

Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU

Sustaining Peace: New Paradigm for the Work of UN

Juan José Gómez Camacho

Representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas

jgomezc@sre.gob.mx



Resumen:

El nuevo concepto de *paz sostenible* representa un cambio de paradigma en el trabajo de la ONU, puesto que implica prevenir conflictos, más que administrarlos, y enfocarse en las causas de los mismos, por lo que está ligado con la consecución del desarrollo. México ha desempeñado un papel importante en esa definición e impulsa su implementación.



Abstract:

The new concept of *Sustaining Peace* represents a paradigm change for the work of the UN, as it implies preventing, rather than managing, conflicts, and focusing on addressing the root causes of conflict and the pursuit of development. Mexico is playing an important role in this definition and promotes its implementation.



Palabras clave:

Consolidación de la paz, paz sostenible, arquitectura de la paz, prevención, conflictos, paz y seguridad.



Key Words:

Consolidation of peace, sustaining peace, architecture of peace, prevention, conflicts, peace and security.

Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU

Juan José Gómez Camacho

El 27 de abril de 2016, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó, sin votación, una resolución sobre la estructura de la ONU para la consolidación de la paz, la A/70/262.¹ El mismo día, una resolución sustantivamente idéntica, la S/RES/2282 (2016),² fue adoptada por el Consejo de Seguridad de la Organización. Estos documentos, como sucede en ocasiones con las resoluciones de las Naciones Unidas, parecen técnicos y administrativos, y son poco conocidos fuera de los pasillos de la ONU. No obstante, representan el cimiento de un nuevo paradigma para lograr los principales objetivos y obligaciones que emanan de la Carta de las Naciones Unidas, como se verá más adelante.

Para comprender cabalmente la relevancia de estas resoluciones, habría que empezar por mirar la coyuntura internacional en el primer cuarto de este siglo y el ámbito en el que se está dando el trabajo de la ONU en la actualidad.

Si tuviéramos que reducir a uno el objetivo central de la ONU, éste podría ser la liberación de la humanidad del flagelo de la guerra, tal como es

¹ Asamblea General de la ONU, Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, A/RES/70/262, 12 de mayo de 2016, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/262 (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

² Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2282 (2016), S/RES/2282 (2016), 27 de abril de 2016, disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2282\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2282(2016)) (fecha de consulta: 24 de febrero de 2017).

consignado en la Carta de las Naciones Unidas. Escapa a los fines de este trabajo determinar si la ONU ha cumplido o no con ese cometido, pero sí resulta relevante tener en mente, por una parte, que la ausencia de “guerra” no significa automáticamente la consecución de “la paz”. Además, lo que entendemos por “guerra” y “paz” va tornándose cada vez más diferente a lo que prevalecía en 1945, cuando la Organización fue fundada. A este punto se regresará más adelante.

A partir de los años ochenta, se puede identificar que los conflictos bélicos entre Estados fueron disminuyendo para dar paso a crisis relacionadas con la falta de capacidad y legitimidad de gobiernos. En parte, debido a esta tendencia, se ha ido incrementado el número de guerras intestinas y los conflictos internos se han presentado como la forma dominante de guerra de la segunda mitad del siglo XX.³

La sociedad internacional del siglo XXI es más desigual, más inequitativa y más insegura que la que vio nacer a la ONU. Confluyen y, en ocasiones, colisionan crisis de índole económica, ambiental, social e ideológica con conflictos más inciertos, largos y complejos que los de la posguerra, la Guerra Fría y el final del siglo XX.

Los conflictos se han triplicado en número e intensidad entre 2007 y 2016; pasaron de 41 en 2014 a 50 en 2015. De éstos, 29 son intraestatales; 20, intraestatales con un componente internacional y solamente uno puede considerarse como internacional, en el sentido tradicional de la palabra.⁴

Además de este incremento en el número de conflictos intestinos, la sociedad internacional contemporánea se desenvuelve en un entorno de nuevos riesgos y amenazas a la seguridad, que van más allá de la conceptualización tradicional de la guerra o agresiones y que, en ocasiones, aquejan a sociedades que podrían considerarse en paz. Se aprecian for-

³ Véase *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, Nueva York, ONU, 2004, p. 11, disponible en http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/blp_more_secure_world.pdf (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

⁴ Department of Peace and Conflict Research-Uppsala Universitet, “UCDP. Uppsala Conflict Data Program”, en www.ucdp.uu.se (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

mas de violencia poco comprendidas o inéditas, en convivencia con retos al desarrollo y otros fenómenos que pueden afectar el funcionamiento mismo de los Estados.⁵

Además, nuevos actores protagonizan los conflictos. Actores no estatales con gran capacidad de fuego por la disponibilidad de armas convencionales y pequeñas y ligeras, así como por la proliferación y empleo de armas de destrucción masiva prohibidas por el derecho internacional, como las químicas, están dando una nueva caracterización a los escenarios de riesgo. Estas tendencias, entre otras, vienen acompañadas de grandes flujos de desplazados, refugiados y migrantes, que a su vez han venido aparejadas del exacerbamiento de las políticas excluyentes, discriminatorias y que buscan establecer criterios de diferenciación por razones étnicas, y de fundamentalismos religiosos, lo que provoca nuevos conflictos de cariz ideológico.

La ONU tiene a su disposición diferentes recursos y herramientas para buscar la paz y resolver conflictos. Entre los más socorridos están las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), que consisten, en términos generales, en el envío de fuerzas internacionales con personal militar, policial y civil a zonas de conflicto con el objetivo de generar condiciones para la paz.

La ONU continúa siendo el actor principal en las operaciones de paz y la gestión de conflictos armados en el mundo, con 16 OMP y 36 misiones políticas especiales (MPE). Durante sus primeros 40 años de existencia, las OMP eran dispositivos militares dedicados a la supervisión de acuerdos de cese al fuego, retiro de tropas y vigilancia de fronteras, esencialmente. No puede soslayarse la gran utilidad de estas operaciones de paz en la construcción de medidas de fomento de la confianza para la aplicación de los acuerdos de paz.⁶

⁵ Para una descripción detallada de estos nuevos riesgos y amenazas, véase *A More Secure World...*

⁶ Véase Birger Heldt y Peter Wallensteen, "Operaciones de mantenimiento de la paz: pautas globales de intervención y éxito, 1948-2004", en María Cristina Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones desde el mundo*, México, UNAM/Folke Bernadotte Academy, 2008, p. 255 y ss.

A partir de 1989, las OMP fueron evolucionando de misiones “tradicionales”, a actividades “multidimensionales”; sus labores no son ya meramente militares y se ven impactadas por factores políticos y sociales.⁷ Las nuevas OMP tienen mandatos complejos y no siempre cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar su efectividad. Asimismo, la presencia de efectivos en operaciones de paz en conflictos vigentes se ha visto empañada por las acusaciones de violencia sexual y otros crímenes perpetrados por algunos componentes de las OMP, cuando tienen el mandato de proteger a la población civil.

La mayoría de las contribuciones obligatorias a los presupuestos de la ONU se destinan a las OMP,⁸ lo que parece un desproporcionado uso de recursos hacia un enfoque reactivo y de corto plazo. Además, una vez que las misiones de gran escala y costos millonarios se retiran, se puede apreciar que prevalece la recaída en el conflicto.

Esta herramienta no ha resultado suficiente. Es por ello que las Naciones Unidas han buscado trabajar de manera más coordinada y eficiente para “construir” la paz. Esto no es trivial, ya que las razones de la creación de la ONU y la naturaleza cambiante del conflicto hacen que no exista un acuerdo unívoco sobre lo que significa la paz, en particular, después de la guerra.

De manera independiente a las peculiaridades de cada caso, cuando la guerra o el conflicto armado terminan, los países afectados se enfrentan a la necesidad de tratar las raíces del conflicto, con la finalidad de que la transición sea irreversible y todos los aspectos de la transición a la paz estén estrechamente relacionados y se refuercen mutuamente.

Así, se debe pasar de la violencia a la seguridad pública; de la ausencia de la ley y las violaciones de los derechos humanos a la aplicación del Estado de derecho; las confrontaciones políticas, religiosas e ideológicas

⁷ Jorge Alberto Lozoya y Amaury Fierro, “México y las operaciones de mantenimiento de la paz”, en Guadalupe González G., Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (eds.), *México y el multilateralismo del siglo XXI. Reflexiones a los 70 años de la ONU*, México, Siglo XXI/ITAM/Senado de la República, 2015, p. 80.

⁸ El presupuesto ordinario aprobado en el bienio 2016-2017 para la Organización fue de 5.40 mil millones de dólares (MMDD), mientras que el presupuesto total anual para las OMP en 2016, fue de 7.87 (MMDD).

deben transformarse en reconciliación, y las economías fundadas en lo ilícito y los malos manejos de fondos deben dar paso a economías funcionales y al desarrollo.⁹

La *construcción de la paz* se ha convertido en un término aspiracional, más que en una meta, procedimiento, doctrina o mecanismo concreto, y “ante la ausencia de consenso sobre lo que funciona, la evolución del término ha sido definido por cómo las instituciones han elegido conceptualizar su involucramiento en situaciones posconflicto, como la construcción de la paz”.¹⁰ Por ello, frecuentemente, la acción de “construir la paz” se identifica como “sostener” la paz.

No obstante, como veremos más adelante, *paz sostenible* es un concepto que engloba más actividades que la administración de conflictos. El concepto de *sostenimiento de la paz*, en su acepción más común, no es nuevo, ya que fue presentado en “Un programa de paz” del secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali en 1992,¹¹ en el que se le definía como las acciones para identificar y apoyar estructuras que tiendan a fortalecer y solidificar la paz, y evitar que una sociedad recaiga en un conflicto.

Se trata, ontológicamente, de la fase final de una secuencia lógica que iniciaba con la diplomacia preventiva y la mediación, seguía con el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y acababa con la tarea de construcción o consolidación de la paz posconflicto (*peacebuilding*).

La ONU desarrolló más el concepto en el año 2000, con el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, llamado *In-*

⁹ Graciana del Castillo, *Building Peace and Stability through Economic Reconstruction*, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación en Desarme (UNIDIR Resources), 2013, disponible en <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/building-peace-and-stability-through-economic-reconstruction-en-417.pdf> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

¹⁰ Catriona Gourlay, *EU-UN Cooperation in Peacebuilding: Partners in Practice?*, Ginebra, UNIDIR, 2009, p. 4, disponible en <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/eu-un-cooperation-in-peacebuilding-partners-in-practice-350.pdf> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

¹¹ Véase Secretaría General de la ONU, “An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping: Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992”, A/47/277, 17 de junio de 1992, disponible en <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

forme Brahimi,¹² y con el informe *A More Secure World: Our Shared Responsibility* del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio de 2004.

En 2005, la Cumbre Mundial¹³ arrojó, entre otros cambios que reformaron a la ONU, un nuevo consenso sobre la necesidad de instituciones que darían coherencia a la acción del Sistema, es decir, a todos los órganos, organismos, agencias, fondos, mecanismos y programas de la Organización, para tratar las diferentes etapas del conflicto. Con ello, fue necesario el establecimiento de la llamada *arquitectura para la consolidación (o construcción) de la paz*,¹⁴ o la maquinaria institucional de la Organización para este ámbito, conformada por la Comisión de Consolidación de la Paz (PBC, por sus siglas en inglés),¹⁵ la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO, por sus siglas en inglés)¹⁶ y el Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF, por sus siglas en inglés).¹⁷

¹² Véase Lakhdar Brahimi, “Carta de fecha 17 de agosto de 2000 dirigida al secretario general por el presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las 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, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

¹³ Véase “The 2005 World Summit High-Level Plenary Meeting of the 60th Session of the UN General Assembly (14-16 September 2005, UN Headquarters, New York)”, en http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml (fecha de consulta: 28 de febrero de 2017).

¹⁴ Véanse Sarah Hearn, Alejandra Kubitschek Bujones y Alischa Kugel, *The United Nations “Peacebuilding Architecture”: Past, Present and Future*, Nueva York, Center on International Cooperation-New York University, 2014, p. 2 y ss., disponible en http://cic.nyu.edu/sites/default/files/un_peace_architecture.pdf (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017); *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*, 29 de junio de 2015, p. 11 y ss., disponible en <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017), y Thomas J. Biersteker, “Perspectivas de la Comisión de la Construcción de la Paz de Naciones Unidas”, en M. C. Rosas (coord.), *op. cit.*, pp. 235-247.

¹⁵ “La Comisión de Consolidación de la Paz”, en <http://www.un.org/es/peacebuilding/> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2017).

¹⁶ “Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz”, en <http://www.un.org/es/peacebuilding/pbso/index.shtml> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2017).

¹⁷ “United Nations Peacebuilding Fund”, en <http://www.unpbf.org/> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2017).

De manera particular, la PBC, al ser una empresa conjunta entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, fue una innovación institucional con gran potencial.¹⁸ Las expectativas sobre la PBC, así como su concepción original, fueron opacadas por el creciente descontento y la desconfianza en la ONU ante la falta de democratización de la Organización, ya que si bien, de manera oficial, había sido concebida como un órgano consultivo tanto para la Asamblea General como para el Consejo de Seguridad, en la práctica, no tiene autonomía o poder de toma de decisiones independiente.¹⁹ De hecho, la inclusión de un caso en la agenda de la PBC depende del Consejo de Seguridad.²⁰ Por otra parte, la constante falta de recursos para la PBC se ha sumado a las razones que han limitado su potencial y cumplimiento de su mandato de 2005.

Las actividades de consolidación de la paz están influidas por el desarrollo y la evolución de la Organización misma, y no pueden abstraerse de la coyuntura internacional contemporánea. Es en este contexto que, a 10 años de su creación, en 2015 se dio la más reciente revisión o examen de la Arquitectura para la Consolidación de la Paz.

En ese año, tres grandes procesos de examen, cuyo objetivo sería dar una nueva hoja de ruta para la agenda de paz y seguridad de la ONU, tuvieron lugar: a) la revisión de las operaciones de paz a través del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz (HIPPO, por sus siglas en inglés); b) en ocasión del décimo quinto aniversario de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, documento fundacional para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, se elaboró el Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de esa resolución, y c) la revisión de la estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, llevada a

¹⁸ T. J. Biersteker, *op. cit.*, p. 245.

¹⁹ S. Hearn, A. Kubitschek Bujones y A. Kugel, *op. cit.*, p. 4.

²⁰ Las situaciones de los países considerados en la agenda de la PBC son analizados en un formato llamado “configuraciones encargadas de los distintos países”, que incluyen a países participantes en actividades de mediación, donantes e incluso algunos actores fuera de la ONU y regionales. No obstante, puesto que la definición de estos casos es dada por el término de las operaciones de mantenimiento de la paz en el terreno, se han reducido a países africanos hasta ahora. Actualmente, la PBC trata seis configuraciones: Burundi, República Centroafricana, Guinea, Guinea Bissau, Sierra Leona y Liberia, y de hacer su labor más valiosa para los órganos principales.

cabo por el Grupo Consultivo de Expertos (AGE, por sus siglas en inglés). El informe de este grupo, elaborado por siete expertos, aportó una profunda reflexión y datos, que se complementaron con las aportaciones de los otros dos paneles de las dimensiones de la paz y la seguridad dentro de las Naciones Unidas.

A diferencia de anteriores intentos para fortalecer las actividades de la Organización en el ámbito de paz y seguridad, las tres revisiones de 2015 se centraron en tratar, de manera integral, la prevención y la primacía de las soluciones políticas a los conflictos, buscando instrumentar los llamados *tres pilares* de la Organización (a saber: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos).

El 29 de junio de 2015, el presidente del AGE, el embajador Gert Rosenthal, presentó las conclusiones del trabajo conjunto en el “Informe sobre los retos de una paz sostenible en el marco de la arquitectura de la construcción de la paz en Naciones Unidas”. Este documento respondía a la necesidad de redefinir el concepto de *consolidación de la paz* (*peacebuilding*), incluido un análisis en prospectiva del papel actual que llevaban a cabo las instituciones de la Arquitectura. El informe destacaba que, hasta ese momento, la Organización había trabajado el concepto de *consolidación de la paz* de una manera fragmentada, con frecuentes desencuentros e ineficacias.

Para muchos de los Estados Miembros e instituciones de la propia Organización, la consolidación de la paz respondía a un proceso muy limitado, encajonado a actuar únicamente en el marco de sociedades posconflicto. El gran cambio que trajo consigo el informe del AGE fue volver a dar una nueva lectura e impulso a la visión fundamental de la Carta de la ONU de “preservar a las futuras generaciones del flagelo de la guerra” y encarrilar y coordinar a la Organización en la construcción de la paz desde la perspectiva de la sociedad contemporánea, es decir, desde la visión de la seguridad multidimensional. Este reto implica el involucramiento y la coordinación de todas las actividades de la Organización antes, durante y después del conflicto, con el fin de ser parte de un conjunto de acciones estratégicas y orquestadas.

El documento del Grupo delimitó la acepción de *paz sostenible* como el eje central sobre el que debía apoyarse la nueva Arquitectura en materia de paz en las Naciones Unidas. La paz sostenible es por eso el cambio

paradigmático al que hace referencia al inicio de esta reflexión: es el hilo conductor que une cada una de las acciones de la ONU en las diferentes etapas del conflicto: prevención-restablecimiento de la paz-mantenimiento de la paz-consolidación de la paz.

El informe del AGE propone que estos conceptos y acciones, que hasta ese momento funcionaban de manera independiente y, en cierta forma, como etapas inconexas, trabajan de manera horizontal bajo el manto del nuevo concepto de *paz sostenible*.

Este nuevo eje requiere además que se involucren, de forma práctica, no sólo las instituciones de la Arquitectura para la Consolidación de la Paz, sino también los principales órganos (la Asamblea General, el Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo Económico y Social), así como el Secretariado y las agencias, fondos y programas especializados de la ONU. En otras palabras, el objetivo final debe ser generar una efectiva cooperación y coordinación de todo el Sistema de la ONU en el terreno.

El documento establece que esta nueva visión debe estar centrada en empezar desde la prevención y conlleva, de manera natural, profundos cambios, compromisos, transformaciones e implicaciones presupuestarias, dentro de todo el trabajo y la estructura del Sistema de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad. Se trata, por tanto, de evitar que un conflicto no sólo no se reproduzca, o se estanque, sino prevenir su aparición y existencia.

Prevenir los conflictos conlleva dedicar tiempo, esfuerzo y medios financieros para tener informes asertivos sobre la situación política, que permitan actuar en tiempo y prever las acciones sobre el terreno. En el largo plazo, esta coherencia resulta más sostenible, en términos de sufrimiento humano y económico, que reaccionar a las crisis hasta que han estallado los conflictos.

Otra de las premisas que establece este informe es que la comunidad internacional ha tardado varias décadas en aprender que la paz no puede ser impuesta desde el exterior, sino que es un proceso que debe involucrar, en primer lugar, a la sociedad que busca beneficiar. En otras palabras, la paz sostenible no es únicamente la meta que perseguir, sino también un proceso político encabezado por el país amenazado por el conflicto.

Para que esta actividad sea sostenible verdaderamente debe ir más allá de la propia ONU y contar con la actuación permanente de los sectores

público y privado, de organizaciones de carácter regional y local, y de la sociedad civil, además de un financiamiento adecuado a los retos que conlleva esta redefinición.

El informe del AGE indica, de manera concreta, las líneas que podrían ser adoptadas por los Estados Miembros y concluye que, dado que los conflictos en el mundo se han tornado más complicados, la respuesta exclusivamente militar, utilizada en multitud de casos en el siglo pasado y parte del actual, puede significar una solución a corto plazo, pero no una visión a medio o largo plazo.

La paz sostenible significa que el cumplimiento de la Carta de la ONU girará alrededor de acciones preventivas, para buscar siempre llegar al origen del conflicto, involucrando los aspectos de desarrollo y de derechos humanos, hasta ahora un tanto supeditados al enfoque de seguridad.

El informe del AGE alimentó las discusiones gubernamentales que concluyeron en las resoluciones sobre el Examen de la Arquitectura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz de 2016, adoptadas por el Consejo de Seguridad y la resolución 70/262 de la Asamblea General a las que se está haciendo referencia. En las resoluciones, la membresía de la ONU hace suyos los principales puntos del informe del AGE y suscribe el concepto de *paz sostenible* como un elemento transformador en el Sistema de las Naciones Unidas para enfrentar los retos de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de forma más coherente, tanto en la sede como alrededor del mundo, a través de las OMP, las MPE y los equipos nacionales de la ONU, que deberán incluir la perspectiva de la consolidación de la paz como parte integral de sus labores.

Las resoluciones implican que el Sistema de las Naciones Unidas debería enfrentar conflictos y superar la lógica de fragmentación de los pilares de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos con un nuevo enfoque. Dado que la revisión de la Arquitectura de la Consolidación de la Paz no se dio en el vacío, debe entenderse también como un reflejo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).²¹ Con las resoluciones queda más claro el equilibrio y vinculación

²¹ Véase “The Sustainable Development Agenda”, en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2014).

entre los pilares, y que una paz duradera sólo se puede conseguir poniendo al desarrollo y a la prevención del conflicto en el centro de la acción de la ONU y de las políticas públicas de los gobiernos.

Estas resoluciones son las más sustantivas que ha adoptado la ONU hasta ahora sobre la materia. Consignan que el concepto de *paz sostenible* es tanto una meta como un proceso en el cual si bien es clara la responsabilidad gubernamental, también lo es la necesidad de incluir a todos los segmentos de la sociedad, además de contar con la atención y el respaldo internacional. Las actividades de la Organización deberán centrarse en la promoción del desarrollo, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como en el respeto de los derechos humanos y el acceso a la justicia.

De manera pragmática, las resoluciones reafirman el papel consultivo de la PBC para desarrollar un enfoque estratégico y coherente para los esfuerzos de consolidación de la paz, como la plataforma adecuada para funcionar como puente entre todos los actores: los principales órganos de la ONU, las organizaciones regionales, las instituciones financieras y la sociedad civil. La membrecía solicita a la PBC flexibilidad para enfocarse en asuntos regionales, de tal suerte que sus servicios sean más accesibles para los países que no se encuentran en su agenda.

En concordancia con la AAAA, las resoluciones también solicitan al secretario general explorar opciones para fortalecer la colaboración entre la Organización y el Banco Mundial. Además, enfatizan el papel de la mujer, la juventud y la sociedad civil en la paz sostenible. Asimismo, subrayan la importancia de contar con financiamiento predecible y sostenido para los esfuerzos de consolidación de paz y el valioso papel del PBF.

El secretario general deberá informar en septiembre de 2017, durante el septuagésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General, sobre los esfuerzos de implementación de cada uno de los aspectos de las resoluciones, incluido el financiero. Aunado a esto, se hace un llamado a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad a que adopten nuevos temas en sus agendas sobre “consolidación de paz y paz sostenible” y a que organicen una reunión de alto nivel en este periodo de sesiones de la Asamblea General.

En conclusión, estas resoluciones, que como ya se mencionaba, parecieran responder a la necesidad administrativa y técnica de revisar el funcionamiento de la Arquitectura, pueden ser el germen de un cambio

profundo de la Organización. Como estipula el artículo 1 de la Carta de la ONU, el objetivo principal de la organización “es mantener la paz y la seguridad internacionales, y para esos fines, llevar a cabo medidas efectivas colectivas para la prevención y la eliminación de las amenazas a la paz, y para la supresión de los actos de agresión y otros de quebrantamiento de la paz”. No obstante, la *paz* no está definida en la Carta más que en sentido negativo, como la ausencia de amenazas. La prevención del conflicto tampoco está definida en la Carta. La razón por la que éste es un cambio paradigmático radica en que la paz, no el conflicto, es el referente de la prevención y el motivador de la utilización de todos los recursos disponibles para la Organización, que se había dedicado a la administración de conflictos ya existentes, y no a prevenir los conflictos. Este enfoque “positivo” se podría traducir en la búsqueda de los elementos que hacen a las sociedades pacíficas o resilientes a las crisis.²²

México tuvo una participación crucial para que en el proceso de negociación de la resolución se alcanzaran soluciones de compromiso entre los actores prominentes. Su papel fue particularmente importante en la solicitud al secretario general de presentar opciones para lograr el financiamiento efectivo y predecible de la Arquitectura para la Consolidación de la Paz, a fin de que la membresía pueda discutir las y, en su caso, adoptarlas durante el septuagésimo segundo periodo de sesiones.

El 21 de junio de 2016, México creó, y desde entonces preside, el Grupo de Amigos de la Paz Sostenible. En Nueva York, este grupo informal busca ser un espacio político para movilizar a todo el Sistema de las Naciones Unidas en su adaptación al nuevo concepto.

En las reuniones del Grupo de Amigos de la Paz Sostenible han participado más de treinta delegaciones de Estados Miembros,²³ manifestando el respaldo político para crear un cambio de paradigma por medio de la implementación de la paz sostenible.

²² Véase Youssef Mahmoud, “Will 2017 Be a Watershed Year for Prevention at the Service of Peace?”, en IPI Global Observatory, 5 de enero de 2017, en <https://ibeglobalobservatory.org/2017/01/prevention-at-service-of-peace-in-2017/#more-15041> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2014).

²³ Alemania, Angola, Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Egipto, Estados Unidos, Francia, Guatemala, India, Indonesia, Italia, Japón, Jordania, Kenya, Marruecos, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, República de Corea, Sierra Leona, Sri Lanka, Suecia, Suiza, entre otras delegaciones.

Luego del activo papel de México durante el Examen de la Arquitectura de la Consolidación de la Paz, así como de la creación del Grupo de Amigos de la Paz Sostenible, México fue invitado a copresidir la Conferencia de Alto Nivel sobre Promesas de Contribuciones al PBF, junto con Suecia, Países Bajos, Reino Unido, Somalia, Kenia y Sri Lanka; posteriormente se sumó también la República de Corea.

Debe recordarse que, en 2014, México anunció la reanudación de su participación en las OMP. Todo lo anterior ha ido afianzando el involucramiento del país en temas de paz y seguridad. Además, en diciembre de 2016, México fue electo miembro de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU y, en enero de 2017, vicepresidente de esta comisión por aclamación. Ello le permitirá situar la Agenda de Paz Sostenible en el centro de la labor de la Comisión, tanto en Nueva York como en el terreno, lo que ayudará a que ésta cumpla el mandato que le han dado las nuevas resoluciones sobre paz sostenible.

Además de ayudar a ejercer presión en todo el Sistema, el Grupo de Amigos de la Paz Sostenible quiere trabajar conjuntamente con el nuevo secretario general, António Guterres, para que la paz sostenible se convierta en una pieza clave de la Organización.

El secretario general ha demostrado, en los primeros dos meses de su gestión, un interés ostensible en adoptar este nuevo paradigma como bandera propia y, en particular, hacer de la prevención, la razón de ser de la ONU y en una medida de fomento de la confianza. En palabras del propio Guterres, “la cooperación internacional para la prevención, en particular, traducir la alerta temprana en acción temprana, depende de la confianza entre los Estados Miembros y en sus relaciones con las Naciones Unidas [...] la prevención no es sólo una prioridad, es la prioridad”.²⁴

Asimismo, el actual presidente de la Asamblea General ha buscado promover la Agenda de Paz Sostenible por medio de sus vínculos con la Agenda 2030. El 24 de enero de 2017 convocó a los presidentes de los

²⁴ António Guterres, “Remarks to the Security Council Open Debate on ‘Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace’”, 10 de enero de 2017, en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

órganos de la ONU y al de la PBC con el secretario general y los Estados Miembros, a un evento de alto nivel conjunto sobre este vínculo. Este evento tuvo un importante significado porque conjuntó, como pocas veces se ve, a los principales sectores de la ONU alrededor del mismo mensaje: no se puede concebir la paz sin el desarrollo.²⁵

El problema de la desconfianza no es minúsculo: las Naciones Unidas tienen un déficit de credibilidad acendrado por la falta de acción y mala gestión ante algunas crisis del pasado y otras del presente, además de las carencias estructurales que aquejan a la Organización, como la falta de equilibrio entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

La paz sostenible no puede cambiar de un plumazo los vicios de origen de la Carta, ni la situación internacional en la que se está desarrollando la Organización en este año. No obstante, los países interesados en que la reforma conceptual de las resoluciones de revisión de la Arquitectura de la Construcción de la Paz, como son los integrantes del Grupo de Amigos presidido por México, tienen la responsabilidad de que estas resoluciones icónicas no se conviertan en letra muerta. Entre los retos más apremiantes está neutralizar cualquier tipo de reticencia o desconfianza que pudiera generar, por ejemplo, entre países en desarrollo. Ellos parecen percibir esta nueva conceptualización como una *securitización* de la agenda de desarrollo, una competencia por los recursos destinados a la cooperación internacional, o una nueva forma de “responsabilidad de proteger”,²⁶ o de formas injerencistas de imposición de la estructura de la ONU sobre la soberanía de los Estados, bajo el disfraz de prevención.

²⁵ Véase “Building Sustainable Peace for All: Synergies between the 2030 Agenda for Sustainable Development and Sustaining Peace. January 24”, en <http://www.un.org/pga/71/event-latest/building-sustainable-peace-for-all-synergies-between-the-2030-agenda-for-sustainable-development-and-sustaining-peace/> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2017).

²⁶ Este concepto controvertido, que tiene su origen en la ineficacia de las Naciones Unidas ante crisis como la del genocidio en Ruanda, por ejemplo, es visto como una política injerencista y sesgada por amplios sectores de la membresía. Para mayor detalle de antecedentes del concepto, véase Outreach Programme on the Rwanda Genocide and the United Nations, “Background Information on the Responsibility to Protect”, marzo de 2014, en <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2017).

El Grupo de Amigos deberá continuar la reflexión sobre esta definición y sus implicaciones concretas para el funcionamiento de la ONU, e influir en el informe del secretario general sobre la implementación de la Resolución 70/262, en 2017. Sin temor a exagerar, la credibilidad del sistema de la ONU penderá de cómo se actúe ante los nuevos conflictos.

México tiene ante sí el reto y la oportunidad de conducir a la membresía de la ONU la generación de ideas para una toma de decisiones sana, que apoye a la Organización en esta tarea crucial para su futuro y el del multilateralismo del siglo XXI.

Ello es relevante y tiene un enorme potencial para la política exterior mexicana. Principalmente, porque representa una ampliación del papel que México desempeña en uno de los campos de trabajo de las Naciones Unidas en el que era necesario continuar involucrando a un país con el tamaño y el peso específico de México. No sólo por principio o tradición histórica, sino como un interés estratégico que debe cultivarse, México proclama su compromiso con la ONU y con el multilateralismo.

México necesita de una ONU eficiente, robusta y potente, porque se beneficia de una gobernanza global consolidada y de una sociedad internacional basada en el orden y la cooperación. En este contexto se debe entender el impulso a toda propuesta que sirva para estos fines. El apuntalamiento de la paz sostenible será el fundamento de esa nueva coherencia del sistema y mejoramiento de sus capacidades, así como de una mayor influencia de México en la Organización.