

# De la *Agenda para la Paz* a *Nuestra Agenda Común*: la “sostenibilidad” de la paz

From the *Agenda for Peace* to *Our Common Agenda*: the “Sustainability” of Peace

EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

Universidad de Navarra, España

**RESUMEN:** El presente artículo analiza el alcance de las agendas políticas de la Naciones Unidas en relación con la paz y la seguridad internacionales. La percepción integral de las relaciones entre “paz”, “seguridad” y “desarrollo” justifica las nuevas perspectivas multidimensionales, preventivas y sostenibles de toda actividad de construcción y consolidación de la paz, que sigue siendo el principal propósito de esta Organización. En *Nuestra Agenda Común* (2021), el Secretario General contempla acciones concretas de muy diversa índole y diversidad de materias para erradicar las causas últimas que generan inseguridad y que son un obstáculo para el desarrollo sostenible al que aspira la comunidad internacional de conformidad con la *Agenda 2030*. Apuesta por una mayor inversión en prevención y consolidación de la paz con medidas que van desde el control de armamentos hasta la financiación de las estructuras de consolidación de la paz, pasando por la erradicación de la violencia, en particular contra la mujer, y la búsqueda de nuevos modelos asociativos y cooperativos, pero más allá de los acuerdos previstos en el capítulo VIII de la Carta.

**PALABRAS CLAVE:** Paz, Seguridad y desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible, (ODS) Prevención y Consolidación de la Paz.

**ABSTRACT:** This article analyzes the scope of the United Nations political agendas in relation to international peace and security. The integral perception of the relations between “peace”, “security” and “development” justifies the new multidimensional, preventive and sustainable perspectives of all peace-building and peace consolidation activities, which continue to be the main purpose of this Organization. In *Our Common Agenda* (2021), the Secretary General contemplates concrete actions of a very diverse nature and diversity of subjects to eradicate the root causes that generate insecurity and that are an obstacle to the sustainable development to which the international community aspires in accordance with the *2030 Agenda*. He is committed to greater investment in prevention and peacebuilding, with measures ranging from arms control to the financing of peacebuilding structures, including the eradication of violence, particularly against women, and the search for new partnership and cooperative models, but going beyond the agreements provided for in Chapter VIII of the UN Charter.

**KEYWORDS:** Peace, Security and Development, Sustainable Development Goals (SDGs) Peace Prevention and Peace Building.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8, No. 2, (2022), pp. 23-41.  
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.16.3>

## INTRODUCCIÓN

La *Agenda para la Paz: diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz* presentada en 1992 por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali (SGNU, 1992) supuso un punto de inflexión en la ONU sobre cómo entender la paz. En su momento fue una hoja de ruta progresista e innovadora sobre la razón de ser de las Naciones Unidas y los modos concretos de alcanzar sus objetivos. Para algunos, no obstante, su contenido era excesivamente amplio y carecía de una clara definición sobre los nuevos conceptos relativos a la “*peacebuilding, peacekeeping and peacemaking*” (Haugerudbraaten, 1998: 17-26). El enfoque de la *Agenda para la Paz* exigía una triple acción: la acción para el cese del conflicto, la función de reconstrucción, y una función proactiva preventiva (Reisman, 1993: 416). Sin embargo, hasta 2006, no se creará la Comisión de Consolidación de la Paz como una herramienta específica para la reconstrucción, ya que, como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, asesora, planifica y controla la ejecución del plan de paz que se negocia y pacta en cada conflicto concreto con el Estado interesado. A pesar del intento (fallido) de una reforma profunda de la ONU, según el informe de Kofi Annan titulado *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* de 2005 (SGNU, 2005), la citada Comisión de Consolidación de la Paz supuso un avance significativo (Pons y Saura, 2009), pero discreto, sobre aquellas tres acciones constitutivas de la paz apuntadas por Boutros-Ghali y desarrolladas posteriormente por el Grupo de Alto Nivel (AGNU, 2005: párrs. 261-269). Sin embargo, como esgrimí en su momento, “la experiencia demuestra que, para consolidar la paz después de un conflicto, no bastan las medidas puramente diplomáticas y militares, sino que se necesita un programa integral de paz – de paz verdadera y duradera – que abarca cuestiones civiles, sociales, administrativas y judiciales en el que se tengan en cuenta los diversos factores que han causado el conflicto o que amenazan con provocarlo” (López-Jacoiste, 2007: 92).

Desde esta perspectiva y con un horizonte mucho más amplio, la *Agenda 2030* aprobada por la Asamblea General en 2015 podría calificarse como otro gran hito histórico complementario a aquella hoja de ruta de 1992 para la construcción de una nueva arquitectura de seguridad a favor de la paz. Entre las muchas cuestiones que plantea esta Agenda (Fernández Liesa y López-Jacoiste, 2021; Browne & Weiss, 2021; Fernández Liesa y Manero Salvador, 2017), su Objetivo de Desarrollo Sostenible nº. 16 aspira a conseguir un estado de paz “sostenible”, bajo el lema “paz, justicia e instituciones sólidas”. En él se recuerda que “los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible”. Dicho con otras palabras, la comunidad internacional en su conjunto entiende que la falta de seguridad –en sentido amplio– y la ausencia de desarrollo –también en sentido amplio– son una amenaza más a la paz y seguridad internacionales, al igual que las amenazas “clásicas” como la pobreza, las pandemias, las guerras entre Estados, las armas nucleares, los Estados fallidos, o el terrorismo yihadista (AGNU, 2005: párr. 240).

En 2021, el actual Secretario General António Guterres concreta en su informe *Nuestra Agenda Común* 12 ámbitos específicos de acción “por el bien de las personas y el planeta, y en aras de la prosperidad y la paz” (SGNU, 2021a: 3). Esta formulación no es mera retórica, ni una simple declaración de intenciones del valor de la *Agenda 2030*. Su plena conexión con los ODS es real y material, pues, en efecto, *Nuestra Agenda Común* parte de la idea de que la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, hasta llegar a configurar el nuevo concepto de la “sostenibilidad de la paz”, en el sentido de que la paz se debe mantener durante largo

tiempo sin causar un daño grave a la seguridad humana ni al desarrollo económico, social y ambiental.

El informe esboza medidas concretas para acelerar el logro de los ODS, sobre todo a la luz de las deficiencias y los retrasos causados por la pandemia de COVID-19 (p. 18), y en él se insiste igualmente en que los planes de acción de los ODS son acciones para la implementación de *Nuestra Agenda Común*. En concreto, la acción preventiva de la paz se plantea de forma revitalizada, exhaustiva e integral.

Tomando como punto de partida la convergencia de estos instrumentos y agendas de las Naciones Unidas a favor de la paz, el presente trabajo analiza cómo esta Organización se enfrenta en su práctica diaria al reto de la sostenibilidad de la paz; lo que conlleva afirmar que la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son condiciones necesarias e ineludibles para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tanto en la teoría como en la práctica, llegándose a promover nuevos enfoques de las políticas onusianas y acciones concretas. En primer lugar, se debe identificar qué se entiende por “paz”, “seguridad” y “desarrollo” en el contexto internacional actual y la interdependencia de estos tres elementos fundamentales para la comunidad internacional. A continuación, se ahonda en cuatro propuestas de *Nuestra Agenda Común* para revitalizar las herramientas de prevención y de consolidación de la paz. Y, por último, como no podía ser menos, el trabajo aporta algunas reflexiones finales y de conjunto acerca de la potencialidad de estas propuestas y su valor añadido respecto a otras agendas políticas internacionales para la práctica de la ONU y la sostenibilidad de la paz.

#### LA INTERDEPENDENCIA DE LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO

“Paz”, “Seguridad” y “Desarrollo” son conceptos inherentemente problemáticos, cuando se analizan por separado y sin considerar sus influencias recíprocas. La conjunción de estos tres conceptos exige una agenda internacional amplia, con cuestiones antes descuidadas en el análisis jurídico y político internacional como el papel de la pobreza y los problemas del desarrollo como “causas profundas” o factores desencadenantes de los conflictos armados; la relación de la ayuda externa con la “economía política” de las guerras civiles; o el papel de la ayuda en la transformación y resolución de los conflictos armados. De igual modo, este nuevo enfoque lleva a las políticas de desarrollo y de cooperación a abordar las cuestiones de seguridad que comporta la construcción de la gobernanza democrática y de Estados viables, y el relanzamiento de la actividad económica. No se puede negar que la inseguridad ralentiza el crecimiento económico y que el desarrollo refuerza la seguridad y la paz (Stewart, 2004: 261-288).

Las estrechas interconexiones entre paz, seguridad y desarrollo (Grasa Hernández, 2006) dieron lugar a un amplio concepto de “seguridad humana” (Abad Quintanal, 2020: 22-24), asumido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1994 (PNUD, 1994). La seguridad dejó de “basarse exclusivamente en la seguridad nacional” (de Estado), y pasó a sustentarse en el desarrollo humano, entendido y medido como el nivel de calidad de vida en el que el ser humano es el centro del desarrollo. Sin pretender hacer aquí un estudio comparado de las diversas disertaciones dogmáticas al respecto (Baena: 2015; Morrillas: 2006; Grasa Hernández: 2006; Des: 2005) resulta apropiado destacar que los estudios existentes sobre el informe de la Comisión Ogata-Sen *Human Security Now* proponen una definición y una agenda unificadas pero flexibles sobre el concepto de desarrollo humano.

La interdependencia sustantiva de los conceptos “paz”, “seguridad” y “desarrollo” no es un descubrimiento originario de la Agenda 2030, sino que, aun estando presente dicha interdependencia en el marco internacional anterior a su aprobación, su enfoque holístico supone una nueva perspectiva para la efectividad de la Carta. El desarrollo humano se plantea como un programa, como un conjunto de valores morales y políticos compartidos y por lo que vale la pena luchar. De ahí que, quizás inconscientemente, se “securitizaran” temas antes relegados de la política internacional, y que en la Agenda 2030 supone una forma más de atraer la atención, de ponerlos en el centro y de obtener recursos, como la lucha contra la pobreza. La ansiada sostenibilidad de la paz es un concepto más amplio que el de seguridad humana e implica el proceso de ampliación de la gama de opciones de que disponen las persona ejerciendo su libertad. Como ya constató en su día la Comisión de Seguridad Humana, la seguridad humana es la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. Este planteamiento impulsado por Japón defiende una concepción muy amplia y multidimensional de la seguridad, sin constreñirla a la defensa militar que limita su propia esencia y finalidad (De Faramiñán Gilbert, 2017: 45; Pérez de Armiño y Areizaga, 2000).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo justifica que la seguridad humana engloba, como mínimo, el acceso a las siguientes facetas de la “seguridad”: la económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de la comunidad o política (PNUD, 1994: 22-40). De ahí que la seguridad humana –en sentido amplio– abarque todas estas facetas además de la de carácter militar asociada a la paz de “no guerra” en su doble vertiente negativa y positiva, propuesta hace décadas por Johan Galtung (Galtung, 1994; Arenal, 1986). La primera es la ausencia de conflicto armado directo, de violencia directa, o de amenaza de ella, por lo que se relaciona directamente con el ODS 16, que pretende reducir la violencia en todas sus manifestaciones. La segunda exige a las autoridades competentes, nacionales e internacionales, la existencia de políticas, estructuras e instituciones que permitan la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo de los derechos humanos, por lo que se relaciona directamente con la seguridad alimentaria o la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos (ODS 2), el derecho a la salud y el acceso universal a los servicios de salud (ODS 3), el derecho a la educación y a una educación inclusiva y equitativa de calidad (ODS 4), el derecho a la no discriminación y la eliminación de todo tipo de discriminación o violencia contra las mujeres y las niñas (ODS 5), etc.

Teniendo en cuenta, por tanto, el amplio significado de la paz –en sentido negativo y positivo–, así como las diversas facetas de la seguridad humana y las tres dimensiones del desarrollo sostenible de la *Agenda 2030* (económico, social y ambiental), podría decirse que la sostenibilidad de la paz a la que aspira la comunidad internacional actual depende del desarrollo del potencial que engloba este círculo virtuoso “paz, seguridad y desarrollo”. Así lo entienden también la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, al afirmar en el preámbulo de su Resolución 2594 (2021) que “el “sostenimiento de la paz” debe entenderse en sentido amplio como un objetivo y un proceso para construir una visión común de cada sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades y los derechos humanos de todos los sectores de la población, por lo que abarca actividades, como la promoción de la justicia y la rendición de cuentas, destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en conflicto a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo” (CS, 2021: 3).

El resultado final de este “sostenimiento de la paz” –en el sentido de la *realpolitik*– depende de muy diversos factores económicos, sociales, ambiental, etc., pero sobre todo de la voluntad política concertada de la comunidad internacional organizada, ya que para el Consejo de Seguridad “sostener la paz es una tarea y una responsabilidad que deben compartir el Gobierno y todas las demás instancias nacionales y que ha de encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto y en todas sus dimensiones, y que requiere una atención y una asistencia internacionales constantes” (CS, 2021: 3).

#### *NUESTRA AGENDA COMÚN: NUEVAS PROPUESTAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA PAZ*

La transformación del mundo propuesta en la *Agenda 2030* exige la aplicación de políticas y medidas nacionales e internacionales de desarrollo más allá del ya reconocido derecho al desarrollo, constatado en la Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986 de la Asamblea General, que postulaba un desarrollo humano integral, “tridimensional”, que abarcaba cuestiones sociales, ambientales y económicas. Su propuesta de desarrollo sostenible con “rostro humano” se refleja en su art. 2.1, al identificar que el ser humano no solo es el objetivo, sino el sujeto central del desarrollo como participante activo y beneficiario principal de este derecho. Más aún, el art. 6 de la citada Resolución indica que los Estados deberán adoptar las medidas oportunas que sirvan para eliminar los obstáculos al desarrollo que puedan derivarse de la inobservancia de los derechos civiles o políticos o de los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, el desarrollo sostenible “con rostro humano” se sustenta en los derechos humanos reconocidos y garantizados casi universalmente en los Pactos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se refuerza la idea de que la violación de los derechos humanos supone un obstáculo al desarrollo.

Todo esto es lo que –en su conjunto– el Secretario General denomina el “renovado contrato social” en su Informe *Nuestra Agenda Común*, al reconocer abiertamente dos realidades innegables: por una parte, que en la actualidad es casi imposible sostener que la ONU está cumpliendo las promesas de la Carta (SGNU, 2021a: párr. 88), y, por otra, que los nuevos riesgos y tendencias peligrosas no se pueden abordar con las formas tradicionales de prevención y gestión propuestas en 1992 (SGNU, 2021a: párr. 88). Para poder hacer frente a la inestabilidad de la producción y de los precios que afecta a los medios de subsistencia, a la debida protección de los bienes públicos globales, a la movilidad humana, al tráfico ilícito de personas, al elevado número de personas desplazadas y al nivel generalizado de violencia, el Secretario General propone acciones concretas para erradicar las causas últimas que generan esta grave inseguridad, con mayor inversión en prevención y consolidación de la paz, aun cuando tales tendencias no se den en situaciones propias de los conflictos armados. Hay que tener en cuenta que el listado de riesgos y amenazas que enuncia el Secretario podría suponer una nueva *ampliación del concepto* “amenaza a la paz”, rememorando así el calificativo que obtuvo la acción del Consejo de Seguridad en la década de los noventa del siglo pasado con el desbloqueo político tras el fin de la Guerra Fría (Abellán, 1993). Esta calificación no es –a mi juicio– una cuestión baladí, sino que refleja que en la práctica las consecuencias de los conflictos armados son un obstáculo para la reconstrucción de la paz, como se observa claramente en el caso de Libia o Afganistán.

Pues, en efecto, en relación con la situación en Libia, la resolución 2599 (2021) del Consejo de Seguridad estima que la situación imperante en 2021 sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, como ya hacía en la resolución 2213

(2015), a pesar de los esfuerzos de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) en la estabilización del país. En 2020, las organizaciones humanitarias han proporcionado asistencia a más de 243.000 personas, entre ellas 66.000 desplazados internos, 119.000 libios vulnerables afectados por el conflicto y retornados y 58.000 migrantes y refugiados. En el plano de la seguridad humana, existe una grave preocupación por el tráfico ilícito de migrantes y refugiados y la trata de personas a través de Libia<sup>1</sup>, razón por la cual la UNSMIL asume el mandato de coordinar y apoyar la prestación de asistencia humanitaria a los refugiados y los migrantes, tal y como se valoró en la Conferencia de Berlín. La situación de los migrantes se agrava dada la precaria economía tras la guerra, los destrozos y los embargos internacionales, que han provocado la escasez de productos básicos y el aumento de sus precios (SGNU, 2020: párr. 47). La violencia no cesa, a pesar de las negociaciones de paz entre las partes involucradas y la comunidad internacional (SGNU, 2020: párr. 51). Así, por ejemplo, tras la liberación de Tarhuna el 5 de junio de 2020, el Gobierno de Consenso Nacional solicitó oficialmente a la UNSMIL que investigase las fosas comunes descubiertas tras la retirada del Daesh y que prestase asistencia técnica para la identificación, demarcación y recogida de pruebas de dichas fosas, de conformidad con las normas internacionales. Por su parte, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional tampoco descarta ampliar sus investigaciones para abarcar los posibles nuevos crímenes.

El caso de Afganistán es más claro aún si cabe. Desde que los talibanes se hicieron con el poder el 15 de agosto de 2021, han impuesto severas restricciones a los derechos de las mujeres y las niñas, han suprimido los medios de comunicación, y han detenido de forma arbitraria, torturado y ejecutado a críticos y detractores. Según *Human Rights Watch*, más del 90% de los afganos sufren inseguridad alimentaria y millones de niños sufren desnutrición aguda, lo que conlleva problemas graves de salud a largo plazo (Human Rights Watch, 2021). Además, según un análisis de UNICEF, el hecho de privar a las niñas de su derecho a la educación ya está teniendo un efecto devastador en la economía afgana, ya que supone un 2,5% de su Producto Interior Bruto (PIB) anual (UNICEF, 2022).

Es precisamente ante este tipo de situaciones donde se espera que la Organización, sus programas y demás herramientas previstas en la Carta cumplan su misión. Para alcanzar este objetivo, el tercer ámbito específico de acción propuesto en *Nuestra Agenda Común* se centra en promover la paz y prevenir los conflictos, pero priorizando una *prevención revitalizada exhaustiva e integral*, entendida como una manifestación de la estrecha interdependencia de la paz, la seguridad y el desarrollo. Para el Secretario General la *prevención integral* es la clave para la sostenibilidad de la paz que abarca – entre otras cuestiones– herramientas específicas de seguridad humana complementarias entre sí, como son el desarme y el control de armamentos, la erradicación de toda violencia, en particular la violencia contra la mujer, un mayor compromiso con las estructuras de consolidación de la paz y la mejora de la cooperación internacional y regional en estas materias.

#### *Desarme y control de armamentos como herramienta de prevención y seguridad humana*

No suele ser habitual en la agenda política internacional establecer una estrecha relación entre desarme y el control de armamentos con la seguridad humana. Tradicionalmente, el

---

<sup>1</sup> Véanse las Resoluciones del Consejo de Seguridad 2491 (2019), de 3 de octubre, y 2542 (2020), de 15 de septiembre.

desarme es una herramienta para alcanzar la paz que forma parte de las políticas de la Asamblea General (art. 1 de la Carta) y del Consejo de Seguridad, cuando actúa en el ámbito del capítulo VII de la Carta. En cambio, el control de armamentos se asociaba, en términos generales, a los posibles acuerdos entre Estados para restringir el desarrollo, experimentación o la fabricación de armas. Al margen de los acuerdos regionales, destacan en particular, los siguientes tratados internacionales: el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (1968), el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (1996), así como la Convención sobre Armas Biológicas (1972), la Convención sobre Armas Químicas (1997) o la Convención sobre la Prohibición de Minas (1999). Es común a todo ellos que las Partes Contratantes asuman prohibiciones y obligaciones *non self-executing* que exigen cambios normativos nacionales para su plena efectividad.

En este contexto, *Nuestra Agenda Común* vincula el desarme y el control de armas con los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la *Agenda 2030*. En concreto, el ODS 3 sobre buena salud y bienestar, ya que la violencia armada es la principal causa de la muerte prematura y el origen de heridas, discapacidad, trauma psicológico y enfermedades. Igualmente, una educación de calidad (ODS 4), se beneficia de la educación sobre el desarme, que fomenta una cultura de paz y no violencia. Pero, sobre todo, la meta 16.4 busca reducir de forma significativa los flujos de armas ilícitos para promover la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible, por lo que el desarme y el control de armas pasan a formar parte de políticas de desarrollo. Para proporcionar soluciones sostenibles y coherentes con un enfoque firme de desarrollo relativo al problema del escaso control de armas, las Naciones Unidas establecerán un servicio fiduciario de asociados múltiples mediante el Fondo para la Consolidación de la Paz, contribuyendo así a los objetivos del ODS 16.4 y 16.a), que buscan fortalecer las capacidades institucionales de los Estados con el fin de evitar la violencia, el terrorismo y el crimen (SGNU, 2021a: párr. 89).

Desde esta perspectiva, se comprende que la nueva Agenda insista en reducir los riesgos estratégicos, profundizando en el desarme como herramienta para garantizar la seguridad humana, nacional y colectiva, a pesar de los fuertes intereses económicos existentes en la industria armamentística. Para alcanzar el complicado objetivo de “un mundo libre de armas”, algo utópico para algunos (Garrido Rebolledo, 2017: 73; Cervell Hortal, 2017), el Secretario propone prestar un apoyo más amplio a la no proliferación, al control efectivo de las armas convencionales y a la regulación de las nuevas armas tecnológicas, para que sean compatibles con las exigencias del art. 36 del Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra. El control que entraña esta disposición abarca a todas las *armas*, entendido este concepto en sentido amplio, por lo que abarcaría tanto las características técnicas del arma como *su manera de utilizarla*, ya que el uso de un arma puede ser ilegal en sí mismo o solo en ciertas condiciones (CICR, 2006: 8).

El apoyo onusiano –geopolítico y diplomático– a la no proliferación ha favorecido la celebración de la primera conferencia de Estados Parte del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), que entró en vigor en enero de 2021. Este es el primer instrumento internacional que contempla directamente la prohibición completa y global de las armas nucleares *en toda circunstancia* (art. 1.1(a) y (d) TPAN). Además, los Estados parte tienen prohibido transferir armas nucleares, recibir la transferencia o el control de armas nucleares o permitir el emplazamiento, la instalación o el despliegue de armas nucleares en su territorio o en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control (art. 1.1(b), (c) y (g)). De igual modo, está prohibido ayudar, alentar o inducir de cualquier manera a nadie a realizar cualquier actividad prohibida en virtud del Tratado (art. 1.1(e)).

Estas prohibiciones recuerdan a aquellas acordadas en el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, a las que se añade la prohibición de usar o amenazar con usar armas nucleares, clarificando así la ambigüedad del pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia (ICJ, 1996: 226-267). El TPN amplía el contenido material del TNP y se aleja de cualquier distinción entre Estados poseedores y no poseedores de armas nucleares para equiparar a los Estados parte del Tratado en derechos y obligaciones. Sin duda, el TPN supone un cambio radical en los planteamientos de seguridad, a pesar de sus deficiencias estructurales (Andrés Sáenz de Santa María, 2018; Díaz Galán, 2019), que son muchas y de calado sustantivo (Díaz Galán, 2019). Sin embargo, el hecho de que entre los firmantes no se encuentra ningún Estado poseedor de armas nucleares y tampoco ningún Estado miembro de la OTAN hace presagiar un resultado futuro poco halagüeño. En su conjunto, no obstante, podría hacerse un balance positivo del Tratado, ya que con su firma se confirma la *opinio iuris* sobre la prohibición y la ilicitud del arma nuclear en sí misma. Sin duda, la guerra en Ucrania de 2022 pone en evidencia la fragilidad de la seguridad humana ante el armamento pesado y la capacidad nuclear. Baste recordar cómo, al inicio de la invasión, el presidente Vladimir Putin puso a las fuerzas de disuasión rusas en “alerta especial”, y ordenó a los máximos responsables de defensa rusos disponer las fuerzas nucleares “en un modo especial de servicio de combate”. Es más, la ocupación rusa de la central nuclear de Zaporíyia, en el sur de Ucrania, aumenta más si cabe las tensiones, no solo porque está emplazada en un lugar estratégico del país, sino, sobre todo, porque la alarma de su deterioro puede dar lugar al “chantaje nuclear”, y a un eventual “accidente nuclear” que los inspectores de la Organización Internacional de la Energía Atómica tratan de evitar. Esta amenazante dimensión nuclear del conflicto sigue agravando, más si cabe, la situación de los desplazados, las víctimas civiles y el bloqueo del comercio del grano ucraniano que ha llevado a la FAO a alertar de la carestía de alimentos de primera necesidad a gran escala a corto y medio plazo.

#### *Erradicación de todo tipo de violencia y, en particular, contra las mujeres*

Como se ha visto, la educación en desarme fomenta la cultura de paz y no violencia. Y la falta de desarme va unida a la violencia. Según Elveren y Moghadam (2022: 11), en los países con niveles de ingresos bajos y democracias no consolidadas existe una fuerte asociación entre la militarización, la desigualdad y la violencia de género. La erradicación de la violencia, en particular la violencia contra la mujer, no solo es una herramienta de prevención de conflictos, sino también de desarrollo, de inclusión y de eliminación de las desigualdades para la gestión sostenible de la paz.

Desde esta perspectiva, y en consonancia con la meta 16.1 de los ODS, el Secretario General insiste en avanzar en la prevención, desmilitarización e igualdad, pero de forma exhaustiva e integral, profundizando en la *Agenda Mujer, Paz y Seguridad* (Agenda MPS) iniciada en la Resolución 1365 (2000) del Consejo de Seguridad y desarrollada posteriormente por sucesivas resoluciones (Barbé Izuel, 2016) y los Planes de Acción de los Estados. La existencia de la Agenda MPS es un avance positivo, pero más estético que efectivo, ya que se ha ido debilitando incluso en el seno del propio Consejo, debido a los intentos por parte de algunos Estados de limitar el alcance de la Agenda MPS e incluso de revertir algunos de sus logros (Cebada Romero, 2021: 156). Tan sólo cuatro de las diez resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad contemplan las conexiones entre los gastos armamentistas y militares y la violencia [en concreto, las resoluciones 2106 (2013), la 2122 (2013), la 2122 (2013) y la 2242 (2019)]. Pero como constata el Secretario General en las reuniones del Consejo sobre la Agenda MPS, menos del 15% de los representantes de los Estados Miembros o bloques regionales



mencionan el control de armas o el desarme como elemento consustancial de la misma (SGNU, 2021b: párr. 13), y lamenta, al mismo tiempo, la baja representación de las mujeres en los foros multilaterales (Security Council Report, 2019). Para contrarrestar la violencia contra la mujer, *Nuestra Agenda Común* considera necesario pasar de la presencia de la mujer a su influencia (SGNU, 2021a: párr. 89 c), lo que requiere abandonar la fórmula fácil de los comités asesores y consultivos, para incorporar a las mujeres a los órganos y espacios donde realmente se adoptan las decisiones.

*Nuestra Agenda Común* presta especial atención a la violencia contra la mujer desde una doble motivación: por una parte, porque dicha violencia es arma de guerra que puede llegar a constituir un crimen de guerra, de conformidad con el art. 8.2 b) y c) del Estatuto de la Corte Penal Internacional); por otra, porque la participación activa de la mujer en las negociaciones y consolidación de la paz resulta determinante para la cohesión social de cualquier comunidad. Ahora bien, a pesar de que ambas cuestiones parecen incontestables, al menos técnicamente, un estudio del *PAX Peace Agreements*, de la Universidad de Edimburgo, constata un retroceso en esta materia: en 2020, solo un 28 % de los acuerdos de paz contemplan disposiciones de género, mientras que, en 2015, un 37% de los acuerdos las incluían. Además, en dicho estudio se matiza que durante las negociaciones de los posibles acuerdos globales de paz casi siempre se mencionan los aspectos de género en el Memorándum de entendimiento o principio de acuerdo (Forster & Bell, 2019), aunque tales principios no se reflejen siempre en el acuerdo final. Así, por ejemplo, entre los acuerdos de cese del fuego alcanzados de 2018 a 2020, solo el Acuerdo de Yuba para la Paz en el Sudán incluyó disposiciones de género y la prohibición de violencia sexual.

Para intentar revertir estas tendencias y avanzar en la erradicación de la violencia contra la mujer como política concreta para la sostenibilidad de la paz, la ONU refuerza el trabajo del *Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en conflicto*. Este Equipo fue creado por la Resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad con el fin de ayudar a las autoridades nacionales a reforzar el estado de derecho y de asegurar la responsabilidad penal de los autores de los actos de violencia sexual relacionada con los conflictos. La importancia de su misión hace que este Equipo sea el *único* mecanismo específico con mandato del Consejo de Seguridad que reconoce oficialmente que la violencia sexual relacionada con los conflictos es una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y que los Estados afectados necesitan asistencia para hacer frente a la impunidad y prevenir las violaciones futuras.

En 2021, a través de la acción del Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, se refuerzan los recursos financieros y logísticos que prestan apoyo estratégico a los países a través del fondo fiduciario multipartito para la violencia sexual relacionada con los conflictos, como se observa en el caso de la República Centroafricana, el Congo o Malí. En colaboración con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), se elaboró un informe de diagnóstico sobre la respuesta judicial a la violencia sexual relacionada con el conflicto, en donde se identifican retos existentes que afrontar por las fuerzas del orden, los tribunales nacionales y el Tribunal Penal Especial en la investigación y el enjuiciamiento de estos delitos. Lo más destacable es que las autoridades centroafricanas asumieron el informe como algo propio, como su nueva hoja de ruta nacional para la lucha contra la impunidad (SGNU, 2022c). En relación con la República Democrática del Congo, el Equipo desplegó una misión técnica centrada en las reparaciones para las víctimas en apoyo de los esfuerzos de las autoridades para avanzar en la legislación al respecto. Tanto el Equipo como el componente de policía de

la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) dieron apoyo a la Policía Nacional congoleña para que aplicara su plan de acción de lucha contra la violencia sexual y creara una oficina encargada de las cuestiones de género en diez comisarías de policía de las provincias del este del país. Por último, hay que destacar los discretos avances del Equipo en la construcción de una cultura sin violencia en Malí. Se organizaron talleres para la rendición de cuentas y de las violaciones cometidas por grupos armados, entre ellos grupos terroristas, durante el conflicto de 2012-2013, que reunió a jueces, altas autoridades judiciales y políticas, así como a organizaciones de la sociedad civil en representación de las víctimas. Tras su finalización, las autoridades judiciales nacionales dieron prioridad a tres casos pendientes en sus tribunales que representaban a más de 140 víctimas.

Promover de forma *exhaustiva e integral* una mayor participación de la mujer en los procesos de prevención y consolidación de la paz va más allá de la lucha contra la impunidad y de la creación de comisiones de justicia transicional. Exige una acción positiva de los Estados y de la sociedad civil para la creación de igualdad de oportunidades y la inclusión de la mujer en tal tejido de la sociedad civil, aunque resulte especialmente complejo para aquellas sociedades como Yemen, Libia o Malí con un menor grado de desarrollo social y de derechos humanos, como señaló el Secretario (SGNU, 2019: párr. 12).

Por ello, *Nuestra Agenda Común* propone la renovación del contrato social y la promoción del estado de derecho basado en el ODS 16 (SGNU, 2021a: párr. 23), habida cuenta de que el estado de derecho y el desarrollo están estrechamente relacionados y se refuerzan mutuamente (AGNU, 2012: párr. 7). Y entre las medidas propuestas destaca el reconocimiento oficial del derecho universal al aprendizaje permanente y la adquisición de nuevas aptitudes como aspecto concreto del derecho a la aducción y como condición previa para garantizar la participación plena de las mujeres en la fuerza laboral y el disfrute de los derechos sociales reconocidos internacionalmente (SGNU, 2021a: párr. 29). Todo ello acompañado de otras medidas, como por ejemplo, en particular, las necesarias para combatir la corrupción, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y reforzar la cooperación internacional para combatir la evasión fiscal y las tácticas agresivas de elusión fiscal, el blanqueo de dinero y los flujos financieros ilícitos, sin descartar la creación de una nueva estructura conjunta sobre la integridad financiera y la lucha contra los flujos financieros ilícitos (SGNU, 2021a: párrs. 25 y 26). No cabe duda de que la puesta en marcha de estas propuestas exige cambios en el modelo tradicional de trabajo la comunidad internacional. Pero la *Agenda 2030* y la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad son un primer paso de apertura hacia un nuevo modelo (Cebada Romero, 2021: 155) en el que la sociedad civil y las organizaciones de mujeres participen en los Planes nacionales de aplicación de los ODS para garantizar la inclusión de la mujer en todas las facetas de la sociedad.

#### *Renovación de las estructuras y financiación de la consolidación de la paz.*

Para alcanzar esa *prevención revitalizada exhaustiva e integral* de la paz propuesta en *Nuestra Agenda Común*, el Secretario General recuerda la necesidad de renovar las estructuras de consolidación de la paz, en concreto de la Comisión de Consolidación de la Paz, creada en la Resolución 1645 (2005).

Por su naturaleza de órgano consultivo e intergubernamental, esta Comisión solo puede aconsejar actividades de consolidación de la paz, pero carece de competencias para imponer acciones concretas o imponer una colaboración continuada y coordinación entre

la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. Por tanto, hasta que el Consejo no modifique formalmente su mandato, solo puede favorecer la coordinación voluntaria de todos los órganos involucrados. En un primer intento de alcanzar una libre cooperación, se aprobaron dos resoluciones “gemelas”, casi idénticas, en la Asamblea General (la Resolución 75/201) y en el Consejo de Seguridad (la Resolución 2282 (2016)) sobre las reformas pendientes del sistema de consolidación de la paz. Ambas resoluciones proponían la revisión del reglamento provisional de funcionamiento de la Comisión para llegar al sostenimiento de la paz en cada caso particular. La reforma tiene por objeto que la Comisión de Consolidación de la Paz pueda: i) ofrecer nuevas opciones para sus reuniones y formatos específicos por país, ii) examinar las cuestiones regionales e intersectoriales pertinentes para el sostenimiento de la paz, iii) aumentar las sinergias entre el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Comisión, y iv) aprovechar mejor su período de sesiones anual para facilitar una interacción más estrecha con las partes interesadas pertinentes (AGNU, 2016: párr. 20; CS, 2016: párr. 5). Ambas resoluciones proponían igualmente el aumento de la financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz (CS, 2016: párrs. 24 y 26), que sufraga todas las actividades de consolidación (SGNU, 2009), y que, por regla general, asigna un alto porcentaje de su inversión total a contextos en los que se desplegaba una misión de mantenimiento de la paz o una misión política especial. Este apoyo a los contextos de transición es una de las tres esferas prioritarias de la estrategia del Fondo para la Consolidación de la Paz para el período 2020-2024, con un objetivo del 35% del total de las inversiones anuales (SGNU, 2022b: párr. 20) mediante la facilitación de iniciativas transfronterizas y regionales, incluidas las relacionadas con la mitigación del impacto del cambio climático en la trashumancia y la respuesta a los conflictos en los que participan grupos armados no estatales con vínculos transnacionales. Como era previsible, este objetivo no se alcanzó automáticamente, aunque en 2020 al menos un 25% de las inversiones del Fondo para la Consolidación de la Paz se destinaron a entornos en transición, como Guinea-Bissau, Haití, la República Democrática del Congo y el Sudán, lo que ayudó a que hubiera continuidad en las iniciativas encaminadas a hacer frente a desafíos de consolidación de la paz y desarrollo en aquellos países (SGNU, 2022a: párr. 29).

El gran reto, sin duda, es y sigue siendo que las actividades de consolidación de la paz de la ONU dispongan de financiación *suficiente, previsible y continuada* a fin de ayudar eficazmente a los países a sostener la paz e impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos (SGNU, 2022a: 19). Para superar las deficiencias de financiación, el Secretario General propone un amplio conjunto de instrumentos de financiación y diversos canales y fuentes. A nivel nacional se propone una reducción de los presupuestos militares y garantizar un gasto social adecuado, mientras que a nivel internacional se proponen varias acciones. Primero, solicita a los Estados un “salto cualitativo” en las contribuciones voluntarias al Fondo para la Consolidación de la Paz (SGNU, 2022a: párr. 42). Segundo, pide a los donantes que se comprometan a destinar al menos el 20 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a las prioridades de consolidación de la paz en los entornos de conflicto, aunque –como se sabe– solo diez miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo cumplen este objetivo. En consecuencia, propone un reajuste en la AOD con el fin de abordar las causas profundas de los conflictos y defender los derechos humanos, y vincular el desarme a las oportunidades de desarrollo (SGNU, 2022a: párrs. 33-37). Tercero, se plantea asignar al Fondo para la Consolidación de la Paz un monto específico con cargo a las cuotas de los Miembros, inicialmente a través de los presupuestos de paz y más adelante a través del presupuesto ordinario, como inversión complementaria para dar mayor sostenibilidad a

los resultados de las actividades de mantenimiento de la paz y respaldar la agenda de desarrollo (SGNU, 2022a: párr. 45). En cuarto lugar, el Secretario propuso a los Estados Miembros que se comprometieran a aportar, con carácter voluntario, el equivalente del 15% del presupuesto del último ejercicio completo de una misión de mantenimiento de la paz que se encontrase en fase de reducción durante un período de dos años tras la conclusión del mandato de la misión, lo que constituía una forma de afrontar el precipicio financiero que suele producirse tras la conclusión de una misión. Tales cuotas voluntarias estarían sometidas al principio de transparencia y de control. La Asamblea General se encargaría de su supervisión, sin perjuicio de la ventaja comparativa del Fondo como un fondo rápido, flexible, disponible y para actividades generales de consolidación (AGNU-CS, 2015: párr. 171). Este sistema de contribuciones voluntarias estaría concebido como un sistema complementario a otras fuentes de financiación, como la financiación para actividades programáticas específicas, encauzada a través de los presupuestos de las operaciones de paz. Su complementariedad evitaría cualquier posible conflicto o duplicación de actividades (SGNU, 2022b: párr. 23). Hasta la fecha, no obstante, ningún Estado ha aplicado esta recomendación (SGNU, 2022a: párr. 43).

Igualmente, se alienta a los Estados Miembros a que exploren medios innovadores de financiación de las actividades de consolidación de la paz, incluidas las alianzas público-privadas, que podrían incluir contribuciones de particulares, fundaciones y organizaciones religiosas, bonos de impacto social o de paz, microimpuestos, generación de ingresos basados en los impuestos, asociaciones empresariales y financiación combinada (SGNU, 2022a: párr. 48).

Estas iniciativas son complementarias a las aportaciones de otros fondos de la ONU y a las estrategias específicas de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Así, por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) invirtió en 2020 unos 782,9 millones de dólares en servicios básicos centrados en los adolescentes y los jóvenes en entornos frágiles y afectados por conflictos, incluidas las esferas de la educación, la salud y la protección social.

Por su parte, el Grupo Banco Mundial elaboró una estrategia sobre fragilidad, conflicto y violencia para el período 2020-2025, tras el estudio conjunto de este Grupo y la ONU sobre la prevención de los conflictos (ONU-WB, 2018) en donde se ponen los cimientos para que se produzca un incremento significativo de sus actividades en los países frágiles y afectados por los conflictos, unido a esfuerzos más específicos para afrontar las causas profundas y los factores de la fragilidad, los conflictos y la violencia, haciendo especial hincapié en la prevención y utilizando un enfoque centrado en las personas. Además, con el fin de impulsar la colaboración entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz) creó el Mecanismo de Acción Humanitaria-Desarrollo-Consolidación de la Paz y Alianzas, que proporciona pequeñas subvenciones en colaboración con el Fondo Monetario Internacional para impulsar las capacidades especializadas o de emergencia que sean necesarias en cada caso. El Mecanismo ha sido utilizado en Mozambique, Burkina Faso o República Democrática del Congo (SGNU, 2022a: párrs. 53 y 54).

El balance provisional de la puesta en práctica de estas propuestas no es excesivamente esperanzador. La renovación de las estructuras de la consolidación de la paz depende de su financiación, al igual que las nuevas actividades materiales de consolidación en los países en transición. La falta de un mayor compromiso financiero sostenido lleva al Secretario a recordar a los Estados que es necesaria una transición urgente hacia la

prevención y la consolidación de la paz, no solo en cuanto a las palabras, sino en cuanto a la acción y la financiación, sobre la base de un análisis multidimensional de los conflictos (SGNU, 2022a: párr. 57).

#### *Nuevas formas de mayor colaboración institucional y regional*

Junto a todo lo anterior, la citada Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad contemplaba, además y en exclusividad, una mayor cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales para contribuir a prevenir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, en consonancia con el Capítulo VIII de la Carta. La magnitud y la naturaleza del reto que entraña sostener la paz exige nuevas alianzas estratégicas y operacionales entre los Gobiernos nacionales, las Naciones Unidas y otros interesados clave, como las organizaciones internacionales, regionales y subregionales (CS, 2016: párr. 18). El Consejo instaba por ello a la Comisión de Consolidación de la Paz a que periódicamente intercambie opiniones con las organizaciones regionales y subregionales pertinentes y alentaba a que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y los órganos competentes de las organizaciones regionales y subregionales compartiesen sus informaciones regularmente (CS, 2016: párr. 19).

*Nuestra Agenda Común* avanza por esa senda de la cooperación apoyando las actividades regionales de prevención (SGNU, 2021a: párrs. 88 a) y 88 e), en particular, en la gobernanza y cooperación digital (SGNU, 2021a: párr. 93), en la cooperación efectiva para el desarrollo del Derecho internacional (SGNU, 2021a: párr. 94), así como para apoyar las iniciativas de cooperación entre el mayor número de Estados posibles y las instancias no estatales (SGNU, 2021a: párr. 104). Su capítulo V se centra en la imprescindible cooperación de la ONU con las organizaciones regionales, ya que dichas organizaciones están en primera línea para poder ofrecer una mejor respuesta para la paz y, en consecuencia, son los acuerdos regionales del capítulo VIII de la Carta los instrumentos jurídicos clave para la nueva arquitectura global de paz, que no puede depender solo de los acuerdos *ad hoc* (SGNU, 2021a: párr. 109).

Para la consecución de tal fin, y como paso previo a la conclusión de los acuerdos *ex* capítulo VIII de la Carta, *Nuestra Agenda Común* propone la creación de plataformas de coordinación regional. Este tipo de instrumento no es novedoso en la vida de la Organización. Como antecedente cabe recordar la creación de la plataforma de cooperación regional en ciencia, tecnología e innovación para los países de América Latina y Caribe de 2013, al amparo de la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013). En 2018, se creó otra plataforma de coordinación regional en aquella región ante la crisis de los refugiados y migrantes de Venezuela que buscaban protección al amparo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el ACNUR. En 2020 se estableció la primera Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (RCP-LAC), en sustitución del Mecanismo de Coordinación Regional y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (UNSDG LAC). Este nuevo foro coordina los esfuerzos de respuesta en 17 países de América Latina y el Caribe, cada uno de ellos con su enfoque particular, pero para lograr de forma colectiva coherencia y consistencia en toda la respuesta de paz, seguridad y desarrollo sostenible.

Técnicamente, la potencialidad de este tipo de plataformas de coordinación regional radica en su versatilidad, ya que permite la organización de acciones conjuntas para el desarrollo de las necesidades concretas de cada caso y favorece la cooperación sur-sur y

alianzas triangulares, tal y como se recoge en la meta 17.9 de los ODS. De esta manera se logra un mejor nivel de coordinación e intercambio de experiencias y cooperación entre los propios actores del sector, las instituciones nacionales y regionales y un mejor aprovechamiento de los recursos a través de los programas de cooperación técnica o financiera. La coordinación entre organismos reduce la duplicación de actividades y posibles contradicciones, además de que genera sinergias entre las instituciones involucradas. Por su propia naturaleza, las plataformas de coordinación regional desarrollan un enfoque regional, pero cercano al caso concreto, por lo que son instrumentos ágiles y flexibles, y están presididos por la idea de permanencia. Para ello es necesaria la participación y acción directa de las autoridades nacionales competentes para la gestión de la información, comunicación y movilización de recursos. Pese a las insistentes críticas a esta “técnica” onusiana de creación de entes, grupos de trabajo o plataformas como solución a los problemas de seguridad (Werther-Pietsch, 2022; Remo, 2021), la participación directa de las autoridades nacionales se hace indispensable para la efectividad de la plataforma, tanto por razones jurídicas sobre la jurisdicción nacional como por razones más políticas.

Ni que decir tiene que toda esta posibilidad de participación de entidades colaboradoras en actividades de prevención y construcción de la paz con acciones concretas y específicas se establece sin perjuicio de las potestades directas de asesoramiento y gestión de la Comisión para la Consolidación de la Paz. Tales potestades ni desaparecen ni se eliminan, sino que, al contrario, quedarían reforzadas al facilitar las labores de las plataformas que se creen. Por tanto, en ningún caso, la participación de las organizaciones regionales colaboradoras podría entenderse como una dejación por parte de la ONU de sus obligaciones en el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo. Obviamente, las agencias, gobiernos nacionales u organizaciones colaboradoras en las plataformas asumirían una importante responsabilidad. Por ello sería preciso asegurar, en su caso, la complementariedad de las acciones de los diferentes actores y que los intereses de cada grupo sectorial estén debidamente representados en las discusiones de las posibles y variadas plataformas regionales, plataformas subregionales u otras plataformas nacionales en lo que respecta a la planificación de actividades, la priorización y la movilización de recursos.

#### ¿QUÉ APORTA NUESTRA AGENDA COMÚN PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA PAZ? ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Desde la *Agenda para la paz* hasta la *Nuestra Agenda Común*, la ONU ha ido ampliando progresivamente su enfoque dogmático y operativo para garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, que adquiere nuevas dimensiones en el siglo XXI. Junto a las medidas de prevención de conflictos y de consolidación de la paz, se abordan las causas profundas de la inseguridad y la ausencia de paz –en sentido amplio–, poniendo de relieve la necesidad de promover el bienestar económico, social y ambiental. Estas nuevas dimensiones de la paz incluyen la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y el desarrollo sostenible como elementos constitutivos de la deseada “sostenibilidad de la paz”.

Estas nuevas dimensiones de la paz, que conllevan la seguridad humana y el desarrollo sostenible, son complementarias al concepto clásico de paz estrictamente militar recogido en la Carta de San Francisco. Así lo confirma la comunidad internacional en su conjunto, al menos desde que se aprobaran las dos últimas agendas política para la paz: la *Agenda 2030* y *Nuestra Agenda Común*. Su aplicación conjunta y complementaria invitan a la

ONU y sus Estados miembros a profundizar en la *prevención revitalizada exhaustiva e integral* de los conflictos armados para alcanzar una paz duradera y sostenible. Para ello, *Nuestra Agenda Común* propone nuevos mecanismos y herramientas de prevención de conflictos que afectan a diversas materias, como el desarme, el control de armamentos o la lucha contra la violencia, sin olvidar la AOD. Es decir, propone integrar estas cuestiones en el concepto de paz, superar la fragmentación del pasado y establecer bases sólidas y duraderas para la efectividad de la obligación del art. 1.1 de la Carta. Su enfoque integrador, estratégico y coherente de la prevención y consolidación de la paz es su principal aportación, puesto que la paz, la seguridad, el desarrollo humano y sostenible están estrechamente interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

Junto a estas consideraciones de principio, que son muy fáciles de suscribir y apoyar hay que considerar también la plena vigencia del principio de buena fe y el *pacta sunt servanda* del orden jurídico internacional, así como su aplicabilidad incluso a estas cuestiones más programáticas que pragmáticas. Por su propia naturaleza, estas agendas políticas internacionales (*Agenda para la Paz*, la *Agenda 2030* y *Nuestra Agenda Común*) no son instrumentos jurídicamente exigibles; son una hoja de ruta política y programática, pero cuyos contenidos, sin ser de obligado cumplimiento, confirman la *opinio iuris* de la comunidad internacional sobre la conveniencia de que la paz duradera exija la puesta en práctica de medidas preventivas de seguridad humana y de desarrollo humano. No es solo cuestión de voluntad política de los Estados, sino de una verdadera necesidad de la comunidad internacional.

Resulta destacable –a mi juicio– que el Consejo de Seguridad también incorpora estas exigencias materiales de “paz, seguridad y desarrollo” en su práctica diaria. Lo hace cuando se pronuncia sobre situaciones concretas que afectan directamente a un Estado, como, por ejemplo, ante la situación en la República Democrática del Congo –Resolución 2612 (2021), de 20 de diciembre–, para la estabilidad de Somalia –Resolución 2607 (2021), de 15 de noviembre–, o ante los efectos devastadores del terremoto de Haití –Resolución 2600 (2021), de 15 de octubre–. Igualmente lo hace cuando se pronuncia sobre las denominadas “cuestiones temáticas” que responden a las preocupaciones de la sociedad internacional en su conjunto vinculadas al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, aunque sin ceñirse a una situación concreta. Así, por ejemplo, en su acción contra las amenazas a la paz y seguridad causados por actos terroristas, el Consejo recuerda que “el terrorismo no será derrotado únicamente mediante la fuerza militar (... sino que hay que) abordar las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo (...) fortalecer la prevención satisfactoria y la solución pacífica de los conflictos prolongados, y la necesidad de promover el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la buena gobernanza, la tolerancia y la inclusión con objeto de ofrecer una alternativa viable a las personas susceptibles de ser reclutadas por los terroristas y sufrir una radicalización conducente a la violencia” –Resolución 2617 (2021), de 30 de diciembre–. El componente “paz, seguridad y desarrollo” está igualmente presente en su compromiso –responsabilidad primordial– de hacer frente a las consecuencias a largo plazo que los conflictos armados tienen sobre los niños y su desarrollo duradero –Resolución 2427 (2018), de 9 de julio–. Y –como es lógico esperar– en la lucha del Consejo de Seguridad contra la proliferación de armas de destrucción masiva se incorporan plenamente las exigencias de seguridad humana y de desarrollo sostenible, tal y como se contempla en la Resolución 2325 (2016), de 15 de diciembre de 2016, en donde se renuevan las bases para los próximos cinco años que refuerzan los mecanismos de prevención del riesgo de la posesión y empleo de armas de destrucción masiva en relación con las exigencias inherentes al desarrollo sostenible.

El tiempo dirá si las propuestas de *Nuestra Agenda Común* van materializándose en nuevas herramientas para la defensa de este renovado objetivo común –más allá del “mantenimiento de la paz”– como es la “sostenibilidad” de la paz.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

**Eugenia López-Jacoiste Díaz** es Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [ejacoiste@unav.es](mailto:ejacoiste@unav.es)

REFERENCIAS

Abad Quintanal, Gracia (2002), “El déficit de seguridad humana como causa de los flujos migratorios: el diseño de una respuesta precisa”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6, No. 1, pp. 19-36.

Abellán Honrubia, Victoria (1993), “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad”, en Pérez González, Manuel (Coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europea: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, pp. 3-18.

AGNU (2012), Resolución 67/1, *Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional*, de 30 de noviembre.

— (2016), Resolución 70/262, Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, 12 de mayo.

Andrés Sáenz de Santamaría, Paz (2018), “La obligación de negociar el desarme nuclear: ¿un objetivo judicialmente incontrolable? (Algunas cuestiones a la luz de los asuntos de las Islas Marshall)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, No. 34, pp. 397-420.

Baena, Guillermina (2015), “Conceptualizar la Seguridad Humana”, en Domínguez, Carlos (Ed.), *Seguridad Humana: una apuesta imprescindible*, México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 83-107.

Barbé Izuel, Esther (2016), “Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de mujeres, paz y seguridad. De la Resolución 1325 a la Resolución 2242”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68, No. 2, pp. 103-131.

Browne, Esteban & Weiss, Thomas G. (2021), *Routledge Handbook on the UN and development*, London/New York: Routledge.

Cebada Romeo, Alicia (2021), “El impulso de la Agenda Mujeres, paz y Seguridad en su vigésimo aniversario”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 37, pp. 117-158.

CEPAL (2013), “Países de América Latina acuerdan plataforma de cooperación regional en ciencia, tecnología e innovación”, comunicado de prensa, 26 de junio: <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-america-latina-acuerdan-plataforma-cooperacion-regional-ciencia-tecnologia>

Cervell Hortal, María José (2018), “El Tratado para la prohibición de las armas nucleares (2017): ¿utopía o realismo?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 34, pp. 421-441.



CICR (2006), *Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevos. Medidas para aplicar el artículo 36 del Protocolo adicional I de 1977*, Ginebra: CICR: [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc\\_003\\_0902.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0902.pdf)

CS (2016), S/RES/2282 (2016), de 27 de abril.

— (2018), S/RES/2427 (2018), de 9 de julio.

— (2019), S/RES/2491 (2019), de 3 de octubre.

— (2020), S/RES/2542 (2020), de 15 de septiembre.

— (2021), S/RES/2607 (2021), de 15 de noviembre.

— (2021a), S/RES/2594 (2021), de 9 de septiembre.

— (2021b), S/RES/2599 (2021), de 30 de septiembre.

— (2021d), S/RES/2600 (2021), de 15 de octubre.

— (2021e), S/RES/2612 (2021), de 20 de diciembre.

— (2021f), S/RES/2617 (2021), de 30 de diciembre.

De Faramiñán Gilbert, José Manuel (2017), “Derecho al desarme y seguridad humana”, en Faleh Pérez, Carmelo y Villán Durán, Carlos (Coords.), *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas*, Lueca: Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pp. 37-58.

Del Arenal, Celestino (1986), “La investigación para la paz”, en *Cursos de Derecho Internacional Público de Vitoria -Gasteiz*, Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 15-92.

Des, Gasper (2005), “Securing Humanity: Situating ‘Human Security’ as Concept and Discourse”, *Journal of Human Development*, Vol. 6, No. 2, pp. 221-245.

Elveren, Adem Yavuz & Moghadam, Valentine M. (2022), “Militarization and Gender Inequality: Exploring the Impact”, *Journal of Women, Politics & Policy*, Vol. 43, No. 4: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2022.2034430>

Fernández Liesa, Carlos y López-Jacoiste, Eugenia (Dirs.) (2021), *Nuevas dimensiones del desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales*, Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.

Fernández Liesa, Carlos y Manero Salvador, Ana (Dirs.) (2017), *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi.

Forster, Robert & Bell, Christine (2019), *Gender Mainstreaming in Ceasefires: Comparative Data and Examples* (PA-X Report, Spotlight Series), Edinburgh: Global Justice Academy, University of Edinburgh.

Galtung, Johan (1964), “An Editorial”, *Journal of Peace Research*, Vol. 1, pp. 1-4.

Garrido Rebolledo, Vicente (2017), “Incertidumbres nucleares”, *Política Exterior*, Vol. 31, No. 177, pp. 72-82.

Grasa Hernández, Rafael (2007), “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana: De la teoría al programa político y la operacionalización”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Vol. 76, pp. 9-46.

Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz (2015), *El reto de sostener la paz. Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz*, doc. ONU A/69/968-S/2015/490, de 30 de junio.

Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2005), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, doc. ONU A/59/565, de 2 de diciembre.

Haugerudbraaten, Hennin (1998), "Peacebuilding: Six dimensions and two concepts", *African Security Review*, Vol. 7, No. 6, pp. 17-26.

Human Rights Watch (2021), Afghanistan Food Security Update #2, 22 de septiembre: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-food-security-update-2-22-september-2021>

ICJ (1996), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1996*.

López-Jacoiste Díaz, Eugenia (2007), "La nueva Comisión para la Consolidación de la Paz", en Beneyto, José María y Becerril, Belén (Dir.), *Una nueva Organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 87-107.

Morillas, Pol (2007), "Génesis y evolución de la expresión de Seguridad Humana; un repaso histórico", *Revista: CIDOB d'Afers Internacionals*, Vol. 76, pp. 47-55.

ONU-WB (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, DC: World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-1162-3.

Pérez De Armiño, Karlos y Areizaga, Marta (2000), "Seguridad humana", en Pérez De Armiño, Karlos (Dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona/Bilbao: Icaria/Hegoa.

PNUD (1994), *Human Development Report 1994*, New York/Oxford: Oxford University Press.

Pons, Xavier y Saura, Jaume (2009), *La Comisió de Consolidació de la Pau*, Col·lecció "Recerca x Pau", No. 3, Barcelona: ICIP.

Reisman, W. Michael (1993), "Peacemaking", *Yale Journal of International Law*, Vol. 18, pp. 415- 425.

Remo, Lalli, (2021), "Reforming UN System Operations: Enabling the Agenda 2030 for Sustainable Development", en Huici Sancho, Laura (Dir.), *Las organizaciones internacionales en el siglo XXI*, Madrid, Marcial Pons, pp. 227-250.

Security Council Report (2019), "In Hindsight: Negotiations on Resolution 2493 on Women, Peace and Security", *Security Council Report*, 27 de noviembre: <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-12/in-hindsight-negotiations-on-resolution-2493-on-women-peace-and-security.php>

SGNU (1992), *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*, doc. ONU A/47/277-S/24111, 17 de junio.

— (1995), Suplemento de “Un Programa de Paz”: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, doc. ONU A/50/60-S/1995/1, de 25 de enero.

— (2005), *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/59/2005, de 21 de marzo.

— (2009), *Disposiciones relativas a la revisión del mandato del Fondo para la Consolidación de la Paz. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/63/818, de 13 de abril.

— (2019), *Las mujeres, la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, doc. ONU S/2019/800, de 9 de octubre.

— (2020), *Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia*, doc. ONU S/2020/832, de 25 de agosto.

— (2021a), *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/75/982, 10 de septiembre.

— (2021b), *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, doc. ONU S/2021/827, 27 de septiembre.

— (2022a), *Consolidación y sostenimiento de la paz. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/76/668-S/2022/66, de 28 de enero.

— (2022b), *Invertir en prevención y consolidación de la paz. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/76/732, de 1 de marzo.

— (2022c), *Violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General*, doc. ONU S/2022/272, de 29 de marzo.

Stewart, Frances (2004), “Development and Security”, *Journal Conflict, Security & Development*, Vol. 4, No. 3, pp. 261-288.

UNICEF (2022), “Depriving girls of secondary education translates to a loss of at least US\$500 million for Afghan economy in last 12 months”, comunicado de prensa, 15 de agosto: <https://www.unicef.org/afghanistan/press-releases/depriving-girls-secondary-education-translates-loss-least-us500-million-afghan>

Werther-Pietsch, Ursula (2022), *Transforming security: a new balance of power doctrine*, Chan: Springer.