin de comprender mejor cómo las violaciones de derechos humanos y las condiciones de inseguridad y desigualdad estructural que afectan a las mujeres pueden facilitar la violencia

⁸⁷ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, op. cit., pp. 18, 56.

⁸⁸ PAFFENHOLZ, Thania, “Perpetual Peacebuilding...”, op. cit., 369.

⁸⁹ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, op. cit.

⁹⁰ STAMNES, Eli y OSLAND, Karl M., *Synthesis Report...*, op. cit., pp. 21-22.

⁹¹ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice...*, op. cit., pp. 15, 204.

política. Tal análisis debe asumir que existe un “continuo de violencia de género” que atraviesa diferentes contextos, lo que disuelve la distinción convencional entre las esferas privada y pública, y entre los períodos de conflicto y de paz. En segundo lugar, el estudio llamó al Consejo de Seguridad y a todos los demás actores a transversalizar el género en todas sus actividades de prevención, asumiendo la agenda de MPS. Por último, reclamó que las Naciones Unidas se afanen por alcanzar una participación plena e igualitaria de las mujeres en el campo de la prevención, corrigiendo su infrarrepresentación en los altos cargos de la organización, así como incluyendo a las organizaciones sociales de mujeres en las actividades de prevención y los procesos formales de mediación⁹².

Por su parte, en la reciente Nueva Agenda de Paz el Secretario General ha ratificado que la prevención debe constituir una prioridad política de los Estados. Frente a la escasa atención que ha padecido de forma crónica, los Estados tienen que ir más allá de las “palabras vacías” (*lip service*) e incrementar su inversión política y financiera en prevención, lo cual requiere enfoques comprensivos, coraje político y recursos sostenibles. El documento reclama un cambio urgente de enfoque, para que todos los países se comprometan con los objetivos de la prevención y el sostenimiento de la paz, abordando todas las formas de violencia y sus causas. A nivel internacional, las partes deben impulsar una “diplomacia preventiva” o “diplomacia para la paz” que reduzca las divisiones globales y los riesgos a la paz, y estimule la cooperación. Para ello, es preciso reforzar las capacidades de las Naciones Unidas para emprender iniciativas diplomáticas, así como hacer un mayor uso de las herramientas ya existentes (art. 33 de la Carta) para prevenir conflictos por medios pacíficos, que han quedado infrautilizadas por falta de voluntad política⁹³.

5.3. Un enfoque integrado del pilar de paz y seguridad

La reforma emprendida propone un enfoque del pilar de paz y seguridad único e integrado, que permita un uso más coherente, efectivo y flexible de toda la gama de instrumentos disponibles, sean operaciones de mantenimiento de la paz o MPE.

No obstante, como advirtió el informe HIPPO, para ello sería preciso afrontar diferentes disfunciones de la estructura de paz y seguridad de las Naciones Unidas. La multiplicidad de departamentos, sus diferentes procedimientos y sus “escaramuzas burocráticas” dan lugar a procesos de toma de decisiones innecesariamente complicados, duplicación de esfuerzos y dificultades para desarrollar una estrategia política coherente con un liderazgo claro. Por todo ello, el informe solicitó al Secretario General que impulsara una modificación sustancial de la estructura de paz y seguridad y de sus departa-

⁹² *Ibidem*, pp. 15-7, 197-8, 204-7.

⁹³ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, pp. 11, 17-19.

mentos, orientada a los siguientes objetivos: establecer estrategias políticas más realistas, que integren de forma unificada las actividades de las diferentes instancias de las Naciones Unidas en apoyo al mandato de la operación; fortalecer el liderazgo, la coordinación y la gestión de la sede, eliminando su mentalidad compartimentada, para fijar una dirección clara; mejorar y racionalizar los sistemas de información y análisis estratégico de los contextos de conflicto, para planificar estrategias más adecuadas y ajustadas al contexto; y financiar todas las operaciones de paz y actividades conexas desde un mismo presupuesto, para mejorar la coherencia⁹⁴.

Por su parte, el informe AGE abundó en los problemas de la estructura del sistema de Naciones Unidas, su profunda fragmentación y la falta de una cultura más firme de coordinación desde arriba, todo lo cual ha afectado a las operaciones de paz y se ha traducido en una insuficiente atención a la prevención de conflictos. Sin embargo, el enfoque del sostenimiento de la paz que el informe propone, dado su carácter comprehensivo y diversidad de tareas que requiere, solo puede resultar exitoso si se implican todos los actores de la organización y actúan *conjuntamente* (énfasis en el original). El documento reclamó, en particular, una mayor colaboración entre el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Tal colaboración debería ser facilitada por la Comisión de Consolidación de la Paz, creada en 2005 para asesorar a las tres instituciones, lo cual requeriría superar diferentes deficiencias que han lastrado su papel⁹⁵.

En este sentido, siguiendo las propuestas de reforma, el Secretario General emprendió en 2018 una reforma de los departamentos de paz y seguridad para ganar en efectividad y unidad, y mejorar el análisis y la planificación estratégicas. Así, se ha creado un Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz (DAPCP)⁹⁶, para que gestione con un enfoque más holístico una amplia gama de herramientas tanto de las operaciones de mantenimiento de la paz como de las MPE, en colaboración con el Departamento de Operaciones de Paz (DOP).

Además, las Naciones Unidas han realizado esfuerzos y mejoras importantes en materia de planificación, estrategia y evaluaciones, lo que ha incrementado la coherencia entre los diferentes componentes implicados en las misiones. Como hemos visto, ese ha sido un objetivo fundamental de la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz (A4P). Aun así, se ha señalado que sigue siendo necesario mejorar en áreas como el papel del liderazgo de las misiones y la articulación entre las actividades de los diferentes componentes de las mismas⁹⁷.

⁹⁴ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente...*, op. cit., pp. 65-8, 80, 115-7, 215-6.

⁹⁵ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, op. cit., pp. 25-6, 41.

⁹⁶ Su denominación en inglés es Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA). Como hemos comentado, las Naciones Unidas traducen "peacebuilding" como "consolidación de la paz".

⁹⁷ DAY, Adam *et al.*, op. cit., p. 18.

5.4. Mayor coherencia del sistema de las Naciones Unidas: integración con los pilares de desarrollo y derechos humanos

Como hemos visto, una crítica reiterada ha sido que el trabajo de construcción de paz del sistema de las Naciones Unidas se ha visto persistentemente lastrado por su fragmentación en “silos” separados⁹⁸, por su atomización en organizaciones con mandatos independientes que se afanan por aparentar estar coordinadas⁹⁹.

Así pues, otro de los objetivos de la reforma consiste en concebir la arquitectura de construcción de paz de las Naciones Unidas en términos más amplios, incluyendo en ella sus tres pilares de trabajo, esto es, los de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos, lo cual requiere una mayor coherencia y coordinación entre ellos¹⁰⁰. Una mejor integración de estos tres pilares, con una perspectiva más holística, es necesaria para sustentar la mencionada perspectiva de sostenimiento de la paz, que sustituya el enfoque tradicional básicamente reactivo por otro orientado a la prevención.

El informe HIPPO subrayó la necesidad de una mayor integración de los tres pilares para que las Naciones Unidas puedan prestar más atención a la prevención de las causas estructurales de los conflictos, la cual exige la promoción de un desarrollo socioeconómico inclusivo y equitativo y la protección de los derechos humanos. A tal fin, las operaciones de paz tendrían que elaborar estrategias que integraran esas dimensiones¹⁰¹

En la misma línea, el informe AGE abogó por reforzar el trabajo conjunto entre los tres pilares de la organización, afrontando la fragmentación de responsabilidades y mandatos entre sus diferentes órganos. A fin de mejorar la coherencia del trabajo entre los tres pilares, el informe propuso una reforma de la Comisión de Consolidación de la Paz para que cumpliera mejor sus funciones de asesoría y de coordinación entre el Consejo, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social¹⁰².

Por su parte, el Informe Global sobre la Resolución 1325 puso el énfasis en la importancia que la igualdad de género encierra para la interrelación entre paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. En este sentido, destacó que el potencial transformador de la agenda de MPS resulta valioso para sustentar la interrelación entre los tres pilares. Su argumento central era que las iniciativas de construcción de paz deben afrontar las desigualdades de género en todas sus formas (desde la exclusión económica hasta las violaciones de derechos humanos), lo cual requiere cambios sistémicos que empoderen a las mujeres.¹⁰³

⁹⁸ UNITED NATIONS, *Report of the Advisory Group...*, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁹ JENKS, B. y JONES, B., *United Nations Development at a Crossroads*, Center for International Cooperation, Nueva York, 2013.

¹⁰⁰ STAMNES, Eli y OSLAND, Karl M., *Synthesis Report...*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰¹ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente...*, *op. cit.*, pp. 27, 34, 93-4.

¹⁰² UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*, pp. 19-20, 49-50.

¹⁰³ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice...*, *op. cit.*, pp. 135-6, 169, 181, 205.

Estos planteamientos han sido asumidos también por el Secretario General en su reciente Nueva Agenda de Paz. Según afirma, la respuesta a la violencia solo puede ser efectiva si se basa en una estrategia política con un enfoque comprensivo, con un fuerte componente civil y de desarrollo, que aborde las causas estructurales del conflicto y persiga soluciones políticas y el sostenimiento de la paz. Esto requiere que el sistema de las Naciones Unidas haga un uso más comprensivo y flexible de la amplia caja de herramientas de las que dispone, utilizadas de forma coherente e integrada, y no separada, como ha sido habitual. Dado que “el desarrollo sostenible es finalmente la única forma de abordar comprensivamente las causas interrelacionadas y multidimensionales de la violencia y la inseguridad”, el documento recomienda acelerar la implementación de la Agenda 2030. Igualmente, resulta relevante su recomendación (apenas presente en informes anteriores) de dar prioridad al diseño de políticas que interrelacionen la acción climática y la construcción de la paz.¹⁰⁴

5.5. Adaptación al contexto y enfoque de terreno

Los tres informes de 2015 constataron que las operaciones de paz eran excesivamente uniformes, que tenían poca flexibilidad para adaptarse al cambio de circunstancias, y que prestaban insuficiente atención al contexto, así como a las necesidades reales y las dinámicas del conflicto en el terreno¹⁰⁵. Como consecuencia, otro de los objetivos de la reforma consiste en realizar misiones con un diseño flexible y ajustado a las condiciones específicas de cada contexto (*context awareness*), evitando patrones que suelen priorizar operaciones multidimensionales casi idénticas. No obstante, implementar respuestas ajustadas a cada caso exige importantes cambios en el proceso de planificación, en las destrezas del personal y en el marco institucional¹⁰⁶.

El informe HIPPO señaló que las Naciones Unidas debían adoptar un enfoque más centrado en las actividades en el terreno, para que estas fueran más flexibles y ajustadas a la situación, lo que requeriría cambios de perspectiva y de funcionamiento. Así, la Secretaría, una entidad no pensada para facilitar las actividades en el terreno, requería una reorientación sustancial de mentalidad y prácticas administrativas para facilitar que las operaciones de paz sean más rápidas, eficaces y eficientes. Por su parte, las operaciones de paz también deberían superar su “cultura de los todoterreno blancos” y priorizar una interrelación más estrecha con las personas y comunidades locales, a fin de entender mejor sus preocupaciones y necesidades¹⁰⁷.

¹⁰⁴ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, pp. 13-4, 20-4, 33.

¹⁰⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, *op. cit.*, pp. 32-33; UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*, párr. 58; UN WOMEN, *Preventing Conflict...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁰⁶ STAMNES, Eli y OSLAND, Karl M., *Synthesis Report...*, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁷ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente...*, *op. cit.*, pp. 32-3.

El informe AGE, por su parte, subrayó la necesidad de que las Naciones Unidas y otros actores externos muestren mayor sensibilidad hacia las personas y culturas locales. En este sentido, las operaciones de paz requieren un buen conocimiento del contexto, lo que exige mejores análisis específicos de los cambios de circunstancias y de las motivaciones y posiciones de los actores¹⁰⁸.

En esta línea, el Estudio Global advirtió de que las políticas de construcción de la paz no pueden seguir patrones estandarizados, conformados por la transferencia de mejores prácticas de otros escenarios. Por el contrario, para que sean exitosas es crucial que se basen en procesos localizados, inclusivos y participativos, garantizando la participación de las mujeres¹⁰⁹.

Igualmente, la recién publicada Nueva Agenda de Paz ha reclamado una profunda reflexión sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, para garantizar que se ajusten a su cometido. A tal fin, considera oportuno transitar hacia modelos más ágiles, versátiles y adaptables a los cambios de las circunstancias políticas y del conflicto; hacia mandatos más realistas, que incluyan prioridades alcanzables y estrategias de transición y salida¹¹⁰.

Como hemos visto, varios informes subrayaron que, para ganar en flexibilidad y adaptabilidad al contexto, es preciso que las misiones mejoren su capacidad de realizar análisis más amplios y afinados¹¹¹. Se ha señalado la necesidad de que tales análisis no se centren solo en el nivel nacional, sino que incorporen también las dinámicas y procesos locales¹¹², a fin de poder responder a las problemáticas de la población. Pero la adopción de un enfoque local sigue siendo un reto para las misiones de las Naciones Unidas. Sus estrategias políticas con frecuencia siguen centrándose en el proceso político nacional, sin incorporar las realidades y dinámicas locales, a lo cual contribuye que las personas que lideran muchas de ellas rara vez visitan el terreno, dialogan con los actores y comunidades locales, o conocen en detalle las dinámicas locales del conflicto¹¹³.

5.6. Operaciones centradas en las personas

Los informes de 2015 señalan que, para contribuir al sostenimiento de la paz, las operaciones de las Naciones Unidas tienen que abandonar su enfoque estatocéntrico, centrado en prototipos y con una orientación técnica, y

¹⁰⁸ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁰⁹ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹¹⁰ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, p. 24.

¹¹¹ WEISS, Thomas G. y CARAYANNIS, Tatiana, *op. cit.*, p. 323.

¹¹² UNITED NATIONS, *The Role of United Nations Peacekeeping Operations in Local Conflicts*, Departments of Peacekeeping Operations and Field Support, Nueva York, 2017; DAY, Adam *et al.*, *op. cit.*, pp. 11-12, 14.

¹¹³ RUSSO, Jenna y MAMIYA, Ralph, *op. cit.*, pp. 12-13, 17.

basarse en los procesos sociales locales. Aunque desde los años 90 han dado pasos para poder llegar a la sociedad civil, han seguido siendo más sensibles a las necesidades de los Estados que a las de las personas¹¹⁴.

Por todo ello, el informe HIPPO propuso unas “operaciones de paz centradas en las personas”, desde la perspectiva de que el sostenimiento de la paz requiere una política inclusiva y dar un papel central a la diversidad de personas, particularmente mujeres y jóvenes¹¹⁵. Este enfoque implica también unas operaciones de paz menos intrusivas y más centradas en soluciones nacionales, locales y desde abajo¹¹⁶; esto es, más orientadas al terreno y con implicación de las sociedades locales. Como afirmó el informe GCE, la construcción de la paz no puede ser impuesta desde fuera, sino que exige un proceso de “apropiación nacional inclusiva”: requiere superar la práctica habitual de implicar solo al gobierno o a las partes beligerantes, a fin de involucrar también a una amplia gama de actores sociales, subrayándose en particular las mujeres y los jóvenes¹¹⁷.

Por su parte, el Estudio Global enfatizó la necesidad de que las iniciativas de construcción de paz cuenten con una participación significativa de las mujeres y respondan a sus necesidades y a las de grupos de mujeres particularmente vulnerables. Destacó la importancia de aprovechar las reformas económicas y políticas, con las que la construcción de la paz suele afrontar las causas del conflicto, como una “ventana de oportunidad para transformar estructuras sociales discriminatorias”, así como para promover la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres¹¹⁸.

Por último, en su Agenda de Paz de 2023, el Secretario General ha reiterado que las actuaciones de los gobiernos y de las Naciones Unidas para que el sostenimiento de la paz sea efectivo, tienen que estar centradas en las personas y basarse en la gama completa de derechos humanos. Ha destacado el papel crucial que diferentes actores de la sociedad civil (citando expresamente a las mujeres defensoras de derechos humanos y constructoras de paz) juegan para representar a los colectivos más vulnerables o marginalizados, y para construir confianza en la sociedad. Además, ha destacado la necesidad de garantizar una mayor participación activa de las y los jóvenes en las iniciativas de paz y seguridad¹¹⁹.

A la vista de estas propuestas, las operaciones de las Naciones Unidas tienen que desarrollar capacidades para relacionarse no solo con el Estado, sino también con las sociedades, comunidades y personas, asumiendo un papel de

¹¹⁴ DE CONING, Cedric, “UN Peace Operations...”, *op. cit.*, p. 309.

¹¹⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹¹⁶ DAY, A. “Politics in the Driving Seat...”, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁷ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*

¹¹⁸ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice...*, *op. cit.*, p. 174.

¹¹⁹ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, pp. 12-13.

facilitador que asegure su participación en las actividades de construcción de la paz, y creando cauces para implicar a sus representantes en los análisis, planificación y evaluación de las operaciones¹²⁰.

Por otro lado, existe una clara tendencia a que las misiones incluyan la protección de civiles como un elemento crecientemente importante en sus mandatos. No obstante, muchas misiones la conciben como una actividad separada, en vez de como un instrumento que contribuya a una solución política más amplia, tal y como indicó el informe HIPPO¹²¹ y señalan otros documentos de Naciones Unidas¹²² y estudios independientes¹²³. Por el contrario, sería oportuno integrar la protección en una estrategia política de solución del conflicto, pues ambas pueden reforzarse mutuamente, facilitando además la participación de las mujeres, minorías y otros grupos en los procesos políticos, haciéndolos más inclusivos y sostenibles¹²⁴.

5.7. Partenariado con otros actores

Otra orientación de la reforma es la realización de “operaciones de paz en red”¹²⁵, es decir, de trabajar en partenariado con otros actores (organizaciones regionales, Banco Mundial, donantes bilaterales, actores nacionales y locales, organizaciones sociales, etc.).

En este sentido, el informe HIPPO observó que el éxito de las operaciones de paz exigirá, cada vez más, una sólida colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, destacando en particular a la Unión Africana. Por ello, recomendó al Consejo y la Secretaría que aseguraran un diálogo estrecho con tales organizaciones a la hora de formular los mandatos de las operaciones¹²⁶. El informe GCE, por su parte, abundó en la necesidad de tal colaboración, proponiendo que la Comisión de Consolidación de la Paz articulara un espacio de diálogo entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales implicadas en iniciativas de sostenimiento de la paz, en concreto la Unión Africana¹²⁷. Por su parte, el Estudio Global puso el énfasis en la necesidad de que todas las organizaciones regionales deberían tener planes estratégicos sobre mujer, paz y seguridad; y que las redes de organizaciones de la sociedad civil, en particular las de mujeres, deberían ser escuchadas, respaldadas y financiadas por la comunidad internacional¹²⁸. Por

¹²⁰ DE CONING, Cedric, “UN Peace Operations...”, *op. cit.*, pp. 309-312; STAMNES, Eli y OSLAND, Karl M., *Synthesis Report...*, *op. cit.*, p. 22.

¹²¹ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹²² UN DEPARTMENT OF PEACE OPERATIONS (DPO), *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping: Handbook*, 2020, p. 23.

¹²³ MAMIYA, Ralph, *Protection of Civilians and Political Strategies*, International Peace Institute, 2018.

¹²⁴ RUSSO, Jenna y MAMIYA, Ralph, *op. cit.*, p. 6-7, 11.

¹²⁵ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, *op. cit.*, pp. 171-172.

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 71-72.

¹²⁷ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, *op. cit.*, pp. 53-54.

¹²⁸ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice...*, *op. cit.*, pp. 307, 395.

último, la reciente Agenda de Paz ha subrayado la necesidad de un partenariado fuerte entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, para conformar lo que ha llamado un “multilateralismo en red”¹²⁹.

Este conjunto de propuestas supone un reconocimiento de que las Naciones Unidas no son necesariamente el actor más efectivo o legítimo en algunos contextos¹³⁰. Implica que las Naciones Unidas y sus operaciones de paz afrontan el reto de adaptarse a una nueva realidad, en la que no actuarán en solitario sino con otros actores, cada uno con su mandato, responsabilidades y ventajas comparativas; por lo que es preciso que las estrategias de las misiones precisen los roles y relaciones entre los diferentes actores implicados¹³¹. Conlleva integrar el papel de las Naciones Unidas en una estrategia política más amplia que posibilite el sostenimiento de la paz, así como desarrollar sus capacidades a fin de que desempeñen un rol catalizador y coordinador que garantice la coherencia de tal estrategia¹³². Pero, como señala Pol BARGUÉS, cabe preguntarse en qué medida las operaciones mixtas con organizaciones regionales, en contextos como Darfur, Somalia o Mali, están siendo utilizadas por las Naciones Unidas para delegar en aquellas las funciones más controvertidas, debido a que las discrepancias entre sus miembros les impiden ejercerlas¹³³.

5.8. Implicación de las mujeres y transversalización del enfoque de género

Por último, uno de los criterios esenciales de la reforma del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas es la transversalización de la perspectiva de género en las operaciones de paz.

Los tres informes de 2015 y otros documentos posteriores han respaldado la agenda MPS de las Naciones Unidas y la Resolución 1325 adoptada sobre la materia por el Consejo de Seguridad en 2000¹³⁴, subrayando la importancia de que la agenda ocupe un papel central en los procesos de toma de decisiones en temas de paz y seguridad¹³⁵. Pero, al mismo tiempo, han advertido que su aplicación ha sido lenta y plagada de obstáculos. Por ejemplo, el informe HIPPO señaló que la agenda MPS ha sido interpretada de forma errónea como “una cuestión de la mujer”, en vez de como un tema de paz y seguridad

¹²⁹ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁰ PETER, Mateja, “UN Peace Operations...”, *op. cit.*, p. 8.

¹³¹ DAY, Adam *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

¹³² DE CONING, Cedric, “UN Peace Operations...”, *op. cit.*, pp. 312-3; DE CONING, Cedric, “How UN Peacekeeping...”, *op. cit.*, 536-7.

¹³³ BARGUÉS, Pol, “La ONU y la idea de ‘sostener la paz’...”, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁴ Véase al respecto: BARBÉ, Esther, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la agenda de mujeres, paz y seguridad o de la Resolución 1325 a la Resolución 2242”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, núm. 2, pp. 103-131.

¹³⁵ ALLEN, Louise, *Mapping of the Gender Recommendations in the Three 2015 Peace and Security Reviews*, Policy Brief, UN Women, Nueva York, 2019.

que concierne a toda la sociedad. De esta forma, las operaciones de paz no han integrado el género de forma sistemática, al tiempo que ni los análisis realizados para diseñarlas ni sus estrategias han incluido suficientemente las experiencias, necesidades, roles y derechos específicos de mujeres y niñas en los conflictos¹³⁶.

Los citados documentos ratifican que resulta esencial una implicación plena y significativa de las mujeres en las operaciones de paz, así como en otras actividades de prevención y resolución de conflictos, como requisitos para su efectividad y sostenibilidad a largo plazo. Más aún, como hizo el informe HIPPO, resaltan también la necesidad de transversalizar los análisis sensibles al género en todas las fases de las operaciones de paz, a fin de implementar respuestas más ajustadas¹³⁷. El informe GCE también abundó en estas ideas, señalando que la plena participación de las mujeres en los procesos de paz, además de ser una cuestión de derechos, es crucial para el sostenimiento de paz, la recuperación económica, la legitimidad política y la cohesión social¹³⁸.

Evidentemente, el estudio que más ampliamente analizó la cuestión de género fue el extenso Estudio Global sobre la Resolución 2417, del que cabrían destacar los siguientes argumentos: a) que para avanzar en la implementación de la agenda de MPS, las Naciones Unidas requieren construir una arquitectura de género más fuerte, realizar cambios en el proceso de planificación, dedicar más recursos a las medidas para la igualdad de género y disponer de personal especializado¹³⁹; b) que la agenda de MPS no debe verse solo como un tema de paz y seguridad, sino también como uno de derechos humanos¹⁴⁰; c) que la participación efectiva de las mujeres en todas las fases de los procesos de paz contribuye decisivamente a la transformación del espacio político y al objetivo del sostenimiento de la paz¹⁴¹; d) que es necesario localizar la agenda, es decir, ajustarla a cada contexto específico, para lo que propone financiar las actividades de construcción de paz realizadas por organizaciones de mujeres de base, dado que son buenas conocedoras de las realidades locales¹⁴²; e) que es preciso apoyar el crucial trabajo que realizan las mujeres defensoras de derechos humanos y constructoras de paz, protegiendo sus derechos y seguridad¹⁴³.

Por su parte, la Agenda de Paz del Secretario General ha advertido que los avances habidos en materia de derechos de las mujeres están en juego y que es preciso más voluntad política para implementar la agenda de MPS.

¹³⁶ NACIONES UNIDAS, *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel...*, op. cit., pp. 90-91.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 91.

¹³⁸ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, op. cit., p. 24.

¹³⁹ UN WOMEN, *Preventing Conflict...*, op. cit., p. 396.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 394.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 174, 394.

¹⁴² *Ibidem*, 396.

¹⁴³ *Ibidem*, 310.

La paz es irrealizable mientras perduren las desigualdades de género, lo que requiere un “desmantelamiento de las estructuras de poder patriarcales”¹⁴⁴.

Cabe señalar también la Resolución 2242, adoptada por el Consejo de Seguridad en 2015, con motivo del decimoquinto aniversario de la Resolución 1325 que promovió la agenda de MPS. Esta nueva resolución enfatizó la importancia de una inclusión significativa de las mujeres en las conversaciones de paz y del refuerzo de las consultas con la sociedad civil. También reclamó que se realicen análisis de género sistemáticos y que se disponga de especialistas de género en todas las fases de las misiones¹⁴⁵.

El conjunto de propuestas mencionadas se ha traducido en varias iniciativas concretas que han permitido avances en la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en las operaciones de paz. Entre ellas cabría destacar:

- a) La creación por el Departamento de Operaciones de Paz (DPO), en 2018, de la Política de la ONU sobre las Operaciones de Mantenimiento de Paz Sensibles a las Cuestiones de Género. Esta política formula los principios y estrategias para implementar la agenda de MPS en dichas operaciones, en cuatro ámbitos: participación de las mujeres; prevención de conflictos y de violencia contra las mujeres; protección de las mujeres, las niñas y sus derechos; y ayuda de emergencia y recuperación sensible al género¹⁴⁶.
- b) La elaboración en 2019 por el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz (DAPCP) de una nueva Política de Mujeres, Paz y Seguridad para garantizar que un análisis sensible al género sea integrado de forma sistemática en todo su trabajo y para orientar mejor su apoyo a la participación de las mujeres en procesos de paz.
- c) Dos iniciativas del Secretario General Guterres, para que los países incrementen el número de mujeres en los contingentes militares y policiales de las operaciones, y para incrementar el número de mujeres en altos cargos de las mismas¹⁴⁷.

No obstante, los avances han sido todavía limitados en diferentes aspectos. Así, por ejemplo, la perspectiva sobre los análisis y la transversalización del género sigue siendo pobre, en parte por falta de formación en la materia, al tiempo que las metodologías y herramientas de análisis sensibles al conflicto no se han sistematizado y adaptado al conjunto del sistema. En

¹⁴⁴ UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace...*, *op. cit.*, pp. 13, 20.

¹⁴⁵ ALLEN, Louise, *Mapping of the Gender...*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁶ UN DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, *Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations*, 2018. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gender-responsive-un-peacekeeping-operations-policy-en.pdf>

¹⁴⁷ DE CONING, Cedric, “UN Peace Operations...”, *op. cit.*, p. 310.

este sentido, los informes de evaluación de las misiones aportan referencias solo descriptivas sobre la agenda de MPS, con pocos datos y análisis sobre el género en ámbitos como el desarme, la desmovilización y la reintegración, la reforma del sector de seguridad, etc. Por otro lado, muchas misiones han incrementado sus consultas con las organizaciones locales de mujeres, pero en su mayoría asignándoles un papel de observadoras más que facilitando su participación efectiva¹⁴⁸.

6. CONCLUSIONES

La reforma del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, iniciada en 2015, es un proceso aún en marcha. Los estudios en la materia aprecian algunos avances organizativos y operativos, si bien todavía parciales e insuficientes.

La reforma puede interpretarse como una respuesta imperiosa dada por la organización ante el riesgo de perder su liderazgo y relevancia en este campo de la gobernanza mundial, debido a múltiples retos internos y globales, entre los que destacaríamos tres. Uno de ellos es la transformación de la estructura de poder en el orden internacional, con una crisis del multilateralismo vigente en la posguerra fría, incluyendo sus instituciones, procedimientos y principios. El segundo es la constatación de los errores y fracasos de muchas operaciones de paz de las Naciones Unidas, así como de las dificultades que su trabajo político y humanitario afronta en conflictos con difícil solución y más lesivos para la población, todo lo cual les ha forzado a intentar mejorar su eficacia, operatividad y conocimiento del contexto. El tercero es la evolución de las perspectivas teóricas y políticas en el campo de la construcción de la paz, que han puesto en cuestión el paradigma de la paz liberal, referente de la organización durante décadas, al tiempo que han aportado nuevas propuestas y perspectivas.

En este contexto, la reforma, con sus mejoras de gestión y nuevos criterios y procedimientos, va orientada en gran medida a mantener el respaldo de los Estados a la gestión multilateral de los conflictos y la construcción de la paz. Sin embargo, al mismo tiempo refleja la aceptación por las Naciones Unidas, forzada por las circunstancias, de una actuación más modesta, limitada y pragmática. Así, por ejemplo, frente a las misiones multidimensionales de antaño para la reconstrucción de los países, ahora se orientan hacia mandatos más reducidos con pocas prioridades, focalizadas en escenarios locales y en las personas. Se conciben además como un mero acompañamiento externo a acuerdos políticos nacionales e iniciativas locales, lo que puede reflejar un deseo de ser menos intrusivas en los asuntos internos, pero también la creciente dificultad para movilizar consensos políticos en el Consejo

¹⁴⁸ ALLEN, Louise, *Mapping of the Gender...*, op. cit., pp., 4, 11-15.

de Seguridad y recursos financieros en respaldo a operaciones ambiciosas. Igualmente, las Naciones Unidas asumen la necesidad e idoneidad de actuar en partenariatado con organizaciones regionales o coaliciones de Estados, en base a un “multilateralismo en red” en el que aspira a mantener el liderazgo, pero en el que otros actores asumirían parte sustancial del trabajo.

De esta forma, nuestra primera lectura de la reforma es que ésta expresa los límites que las Naciones Unidas afrontan hoy para cumplir sus funciones en la materia. Sin embargo, en nuestra opinión la reforma exige también una segunda interpretación. En efecto, es preciso destacar que se basa en la asunción de nuevos enfoques teóricos que han venido siendo formulados en las últimas décadas en campos como los Estudios de Paz, por ejemplo en la rama feminista de los mismos. Cabe constatar que la reforma asume la necesidad de: superar las planificaciones estandarizadas por análisis localizados, sensibles al contexto y con una sustantiva participación de la sociedad civil; reemplazar las visiones estatocéntricas por enfoques centrados en las personas; poner el acento en la profunda interrelación existente entre la paz, el desarrollo humano, los derechos humanos y la igualdad de género; y superar el esquema lineal de fases en los procesos de paz, asumiendo una perspectiva más holística, que priorice la prevención antes, durante y después del conflicto. Esta última cuestión se ha materializado en un nuevo concepto formulado y asumido en el marco de la reforma, el de “sostenimiento de la paz”.

Por otro lado, llama la atención el escaso peso que en los documentos inspiradores de la reforma tienen algunas perspectivas e ideas. Una de ellas es el término de seguridad humana, que solo utiliza el Estudio Global pero ninguno de los demás. Su ausencia llama la atención no solo por haber sido formulado en su momento por las propias Naciones Unidas, sino porque gran parte de los planteamientos normativos de tales documentos pueden formularse en el marco de la seguridad humana. A pesar de que éste siempre fue ignorado por muchos países, consideramos que la recuperación del concepto, enriquecido con los aportes teóricos que se le han formulado en las últimas décadas, contribuiría a enriquecer el marco normativo y programático de la reforma.

Una segunda idea con presencia llamativamente escasa en los documentos de la reforma es la relación entre la crisis climática y la paz y seguridad, que sin embargo es crucial en los ODS. El informe HIPPO solo alude tangencialmente al tema; el informe AGE se refiere al mismo, pero señalando que existe poca claridad sobre cómo aplicar una lente sensible al conflicto en las políticas de adaptación al cambio climático¹⁴⁹; mientras que el Estudio Global sí lo menciona reiteradamente. De este modo, destaca aún más como significativa y relativamente novedosa la importancia que se le presta en la recién publicada Nueva Agenda de Paz. Sin duda, esta cuestión está llamada a

¹⁴⁹ UNITED NATIONS, *The Challenge of Sustaining Peace...*, op. cit., p. 15.

recibir más atención teórica y política en el futuro, mediante la combinación de la acción climática y la construcción de la paz.

Por último, cabe observar que predomina una interpretación limitada de la violencia y de sus expresiones. Al referirse a la misma, los documentos ponen el acento en la violencia de los actores no estatales, así como en las causas estructurales de la violencia, siendo esto último esencial para las políticas preventivas. Sin embargo, apenas se menciona la violencia ejercida por los Estados contra su población, o solo se hace indirectamente al aludir a cuestiones como la protección de civiles. La excepción es de nuevo el Estudio Global, el documento con contenidos más críticos y socialmente transformadores, el cual interpreta la violencia y la violación de derechos humanos en muchas sociedades como resultado de prácticas deliberadas de los gobiernos¹⁵⁰.

En suma, la reforma del pilar de paz y seguridad, con sus avances y deficiencias, es un proceso todavía activo. Cabe suponer que, en adelante, seguirá marcada por la creciente división geopolítica global, pero también que se enriquecerá con nuevas ideas y propuestas, como los que se derivarán de la Cumbre del Futuro programada para septiembre de 2024.

¹⁵⁰ UN WOMEN, *Preventing Conflict, Transforming Justice...*, *op. cit.*, p. 206.