

# COVID-19 y procesos de paz: impactos de la pandemia en la negociación de conflictos

êçp̃ escola de  
cultura de pau

Jordi Urgell García

Investigador de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº16 Febrero 2022

Apunts ECP de  
Conflictes i Pau

## Resumen

El siguiente informe analiza algunos de los principales impactos de la pandemia de la COVID-19 en los procesos de paz, como el retraso, ralentización o parálisis de algunas negociaciones de paz; la transición a procesos de diálogo a distancia, que conlleva la virtualización de la comunicación, un mayor protagonismo de la llamada “mediación interna” y una mayor agencia de los actores locales; el impacto en los procesos de paz del llamamiento del secretario general de Naciones Unidas a un alto el fuego global; y la influencia de la resolución 2532 (2020) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la reconfiguración y ampliación del concepto de seguridad internacional y de las funciones y competencias del Consejo de Seguridad para preservar la paz y seguridad internacionales.

En una apelación al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a principios de abril de 2020, el secretario general de la organización advirtió sobre el riesgo de que la pandemia incrementara los ejes de conflictividad y los niveles de violencia en algunos contenciosos armados y menoscabara la capacidad de resolución de conflictos de la comunidad internacional por el impacto del coronavirus en las tareas mediación, buenos oficios y mantenimiento de la paz. Además, António Guterres alertó explícitamente que la pandemia ya había provocado el estancamiento y la parálisis de algunos procesos de paz. Previamente, el secretario general de Naciones Unidas había hecho un llamamiento a un alto el fuego global que permitiera hacer frente a la pandemia y abrir ventanas de oportunidad en procesos de paz y de negociación. Desde los primeros días de la pandemia, por tanto, se hicieron evidentes las posibles interconexiones entre el contexto creado por la COVID-19 y el escenario de paz y conflictos a nivel mundial. El siguiente informe trata de analizar algunos de los principales impactos de la pandemia en los procesos de paz, como el retraso, ralentización o parálisis

de algunas negociaciones de paz; la transición a procesos de diálogo a distancia, que conlleva la virtualización de la comunicación y un mayor protagonismo y agencia de los actores locales; el impacto del llamamiento del secretario general de Naciones Unidas a un alto el fuego global en los procesos de paz; y la influencia de la resolución 2532 del Consejo de Seguridad sobre la reconfiguración y ampliación del concepto de seguridad internacional y de las funciones y competencias del Consejo de Seguridad para preservar la paz y seguridad internacionales.

## La influencia del llamamiento a un alto el fuego global sobre los procesos de negociación

Uno de los aspectos vinculados a la pandemia con mayor impacto potencial sobre los procesos de paz en todo el mundo fue el llamamiento global a un alto el fuego que hizo el Secretario General de la ONU, António Guterres, el 23 de marzo de 2020, pocos días después de que la OMS declarara, el 11 de marzo, una pandemia global que en aquel momento afectaba a 114 países. El llamamiento de Guterres instaba a todas las partes en conflicto en el mundo a decretar inmediatamente un alto el fuego para hacer frente a la pandemia, facilitando así el acceso de los actores humanitarios a las poblaciones más vulnerables afectadas por la violencia, y también para propiciar una oportunidad para resolver los conflictos a través de la diplomacia y el diálogo. A los pocos días el llamamiento del secretario general había sido secundado por más de 70 Estados miembros, organizaciones regionales, actores subestatales y redes y organizaciones de la sociedad civil, y a los tres meses ya eran más de 170 países miembros y observadores de Naciones Unidas los que habían apoyado la declaración. El 2 de abril, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 74/270 haciendo un llamamiento a intensificar la cooperación internacional para mitigar y contener la pandemia, mientras que el 9 de abril el

secretario general se dirigió al Consejo de Seguridad para llamar la atención sobre las importantes amenazas que suponía la pandemia para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, señalando que esta podría provocar un incremento potencial del malestar social y la violencia que hipotecaran y dañaran la capacidad de luchar contra la expansión de la pandemia.

Además, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó dos resoluciones al respecto. El 1 de julio el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2532, en la que exigía un cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones bélicas que forman parte de la agenda del Consejo de Seguridad y llamaba a todas las partes en conflicto armado a realizar de inmediato de una pausa humanitaria de al menos 90 días consecutivos para permitir la distribución segura de asistencia humanitaria, aunque tanto el alto el fuego como la pausa humanitaria no se aplicaban a las operaciones militares contra ISIS, Al Qaeda y Frente al-Nusra, así como a otros grupos calificados como terroristas por el Consejo de Seguridad.<sup>1</sup> La resolución también apoyaba los esfuerzos realizados por el secretario general y sus representantes especiales y enviados especiales en la materia; e instaba a las operaciones de mantenimiento de la paz a que brindaran apoyo a las autoridades de los países en los que operan a contener la pandemia, en particular para facilitar el acceso humanitario a personas desplazadas internas y refugiadas, así como para permitir evacuaciones médicas.<sup>2</sup> Finalmente, cabe destacar la aprobación por unanimidad por parte del Consejo de Seguridad, en febrero 2021, de la resolución 2565, que pide a todos los Estados miembros de la ONU que apoyen una “pausa humanitaria sostenida” para permitir la distribución de las vacunas contra la COVID-19. Dicha resolución no solamente fue aprobada por unanimidad, sino que fue impulsada por 112 Estados, incluidos los 15 miembros del Consejo de Seguridad.

En cuanto al llamamiento del secretario general, existen diversos análisis sobre su alcance e impacto. El 2 de abril, el propio António Guterres celebró que su llamamiento

hubiera tenido una respuesta positiva por parte de actores en conflicto en los casos de Camerún, República Centroafricana, Colombia, Libia, Myanmar, Filipinas, Sudán del Sur, Siria, Ucrania y Yemen.<sup>3</sup> A mediados de mayo, un informe del PRIO<sup>4</sup> destacaba que se habían registrado iniciativas vinculadas a los altos el fuego por coronavirus en 18 países.<sup>5</sup> Por su parte, ACLED<sup>6</sup> señaló que de los 43 países en los se habían registrado 50 episodios de violencia organizada en 2020, en solamente 10 casos – Afganistán, Camerún, Colombia, India, Indonesia, Myanmar, Filipinas, Siria, Ucrania y Yemen-- se decretaron altos el fuego unilaterales o acordados. En otros dos casos, Libia y Tailandia, se decretaron ceses de hostilidades, pero no en respuesta directa al llamamiento del secretario general.<sup>7</sup> En los otros 31 casos no solamente no se llevaron a cabo medidas en la línea del llamamiento de alto el fuego, sino que en algunos casos los niveles de violencia organizada se incrementaron. Además, en algunos de los casos en los que se observó una reducción de la violencia ACLED identificó causas alternativas a las del llamamiento del secretario general de la ONU. Por tanto, ACLED considera que dicho llamamiento no tuvo un efecto significativo en la reducción de los niveles de violencia vinculada a los conflictos armados activos.

Uno de los análisis más exhaustivos sobre el alcance del llamamiento global a un alto el fuego fue llevado a cabo por el Political Settlements Research Programme (PSRP)<sup>8</sup> de la Universidad de Edimburgo a partir de datos recopilados en la base de datos “Ceasefire in Times of COVID”.<sup>9</sup> Según el estudio de PSRP, desde marzo de 2020 y hasta marzo de 2021 se produjeron 25 ceses de hostilidades<sup>10</sup> en 17 países: Afganistán, Angola, Armenia y Azerbaiyán, Camerún, Colombia, India, Indonesia, Libia, Myanmar, Nigeria, Filipinas, Siria, Sudán, Sudán del Sur, Tailandia, Ucrania y Yemen. Algunos de los países incluidos en este listado, como Colombia, Libia, Sudán, Afganistán o Filipinas, tienen un largo historial de acuerdos en el pasado reciente y dan cuenta de aproximadamente una cuarta parte de los acuerdos firmados entre 1990 y 2020. La mayor parte de estos altos el fuego fueron unilaterales, reservándose el derecho de defensa y

1. Ilja Richard Pavone, “Security Council 2532 (2020) on COVID-19: A Missed Opportunity?”, *ESIL Reflections*. Vol. 9, Issue 5, 8 de febrero de 2021.
2. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “COVID-19 ‘Profoundly Affecting Peace across the Globe’, Says Secretary-General, in Address to Security Council”, SC/14241, 2 de julio de 2020.
3. Edith Lederer, “UN chief: Cease-fire appeal backed by parties in 11 nations”, *Associated Press*, 3 de abril de 2020.
4. Siri Aas Rustad, Fredrik Methi, Håvard Møkleiv Nygård y Govinda Clayton, *The Strategic Use of Ceasefires in the Coronavirus Crisis*, PRIO, 2020.
5. En nueve países había habido llamamientos a un cese de hostilidades pero ninguna declaración al respecto; en cuatro países había altos el fuego vigentes; en tres países se habían declarado altos el fuego, pero se habían violado; y en otros dos casos los ceses de hostilidades habían finalizado y no se habían prorrogado.
6. Adam Miller, *Call Unanswered: A Review of Responses to the UN Appeal for a Global Ceasefire*, ACLED, 13 de mayo de 2020.
7. El alto el fuego del BRN en Tailandia no hace ninguna referencia al llamamiento de Guterres, mientras que en el caso de Libia las negociaciones de alto el fuego eran anteriores al mencionado llamamiento global.
8. L. Wise, S. Badanjak, C. Bell, C., y F. Knäussel, *Pandemic Pauses: Understanding Ceasefires in a Time of Covid-19*, PSRP Research Report, Edinburgh: Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2021.
9. Es una base de datos en línea de acceso abierto que incluye todas las declaraciones de alto el fuego decretadas durante la pandemia y eventos vinculados con las mismas, como la prolongación o finalización de dichas declaraciones de alto el fuego o declaraciones por parte de actores en conflicto expresando su intención de reducir o limitar sus niveles de violencia.
10. La base de datos registra 76 declaraciones de alto el fuego y eventos relacionados durante la pandemia.

condicionados al hecho de que el Gobierno no utilizara la pandemia para avanzar sus objetivos militares.<sup>11</sup> Sin embargo, también se alcanzaron seis acuerdos bilaterales o multilaterales en los casos de Nigeria, Yemen, Libia, Armenia y Azerbaiyán, Ucrania y Filipinas. La mayor parte de los altos el fuego declarados durante la pandemia han estado vinculados a conflictos subestatales o regionales --de hecho, los únicos altos el fuego de alcance nacional fueron en Afganistán, Filipinas, Sudán, Sudán del Sur y Yemen—y tuvieron una duración muy limitada --entre 14 y 30 días la mayoría. En cuanto al contenido o los motivos de los ceses de hostilidades, en aproximadamente la mitad de los 25 altos el fuego decretados en el período analizado se mencionaba explícitamente la pandemia del coronavirus y la intención de facilitar la gestión de la misma. El informe de Political Settlements Research Programme señala que no se puede calibrar con exactitud si el llamamiento del secretario general ha propiciado un incremento significativo en el número de altos el fuego decretados entre marzo de 2020 y 2021 respecto de años anteriores puesto que, aunque existe una base de datos que cubre todos los alto el fuego decretados formalmente entre 1990 y 2020, la definición de alto el fuego utilizada en “Ceasefire in Times of COVID” es mucho más generalista y cubre un espectro más amplio de declaraciones informales de alto el fuego, de modo que no sería riguroso comparar los datos de altos el fuego de antes y después de la pandemia.<sup>12</sup>

Aunque el llamamiento del secretario general fue una iniciativa muy bien valorada y secundada a escala internacional y provocó la reducción o la suspensión temporal de las hostilidades en algunos casos específicos, existe un consenso generalizado entre personas expertas en que a medio y largo plazo no tuvo incidencia en los niveles globales de violencia en el marco de conflictos armados<sup>13</sup> ni supuso un punto de inflexión decisivo en

la mayoría de procesos de negociación. Según Wise, Bandajak, Bell y Knäusel<sup>14</sup>, pasados los primeros meses de la pandemia, la mayoría de los procesos de paz están regresando a la normalidad y los actores en conflicto cada vez más se acostumbran a lidiar con la pandemia y a tomarla en consideración en sus análisis y toma de decisiones en el terreno de batalla y en la mesa de negociación. Aún si la aprobación en julio de la Resolución 2532 por parte del Consejo de Seguridad contribuyó a recuperar un cierto “momentum” para el llamamiento a un alto el fuego global, progresivamente las declaraciones de alto el fuego vinculadas con (o motivadas por) el coronavirus dejaron de tener una influencia importante en las negociaciones de paz en su conjunto. En la misma línea, Bowan<sup>15</sup> sostiene que el llamamiento del secretario general ha sido mucho menos poderoso e influyente de lo que parecía cuando se hizo a finales de marzo hasta el punto de que, según el autor, funcionarios de Naciones Unidas reconocían que la oportunidad y el punto de inflexión que pudo haber comportado la declaración de António Guterres a finales de marzo se había esfumado. Por su parte, Wise, Bandajak, Bell y Knäusel<sup>16</sup> señalan que la pandemia no ha alterado dramáticamente el escenario ni las perspectivas en la mayor parte de conflictos y procesos de paz. En muchos contextos, en los momentos anteriores a la pandemia ya había negociaciones vinculadas a la declaración de un alto el fuego, de modo que es difícil determinar si el llamamiento del secretario general fue un incentivo o factor importante para tomar la decisión de detener las hostilidades. En Afganistán, por ejemplo, el cese de hostilidades que se declaró durante la pandemia coincidió con la duración de la festividad del Eid, tal y como ya había sucedido en años anteriores. En otros casos, por ejemplo, los altos el fuego declarados desde marzo de 2020 fueron prolongaciones de altos el fuego anteriores a la expansión de la pandemia --como en el caso del SPLM-N El Hilu en los estados de Nilo

11. El PSRP califica tales declaraciones de alto el fuego como “no first strike declarations”.

12. Para una descripción de los casos en los que hubo declaraciones de alto el fuego o compromisos de reducción de la violencia, véase Escola de Cultura de Pau, “Altos el fuego en conflictos armados durante la pandemia del coronavirus”, *Apuntes ECP de Conflictos y Paz*, número 4, abril de 2020; y Escola de Cultura de Pau, “Ceses de hostilidades en tiempos de COVID-19”, *Apuntes ECP de Conflictos y Paz*, número 7, julio de 2020.

13. Para un análisis detallado el impacto de la pandemia sobre la violencia política y los patrones de protesta en el mundo, véase ACLED, *A Great and Sudden Change: The Global Political Violence Landscape Before and After the COVID-19 Pandemic*. Según ACLED, la violencia política y las protestas se redujeron en un 10% y un 30% respectivamente en los primeros meses desde la declaración de la pandemia respecto de los meses inmediatamente anteriores a los del inicio de la misma. Así como la reducción en el número de protestas fue significativo (más de 8.000 eventos en total), en el caso de la reducción de la violencia política esta estuvo muy asociada a países con altos niveles de conflictividad armada, como Afganistán o Siria. Cabe señalar, sin embargo, que la reducción de los episodios de violencia en contextos como los anteriormente comentados en ocasiones estuvo vinculada a cuestiones anteriores al inicio de la pandemia (como negociaciones de paz o altos el fuego) o bien a cambios en las dinámicas de conflicto no relacionadas con la pandemia. Además, hubo otras formas de violencia que según ACLED sí que se incrementaron en los primeros meses de la pandemia, como la violencia contra civiles (que se incrementó en un 2,5%), la violencia contra individuos o colectivos por parte de grupos espontáneos armados, que se incrementó en un 11%, con más de 1.800 eventos a escala global, o represión estatal, que se incrementó en un 30%. Por otra parte, según el informe Global Peace Index 2021, los impactos de la pandemia sobre los niveles de conflictividad y violencia en todo el mundo fueron muy elevados. Dicho informe reportó la existencia de 5.000 episodios de violencia en 158 países entre enero de 2020 y abril de 2021, y que provocaron más de 800 víctimas mortales. La inmensa mayoría de dicho episodios se concentraron en la fase inicial de la pandemia, en el primer semestre de 2020, aunque se mantuvieron niveles importantes de conflictividad durante la segunda mitad del 2020 y la el primer trimestre de 2022. Según el Global Peace Index, entre agosto de 2020 y abril de 2021 se produjeron una media de 200 incidentes vinculados a la pandemia cada mes que implicaron alguna forma de violencia. Estos incidentes incluyen un espectro importante de eventos, desde manifestaciones violentas y tumultos vinculados a los confinamientos, toques de queda y otras medidas de contención de la pandemia hasta agresiones a personas de origen asiático.

14. Wise, Bandajak, Bell y Knäusel, *op. cit.*

15. Richard Gowan, *What's Happened to the UN Secretary-General's COVID-19 Ceasefire Call?*, International Crisis Group, 16 de junio de 2020.

16. Wise, Bandajak, Bell y Knäusel, *op. cit.*

Azul y Kordofan Sur—o bien resultado de negociaciones anteriores al estallido de la pandemia, como el caso del alto el fuego decretado en el estado nigeriano de Benue.

Según Bowan,<sup>17</sup> uno de los motivos que explican el impacto limitado del llamamiento del secretario general de la ONU es la falta de voluntad política por parte de algunos actores en el conflicto, tal y como evidencia el hecho de que la mayoría de declaraciones de alto el fuego u ofrecimientos de reducción de la violencia no fueran aceptados o replicados por otros actores en el conflicto. En Camerún, por ejemplo, el Gobierno ignoró la disposición de algunos grupos armados anglófonos a limitar sus acciones armadas, mientras que en Yemen el movimiento al-houthista no aceptó replicar la declaración de tregua por parte de Arabia Saudita (líder de la coalición internacional que ha intervenido en el país) a menos que se cumplieran otras condiciones. En Colombia, por ejemplo, el movimiento insurgente ELN exigió a negociaciones políticas al Gobierno para prolongar el alto el fuego de un mes había declarado poco después del llamamiento del secretario general. Incluso en aquellos casos en los que existía voluntad política por parte de los actores en conflicto, no existía una infraestructura para sostener los acuerdos de alto el fuego y para trasladar el compromiso político a un acuerdo con detalles técnicos. Además, las restricciones a la movilidad provocaron que muchos mediadores internacionales no pudieran facilitar tales acuerdos.

En la misma línea de argumentación que Bowan, un informe del PRIO<sup>18</sup> señala que los altos el fuego suelen tener una influencia positiva en un proceso de negociación porque denotan la voluntad política de los actores armados de resolver el conflicto a través del diálogo y la negociación, y también porque ofrecen la posibilidad a un determinado actor (normalmente un grupo insurgente) de demostrar la efectividad de su cadena de mando y también su capacidad de controlar los niveles de violencia que ejerce tal grupo. Sin embargo, aun reconociendo que la ausencia de violencia propicia mejores condiciones e incentivos para el diálogo, el PRIO<sup>19</sup> también señala que en ocasiones los altos el fuego son utilizados por los actores en conflicto con objetivos tácticos distintos a los de crear unas mejores condiciones para entablar o reforzar una negociación de paz, como por ejemplo para

rearmarse o reagruparse, desplegar tropas o reconstruir rutas logísticas. En este sentido, cabe señalar que la mayoría de los altos el fuego decretados inmediatamente después del llamamiento del secretario general lo fueron por parte de grupos armados no estatales. Según algunas voces, el llamamiento del secretario general habría proporcionado una buena oportunidad para determinados grupos armados para obtener visibilidad, reconocimiento y legitimidad internacionales, pues seguramente los beneficios estratégicos de anunciar un alto el fuego a instancias de Naciones Unidas y en aras de la contención de la pandemia difícilmente puedan ser revertidos por posteriores violaciones o incumplimientos de dicho anuncio.

Algunos análisis incluso se han mostrado escépticos con la idea de que los altos el fuego y los ceses de hostilidades sean beneficiosos para la buena marcha de un proceso de paz, señalando que la violación de estos suele conllevar una escalada de la violencia.<sup>20</sup> De hecho, Burke<sup>21</sup> utiliza una base de datos con 105 altos el fuego fallidos —tomados de 25 guerras ocurridas desde 1947— y señala que el 84% de los mismos condujo a una ofensiva militar de alta intensidad en un período de unos 13 días de media, en contraposición a un 16% de los casos en los que el alto el fuego fallido propició solamente ataques de baja intensidad. A modo de ejemplo, Burke señala que en tres de los conflictos actuales —Yemen, Siria y Ucrania— casi todos los altos el fuego fallidos comportaron posteriores ofensivas de alta intensidad (33 altos el fuego fallidos y 30 ofensivas militares), señalando que en muchas ocasiones los actores en conflicto utilizan el alto el fuego tácticamente para mejorar su posición militar. También existe literatura sobre el impacto de los altos el fuego por motivados por temas de salud. Según USIP<sup>22</sup> y Dieckhoff<sup>23</sup>, los altos el fuego por motivos sanitarios son más efectivos cuando se “desvinculan” de las negociaciones sobre cuestiones políticas más estructurales y de fondo. Sin embargo, según Percival<sup>24</sup> no existe suficiente investigación sistemática sobre si las llamadas “pausas” humanitarias conducen a una reducción de los niveles de violencia o propician una mejora en las dinámicas de negociación. En la misma línea que Percival, un artículo de Clayton, Mason, Sticher y Wiehler sobre acuerdos de paz en conflictos armados internos<sup>25</sup> señalaba que el hecho de que exista un número muy importante de acuerdos de

17. Bowan, op. cit.

18. Siri Aas Rustad, Fredrik Methi, Håvard Mogleiv Nygård y Govinda Clayton, op. cit.

19. *Ibid.*

20. Arkoprabho Hazra, “Evaluating the Relevance of Ceasefires in Light of the UN Global Ceasefire Quandary”, *Modern Diplomacy*, 18 de julio de 2020.

21. Patrick Burke, “Ceasefires Don’t Work: We Have the Numbers to Prove It”, CSS EHT Zürich, 19 de diciembre de 2016.

22. Leonard S. Rubenstein, *Defying expectations: polio vaccination programs and political and armed conflict*, USIP, 5 de noviembre de 2010.

23. Milena Dieckhoff, “Reconsidering the humanitarian space: Complex interdependence between humanitarian and peace negotiations in Syria”, *Contemporary Security Policy*, 41:4, 2020.

24. Valerie Percival, “A Bridge for Peace? A Framework for Health Engagement During Conflict”, *International Studies Review*, 19: 1, marzo de 2017.

25. Govinda Clayton, Simon J. A. Mason, Valerie Sticher, “Claudia Wiehler, Ceasefires in Intra-state Peace Processes”, *CSS Analyses in Security Policy* CSS, No. 252, noviembre de 2019.

este tipo en tiempos recientes —más de 1.900 entre 1989 y 2018, en más de 100 conflictos— ha permitido analizar con cierta profundidad los motivos que explican el fracaso de dichos acuerdos —y que se resumen en dos grandes categorías: voluntad política y cuestiones de diseño metodológico y técnico del acuerdo— y también las funciones que suelen cumplir las treguas y los ceses de hostilidades en cada una de las fases de un proceso de negociación (prenegociación, negociación e implementación). Sin embargo, el informe también señala que todavía existen lagunas teóricas importantes respecto de cómo un acuerdo de alto el fuego influye en un proceso de paz en su conjunto.<sup>26</sup>

Además de la falta de voluntad política y sinceridad de algunos actores en conflicto y de la correlación compleja entre acuerdos de alto el fuego y procesos de negociación, otro factor que explica el recorrido limitado del llamamiento del secretario general fue el retraso del Consejo de Seguridad en aprobar una resolución, la 2532, que apoyara explícitamente la iniciativa de António Guterres. A pesar de las reticencias iniciales en el seno del Consejo de Seguridad a discutir el tema de la COVID-19 —en febrero de 2020, el presidente del Consejo, Marc Pecseen de Buytsverve, declaró que hasta el momento ningún país había pedido abordar tal cuestión, y China, que asumía la presidencia del Consejo en marzo, también dejó claro que no tenía ninguna intención de tratar el tema—, Francia y Túnez, en representación de los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad respectivamente, impulsaron un borrador de resolución en la línea de la declaración de António Guterres del 9 de abril, tratando de garantizar el apoyo del organismo a su llamamiento del 23 de marzo.<sup>27</sup> Sin embargo, el Consejo no fue capaz de aprobar una resolución hasta el 1 de julio principalmente por la oposición de China a cualquier alusión velada a su gestión de la fase inicial de la pandemia, por la exigencia de EEUU de que se explicitara el origen del virus (Wuhan, China) y por su oposición a cualquier mención a OMS —organismo al que la Administración de Donald Trump había suspendido la financiación y de la que retiró posteriormente por su visión crítica de la gestión de la pandemia— y por la oposición de Rusia y EEUU a que la exhortación a un cese de hostilidades global menoscabara sus operaciones militares en contextos como Siria, Iraq o Afganistán.<sup>28</sup>

Según algunas voces, el retraso en la negociación y aprobación de la resolución 2532 provocó que se perdiera el *momentum* y que el llamamiento del secretario general de la ONU no tuviera la fuerza que podría haber tenido si el Consejo de Seguridad le hubiera expresado su apoyo decidido a finales de marzo o principios de abril. También cabe señalar que en el momento en el que el secretario general hizo su llamamiento parecía que la pandemia influiría de manera más determinante en la evolución de las hostilidades, pero en muchos escenarios de conflicto los principales actores de la contienda se acostumbraron con bastante rapidez a las nuevas circunstancias, sin que ellas influyeran muy decisivamente en las decisiones militares o políticas de dichos grupos.<sup>29</sup>

## Procesos de paz a distancia: virtualización de las negociaciones

Uno de los impactos más claros de la pandemia sobre los procesos de paz y negociación ha sido la mayor utilización e importancia de los medios y formatos digitales y virtuales, en especial las videoconferencias.<sup>30</sup> Tal y como señalan Dicker y Paterson<sup>31</sup>, no existen estudios empíricos y teóricos sobre la influencia de la tecnología en las llamadas diplomacias de paz. No obstante, a raíz del inicio de la pandemia sí se llevaron a cabo algunas investigaciones sobre cómo el formato (presencial o bien virtual) condiciona las dinámicas de los procesos de paz con resultados que destacan ventajas y desventajas de la virtualidad en las negociaciones. Aún si a medida que ha avanzado la pandemia algunos procesos de paz están recuperando crecientemente elementos de presencialidad, algunos de los mencionados estudios señalan que las negociaciones a distancia no solamente ahorran tiempo y dinero y son las únicas que permiten adaptarse a las medidas de contención de la COVID-19 (como las restricciones de viaje o la distancia social), sino que también permiten superar las reticencias a viajar por motivos de seguridad de algunas de las partes negociadoras; incentivan una mayor inclusividad y participación en el proceso; propician un espacio de interacción que neutraliza las asimetrías de poder y posibilitan un mayor protagonismo de los actores locales.

26. Para profundizar sobre la relación entre altos el fuego y negociaciones de paz, véase Valerie Sticher "Healing Stalemates: The Role of Ceasefires in Ripening Conflict", *Ethnopolitics*, 21:2, 2022 y también Valerie Sticher, "How Ceasefires Affect Conflict Ripeness", *CSS Mediation Perspectives*, 31 de enero de 2022.

27. Richard Gowan, Ashish Pradhan, "Is All Hope Lost for a Global Cease-Fire Resolution at the U.N.?", *World Politics Review*, 14 de mayo de 2020.

28. Erin Pobjie, "COVID-19 and the Scope of the UN Security Council's Mandate to Address Non-Traditional Threats to International Peace and Security", *Heidelberg Journal of International Law*, 81, 2021.

29. Bowan, *op. cit.*

30. Christine Bell, Tim Epple y Jan Pospisil, *The Impact of COVID-19 on Peace and Transition Processes: Tracking the Trends*, PSRP Research Report: Covid-19 Series, 2020.

31. Lisa Dicker y C. Danae Paterson, "COVID-19 and Conflicts: The Health of Peace Processes During a Pandemic", *Harvard Negotiation Law Journal*, Vol. 25, junio de 2020.

En primer lugar, la conducción de negociaciones de paz a distancia facilita la participación de colectivos que tradicionalmente han sido excluidos de dichos procesos por no poder hacer frente a los costes de viajar o desplazarse durante varios días (tiempo, recursos económicos, responsabilidades laborales o familiares, etc.), como minorías nacionales, organizaciones de mujeres, personas con discapacidad, jóvenes o personas refugiadas. La mayor participación de dichos colectivos ha sido especialmente evidente en el caso de las personas jóvenes, generalmente con mayor interés, experiencia y competencia digital que otros colectivos, lo cual ha permitido avances importantes en la implementación de la resolución 2250 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Jóvenes, Paz y Seguridad. La virtualización de las negociaciones de paz también ha permitido, según Bramsen y Hagemann<sup>32</sup>, una interacción más frecuente e informal entre las terceras partes facilitadoras y los paneles de negociación, así como un mayor acceso a las élites políticas y a representantes de la comunidad internacional (diplomáticos, embajadores, ministros, enviados especiales, etc.).

En segundo lugar, las reuniones virtuales neutralizan en cierta medida las dinámicas y asimetrías de poder que suelen darse en encuentros presenciales, propiciando así una cierta nivelación del marco negociador, un mayor equilibrio en las interacciones y un mayor empoderamiento de determinadas personas y grupos. Según Bramsen y Hagemann,<sup>33</sup> las asimetrías de poder en los espacios presenciales (manera de hablar y ocupar el espacio, lenguaje corporal, quién se sienta con quién y dónde, etc.) son mucho más evidentes que en reuniones virtuales, donde suele darse una distribución aleatoria e igualitaria de los participantes en la pantalla. Además, el formato de encuentros virtuales es mucho más formal, tanto en la preparación de la reunión (los órdenes del día y la secuencia de la reunión se preparan con mayor detalle) como en la conducción de la misma (menor espacio para la improvisación o para abordar cuestiones que están fuera de la agenda). En este sentido, en una reunión virtual las intervenciones están más pautadas, son más secuenciales y están menos sujetas a interrupciones e interpelaciones, y el control de los tiempos de intervención es más sencillo. Todas estas características de las reuniones virtuales equilibran las condiciones de diálogo y facilitan que personas o grupos que tradicionalmente no desarrollan su actividad en espacios de exposición pública puedan expresarse con mayor seguridad, tal y como destacaba un informe de International Alert.<sup>34</sup> Por otra parte, la

conducción de negociaciones de paz a través de medios virtuales también adolece de algunos problemas, como la seguridad de los participantes, las dificultades para compartir información sensible, la dependencia de la conectividad y las desigualdades que ello genera o las mayores dificultades para construir confianza y empatía entre las partes. En cuanto al primer punto, algunos informes han señalado la importancia de cuestiones como la privacidad, el consentimiento o la ciberseguridad. Especialmente al principio de la pandemia, se registraron numerosas brechas de seguridad en reuniones virtuales que permitieron a personas no invitadas a la misma increpar a los participantes o boicotear el encuentro. Pero incluso en aquellos casos en los que se garantiza un acceso restringido a la reunión a través de contraseñas, determinados participantes en negociaciones de paz en línea han expresado sus temores de que puedan filtrarse y revelarse tanto su identidad como los contenidos de la reunión o incluso la localización desde la que se lleva a cabo la conexión, aspecto este último importante para grupos armados o grupos clandestinos o ilegales. Estos mismos participantes han expresado incertidumbre ante la posibilidad de que los encuentros estén siendo grabados, así como por el hecho de que haya personas en la reunión con la cámara apagada. Todas estas cuestiones acerca de la seguridad y las dificultades de abordar temas sensibles son especialmente preocupantes en aquellos contextos en los que es frecuente la vigilancia y hostigamiento a determinados sectores críticos con el Gobierno. El citado informe de International Alert<sup>35</sup> también destacaba la importancia de garantizar el anonimato y las garantías de confidencialidad a menores, por ejemplo en el caso de programas de reinserción de menores vinculados a grupos armados o fuerzas armadas.

Otro aspecto de las negociaciones de paz virtuales que genera inquietud es que, si bien estas posibilitan la participación u observación y seguimiento de actores que no podrían hacerlo en un formato presencial, factores como el acceso a internet, la disponibilidad de electricidad de manera continua o una cierta competencia digital determinan qué colectivos y organizaciones tienen mayores facilidades de acceso a los procesos de paz a distancia, provocando así nuevas desigualdades. Por tanto, la llamada brecha digital comporta el riesgo de exclusión de determinados colectivos con mayores dificultades de acceso a la tecnología, hecho especialmente grave en países afectados por conflicto armado. En este sentido, el informe de International Alert<sup>36</sup> identificaba un claro sesgo en la participación y consultas digitales en el

32. Isabel Bramsen, Anine Hagemann, "The missing sense of peace: diplomatic approachment and virtualization during the COVID-19 lockdown", *International Affairs*, Volume 97, Issue 2, marzo de 2021.

33. *Ibid.*

34. International Alert, *Can we build peace from a distance? The impact of COVID-19 on the peacebuilding sector*, diciembre de 2020.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

ámbito de construcción de paz en favor de determinados actores (normalmente ONG internacionales o trabajadores gubernamentales o de agencias multilaterales) a partir de factores como el conocimiento de determinadas lenguas, la experiencia laboral o la carrera profesional, pero también del acceso a internet y de la competencia digital. Así, el acceso a la tecnología puede erigirse en un factor que genere desigualdad entre organizaciones locales y obstaculice la participación de aquellos sectores históricamente más desaventajados, pero que pueden ser representativos, estratégicos y transformadores. En este sentido, International Alert advierte sobre la falta de incorporación de la perspectiva de género en la comunicación en línea, así como sobre la falta de investigación sobre los impactos de género de la misma. Del mismo modo, esta organización señala que los sesgos de género en el acceso a tecnologías digitales y virtuales entrañaba el riesgo de revertir los avances que se habían logrado en los últimos años en la materia en los procesos de diálogo presenciales. Por su parte, ONU Mujeres<sup>37</sup> señalaba que la pandemia propicia nuevas oportunidades para fortalecer la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad e impulsar la participación de las mujeres en negociaciones de paz e incluir cuestiones de equidad de género en la agenda sustantiva de las mismas, pero también alertaba acerca del severo impacto de la pandemia sobre diversas dimensiones de las vidas de las mujeres en escenarios de conflicto –educación, empleo, oportunidades económicas y laborales, acceso a programas de salud sexual y reproductiva, violencia machista, cargas y cuidados en el ámbito doméstico, etc.. En este sentido, ONU Mujeres advertía que la pandemia estaba provocando una clara disrupción en los esfuerzos de resolver por la vía negociada conflictos armados con fuertes impactos diferenciados de género. Dicho informe también señalaba que, a pesar de los avances en la Agenda de Mujeres, Paz y seguridad en los últimos 20 años, la participación de las mujeres en las dimensiones formales y de alto nivel de las negociaciones de paz era todavía muy escasa.<sup>38</sup>

Finalmente, varios informes señalan que el principal problema de las negociaciones de paz a través de medios virtuales es la dificultad de generar confianza, empatía y cercanía entre las partes negociadoras, y entre estas y el equipo de facilitación del diálogo. Según varios manuales de negociación, uno de los aspectos básicos de cualquier negociación son las relaciones interpersonales, la creación de espacios en los que las partes en conflicto puedan compartir sus visiones, agravios y objetivos y a la vez explorar de manera conjunta opciones para solventar sus respectivos conflictos. Bramsen y Hagemann, por ejemplo,

señalan la importancia de los espacios informales en las negociaciones presenciales (desayunos, cenas, recesos, momentos de ocio o cultura, aficiones compartidas, etc.), en los que existe el potencial para humanizar las relaciones personales y hallar puntos de encuentro ajenos a la naturaleza del conflicto que se está intentando resolver, pero que tal vez crean la complicidad necesaria para abordarlos con una actitud y estado de ánimo más proclives al acuerdo. En este sentido, según Bramsen y Hagemann,<sup>39</sup> en muchas culturas existe la tradición de intentar resolver conflictos locales o comunitarios a través de rituales de reconciliación vinculados al acto de compartir comida o bebida. En contextos bélicos o muy polarizados políticamente, la presencia física en un mismo espacio de dos partes en conflicto es ya en sí misma muy importante simbólicamente y puede denotar la voluntad de las partes de mejorar las relaciones e intentar resolver el conflicto a través de la negociación, como así lo evidencia el hecho de en numerosas ocasiones se requieran muchos contactos exploratorios previos para que ambas partes accedan a reunirse presencialmente. En última instancia, cabe señalar la importancia de la duración de las reuniones presenciales, que acostumbran a prolongarse durante varios días consecutivos. Ello da pie a una mejora gradual de las relaciones personales y a la creación progresiva de confianza y empatía entre las delegaciones participantes en las negociaciones. Aún si los medios virtuales y a distancia permiten una mayor frecuencia de reuniones, la corta duración de las mismas y la frialdad, distancia y cansancio sobreañadido propias de los medios online dificultan mucho más el desarrollo de lo que Bramsen y Hagemann tildan de “sentido o sensación de paz” (*sense of peace*), que incluye varias dimensiones cognitivas, emocionales y físicas del proceso.

En suma, parece que falta perspectiva histórica para saber si la llamada virtualización de los procesos de paz está básicamente circunscrita al período que acabe durando la pandemia de la COVID-19 o bien si algunas de las características de los formatos digitales y en línea acabarán consolidándose en el mundo de la mediación y las negociaciones. Según Dicker y Paterson,<sup>40</sup> una vez finalice la pandemia se retomarán las negociaciones presenciales como opción preferencial, pero las tecnologías de la comunicación se utilizarán de manera mucho más intensiva a lo que había sucedido hasta el inicio de la pandemia, especialmente para incrementar la frecuencia y regularidad de las reuniones entre partes negociadoras o entre estas y el equipo facilitador del proceso, para avanzar en las cuestiones técnicas y

37. UN Women, *COVID-19 and Conflict: Advancing Women's Meaningful Participation in Ceasefire and Peace Processes*, Policy Brief n°19, 2020.

38. *Ibid.*

39. Bramsen y Hagemann, *op. cit.*

40. Dicker y Paterson, *op. cit.*

metodológicas de las negociaciones (diseño de agenda, contacto entre grupos de trabajo de ambas delegaciones, etc.), o bien para garantizar una mayor inclusividad y participación del proceso (facilitando las consultas o la observación de las negociaciones), o bien en aquellos casos en los que haya dificultades o reticencias a viajar.

## Agencia y empoderamiento de los actores locales de construcción de paz; mediación interna

Las restricciones asociadas al control de la pandemia, especialmente la imposibilidad de viajar, motivaron un impulso importante de la llamada “localización” de la agenda de construcción de paz, un concepto que implica reconocer y empoderar la agencia y competencia de los actores locales, priorizar y apoyar los enfoques locales de construcción de paz, transferir la responsabilidad principal en la identificación de líneas de actuación y ejecución de programas y proyectos, y cuestionar las estructuras de poder desiguales en ámbitos como la cooperación, la ayuda humanitaria, los derechos humanos o la prevención de conflictos.<sup>41</sup> Según el PNUD,<sup>42</sup> el valor añadido de los enfoques locales reside en su mejor conocimiento del contexto, su legitimidad, la resiliencia comunitaria, la apropiación local y por tanto la mayor sostenibilidad de los procesos y las intervenciones. De acuerdo con Peace Direct,<sup>43</sup> aunque hace tiempo que determinadas organizaciones trataban de adoptar y operacionalizar esta “agenda”, existen resistencias al cambio por factores como la aversión al riesgo, las dudas sobre las capacidades locales, o las inercias propias de estructuras de poder basadas en el neocolonialismo, prejuicio y racismo. Más específicamente en el ámbito de apoyo a procesos de paz, durante la pandemia también recobró importancia el concepto de “mediación interna” (*insider mediation*). Según Boutellis, Mechoulan y Zahar,<sup>44</sup> el valor añadido de los actores locales que

promueven el diálogo y la construcción de confianza entre las partes negociadoras que trabajan en el ámbito de la prevención de conflictos o el diálogo intercomunitario o bien que velan por la inclusividad del proceso, así como las dificultades de la organización para lograr acuerdos de paz de alcance nacional, ha hecho que en los últimos años Naciones Unidas (y sus misiones de mantenimiento de la paz) hayan incrementado notablemente su apoyo a la llamada mediación interna. En la misma línea, el Center for Humanitarian Dialogue,<sup>45</sup> una de las principales organizaciones de apoyo a las negociaciones de paz en todo el mundo, ha destacado la importancia de modelos híbridos de armonización de enfoques y actores locales y exógenos, mientras que organizaciones intergubernamentales como el PNUD o la UE, han elaborado sus propias directrices para apoyar los esfuerzos de “mediación interna”.<sup>46</sup> En este sentido, ha habido varias voces que han destacado la importancia de apoyar la “mediación interna”<sup>47</sup> durante la pandemia, así como algunas iniciativas interesantes al respecto durante la pandemia en escenarios afectados por conflicto armado, como Myanmar<sup>48</sup>, Siria<sup>49</sup> o Mindanao<sup>50</sup>.

Aún si la pandemia ha acelerado notablemente el proceso de transferencia de responsabilidades y funciones a actores locales por parte de ONG internacionales, agencias de cooperación y organismos multilaterales, la expansión del coronavirus también ha comportado una reducción importante de los recursos económicos y humanos con los que operan muchas organizaciones locales.<sup>51</sup> Según un informe de Conducive Space for Peace, entre 2019 y 2020 los compromisos de los donantes bilaterales disminuyeron en un 17%.<sup>52</sup> En la misma línea, un informe elaborado entre abril y mayo de 2020 a partir de entrevistas a más de 450 constructores de paz en más de 60 países<sup>53</sup> concluyó que casi el 80% de los constructores de paz locales han tenido que suspender sus actividades, mientras que en el caso de ONG internacionales dicho porcentaje se reducía al 50%. Además, un tercio de las organizaciones locales de construcción de paz señalaron que uno o más de

41. Peace Direct, *Shifting power for peace in times of COVID-19*, 10 de noviembre de 2020.

42. PNUD, *Engaging with Insider Mediators - Sustaining peace in an age of turbulence*, 27 de abril de 2020.

43. Peace Direct, *Towards locally-led peacebuilding. Defining 'local'*, 23 de noviembre de 2020.

44. Arthur Boutellis, Delphine Mechoulan, Marie-Joëlle Zahar, *Parallel Tracks or Connected Pieces? UN Peace Operations, Local Mediation, and Peace Processes*, International Peace Institute, diciembre de 2020.

45. Center for Humanitarian Dialogue, *The Inside Story. The Impact of Insider Mediators on Modern Peacemaking*, 29 de junio de 2017.

46. Boutellis, Mechoulan y Zahar, *op. cit.*

47. Katariina Mustasilta, *The Effects of the COVID-19 Pandemic on Peace and Conflict*, IPI Global Observatory, 23 de octubre de 2020.

48. Ja Nan Lahtaw, *Unsticking stalled peace processes: insider mediator perspectives from Myanmar*, Accord, 29, Conciliation Resources; Berghof Foundation, Insider mediation in Zimbabwe.

49. Kania, M., 2021. Forging Peace in Damascus: On International Aid, Localized Elite Bargaining, and Insider Mediators. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2), pp.188–203.

50. Para ver los detalles de la iniciativa, [aquí](#).

51. Christian Cito, *Impacts of COVID-19 on local peacebuilding: How to support local peacebuilders during and beyond the pandemic?*, Peace Insights, 29 de julio de 2020.

52. Conducive Space for Peace, *A Global System in Flux. Pursuing Systems Change for Locally-Led Peacebuilding*, abril de 2021 y también Conducive Space for Peace, Humanity United y Peace Direct, *COVID-19 and the impact on local peacebuilding*, abril de 2020.

53. Conducive Space for Peace, *Actúa ahora por la “localización”*. COVID-19 Implicaciones para la Financiación de Construcción de Paz Local.



sus financiadores han cambiado sus prioridades y les han pedido que se adapten a tal circunstancia.<sup>54</sup> Por su parte, International Alert señalaba que el proceso de “localización” también podría entrañar un incremento de riesgos de salud y de seguridad para las organizaciones locales.<sup>55</sup>

## Retraso y ralentización de negociaciones de paz

En las fases iniciales de la pandemia parecía existir un cierto optimismo en que la necesidad de combatir la pandemia propiciaría oportunidades de colaboración internacional e intraestatal.<sup>56</sup> Además, existían algunos precedentes en los que un shock externo ajeno a la dinámica del conflicto propició la colaboración entre antagonistas, como el tsunami en Aceh (2004) –que desembocó, tras casi 30 años de guerra, en el casi inmediato inicio de negociaciones y en la firma de un acuerdo de paz ocho meses más tarde de la catástrofe- o el terremoto en Nepal (2015), que desbloqueó el diálogo sobre un nuevo marco constitucional tras la parálisis de las negociaciones anteriores. Además del llamamiento a un alto el fuego global por parte del secretario general de Naciones Unidas, autores como Dicker y Paterson<sup>57</sup> señalan que la pandemia provocó una presión internacional añadida para el logro de acuerdos de paz o de cese de hostilidades en contextos de conflicto armado, lo cual habría comportado la aceleración de determinadas negociaciones, principalmente en la primera fase de la pandemia. A modo de ejemplo, ambos autores mencionan los ejemplos de Yemen, Siria y Libia. Otros autores, como Atwood, sostienen que la pandemia no ha tenido demasiada influencia en la mayor parte de procesos de paz.<sup>58</sup> Sin embargo, casi dos años después del inicio de la pandemia, existe evidencia empírica suficiente para afirmar que la mayor parte de negociaciones sufrieron dificultades asociadas a la pandemia, como las restricciones que impidieron a los actores negociadores, a las terceras partes facilitadoras y al personal de misiones de mantenimiento de la paz desplazarse y reunirse; la disminución en la financiación y atención política de las negociaciones de paz; o bien la erosión de la confianza entre las partes negociadoras derivada de las respuestas de algunos Estados a la pandemia.

Tal y como ya había advertido el secretario general de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad en el mes de abril, numerosos procesos de paz sufrieron serias dificultades a raíz de la pandemia, como su retraso, ralentización o incluso parálisis. Además, tal y como se puede observar en los siguientes ejemplos,<sup>59</sup> la pandemia no solamente dificultó las negociaciones para lograr un acuerdo, sino también varios casos de implementación de acuerdos alcanzados antes del inicio de la pandemia. En el caso de negociaciones para lograr un acuerdo de paz, en el sur de Tailandia las reuniones presenciales del proceso de negociación entre el Gobierno y el grupo armado BRN quedaron abruptamente paralizadas por el impacto de la COVID-19. Tras varias reuniones exploratorias a finales de 2019, el nuevo proceso de diálogo se inició con la celebración de dos rondas de negociación en enero y marzo de 2020 en Kuala Lumpur, pero desde entonces no han trascendido nuevas reuniones presenciales. El Gobierno alega que las restricciones vinculadas a la pandemia obligaban a mantener el contacto con el BRN a través de medios virtuales y el BRN y sectores de la sociedad civil lamentan la falta de avances que sí se habían producido antes de la expansión del coronavirus. En Filipinas, aunque las negociaciones entre el Gobierno y el National Democratic Front en representación del grupo armado New People’s Army y el Partido Comunista de Filipinas estaban paralizadas desde finales de 2019, a principios de 2020 el antiguo jefe del panel negociador del Gobierno, Silvestre Bello, declaró que seguían activos tanto los contactos exploratorios como el diálogo informal y confidencial entre las partes, pero que las restricciones vinculadas a la pandemia de la COVID-19 habían impedido las visitas a la cúpula del NDF en Utrecht (Países Bajos). En Myanmar, el Gobierno declaró en el primer trimestre de 2020 que la expansión de la pandemia obligó a cancelar la llamada Conferencia de Panglong 21, el principal escenario de negociación entre el Ejecutivo y los numerosos grupos armados que operan en el país. Aunque tal conferencia finalmente pudo llevarse a cabo en agosto, las restricciones vinculadas a la pandemia hicieron que el número de participantes fuera netamente inferior al de ocasiones anteriores. La conferencia contó con la participación de los 10 grupos armados adheridos al Acuerdo Nacional de Alto el Fuego, pero no a los no firmantes (pese a haber sido invitados), y concluyó con un acuerdo de 20 principios entre el Gobierno y los mencionados grupos. En Papúa Nueva

54. Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding, *Fighting COVID-19, Building Peace – a civil society perspective. What local peacebuilders say about COVID-19, Civic Space, Fragility and Drivers of Conflict*, 2020.

55. International Alert, *Can we build peace from a distance? The impact of COVID-19 on the peacebuilding sector*, diciembre de 2020.

56. Francesca Caruso, *COVID-19 and Conflict Mediation: Women, not the Pandemic Can Revive Diplomacy*, Istituto Affari Internazionali Commentaries, 22 de julio de 2020.

57. Dicker y Paterson, *op. cit.*

58. Richard Atwood, *A Year of COVID and Conflict: What the Pandemic Did and Didn’t Do*, International Crisis Group, 2 de abril de 2021.

59. Para una descripción más detallada sobre los ejemplos que se mencionan a continuación en este epígrafe, véase Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios*, Icaria editorial, 2020.

Guinea, el proceso de negociación entre el Gobierno central y el Gobierno autónomo de Bougainville acerca del estatus político de la isla también se vio afectado por la expansión de la pandemia. Tras el referéndum de autodeterminación celebrado a finales de 2019 en el que casi el 98% de la población votó a favor de la independencia de Bougainville, ambas partes debían iniciar un proceso de negociación y de consultas a la población para elaborar una propuesta política sobre el estatus político de Bougainville que deberá ratificar el Parlamento nacional de Papúa Nueva Guinea. El primer encuentro del principal órgano de coordinación entre los dos Gobiernos (Joint Consultative Body) se llevó a cabo en marzo de 2020, pero la irrupción de la pandemia, junto con otras crisis políticas domésticas, hizo que las negociaciones propiamente dichas no empezaran hasta bien entrado el 2021, año en el que se celebraron tres rondas de negociaciones presenciales.

En Georgia, las medidas de control de la pandemia hicieron que en todo el 2020 solamente pudiera llevarse a cabo una ronda de negociación presencial (en diciembre) de las llamadas Discusiones Internacionales de Ginebra, que reúne a representantes de Rusia, Georgia, Osetia y del Sur y Abjasia con la mediación de la OSCE, la UE, Naciones Unidas y con EEUU como observador. En efecto, la situación de pandemia provocó que se cancelaran las reuniones previstas en los meses de abril y octubre. Posteriormente, en 2021 se retomó una cierta normalidad en el diálogo y se llevaron a cabo cuatro rondas de negociación. En el caso de Ucrania, la pandemia provocó que las negociaciones en el marco del Grupo Trilateral de Contacto (Ucrania, Rusia, OSCE) se tuvieran que hacer de modo virtual. Igualmente, en Chipre las restricciones sobre la movilidad y las reuniones presenciales dificultaron el trabajo de los comités técnicos y explicaron que en todo el 2020 no se reanudara el diálogo de alto nivel entre las partes grecochipriotas y turcochipriotas.

En Sudán del Sur, las negociaciones entre el Gobierno y los grupos no signatarios del Acuerdo de Paz de 2018 (R-ARCSS), facilitadas por la Comunidad de Sant'Egidio bajo la mediación de la IGAD en Roma, también se vieron severamente afectadas por la expansión del coronavirus. Si bien el proceso tuvo un impulso decisivo a principios de 2020 con la celebración de dos rondas de negociación en las que se acordaron la infraestructura de facilitación del diálogo, un alto el fuego y las garantías de acceso humanitario, coincidiendo con la expansión de la pandemia las conversaciones de paz se paralizaron y no volvieron a reanudarse hasta el mes de octubre. A

mediados de marzo de 2020, el Vaticano tenía que acoger una reunión de alto nivel del recientemente formado gobierno de unidad, pero la situación de la pandemia en Italia, que en aquellos momentos era uno de los países con mayores tasas de contagio del mundo, impidió que se celebrara. Meses más tarde, el Gobierno alegó causas vinculadas con la gestión de la pandemia para cancelar una nueva ronda de negociación prevista para el mes de febrero de 2021, que no pudo celebrarse hasta el mes de julio. Según Pospisil<sup>60</sup>, el Gobierno instrumentalizó tácticamente la pandemia para retrasar el proceso de paz, mientras que un informe sobre el impacto del coronavirus en las negociaciones de paz señaló que el Gobierno había utilizado la lucha contra la pandemia como excusa para justificar la falta de avances en las negociaciones, los retrasos en la implementación del acuerdo de paz de 2018, la reconstrucción de comunidades afectadas por la guerra o el retorno en condiciones de seguridad de personas refugiadas y desplazadas internas. En Sudán, ambas partes negociadoras (el Gobierno y el Movimiento de Liberación Popular de Sudán del Norte (SPLM-N) dirigido por Abdel-Aziz al-Hilu) reconocieron que la expansión de la pandemia en el primer trimestre de 2020 fue uno de los principales factores que explican la parálisis de las negociaciones durante más de un año.

En Yemen, la situación de pandemia bloqueó los contactos informales que se habían producido a finales de 2019 y principios de 2020 entre el Gobierno y el movimiento al-houthistas para acordar medidas de fomento de la confianza, que incluso desembocaron en una reunión presencial en Jordania en febrero de 2020 para discutir un intercambio de prisioneros. En la misma línea, las negociaciones en Siria se vieron seriamente afectadas por las restricciones a la movilidad internacional, puesto que buena parte de la oposición reside en el extranjero y que las negociaciones formales mediadas por el enviado especial de Naciones Unidas a Siria se llevaban a cabo en Suiza, en paralelo a otras consultas en lugares como Estambul, Moscú, Sochi o Nursultán en el marco del proceso de Astaná<sup>61</sup>. Tras la expansión de la pandemia y las restricciones impuestas por países como Suiza, se descartó la posibilidad de acoger espacios como por ejemplo el del Comité Constitucional de Siria, conformado por unas 150 personas. Ante este escenario, el Enviado Especial para Siria, Geir Pedersen, comunicó que no había habido acuerdo entre los dos co-presidentes del mencionado Comité Constitucional para convocar sesiones virtuales, alegando cuestiones de seguridad, de modo que las negociaciones formales quedaron paralizadas durante un tiempo.<sup>62</sup>

60. Jan Pospisil, *Pandemic Cleavages. COVID-19 and the South Sudanese Peace Process*, ASPR Policy Brief 1/2021, 2021.

61. Dicker y Paterson, *op. cit.*

62. *Ibid.*

Además de las dificultades en las negociaciones para lograr un acuerdo de paz, la pandemia también provocó retrasos e incumplimientos en la implementación de acuerdos ya alcanzados anteriormente. En Colombia, el centro de investigación Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (EEUU) –miembro del componente internacional de verificación del acuerdo de paz de 2016–, publicó un informe en el que advirtió que las restricciones a la movilidad y otras medidas de contención de la pandemia no solamente habían agudizado la inequidad y vulnerabilidad de la población, sino que también habían afectado negativamente la implementación del acuerdo de paz de 2016. El informe del Instituto Kroc señalaba que en 2020 el porcentaje de disposiciones del acuerdo totalmente implementadas apenas pasó del 26% al 28% (sobre un total de 578 compromisos asumidos por las partes). Un 18% de las disposiciones se hallaban en un nivel de avance notable; otro 35% en un estado mínimo de implementación; y en el 19 % restante de las disposiciones no se había iniciado su ejecución.<sup>63</sup> Según un informe sobre el impacto del coronavirus en la implementación de los acuerdos de paz, la implementación de compromisos del acuerdo de 2016 en los meses de marzo, abril y mayo de 2020 fue un 44%, 31% y 55% inferior a la de los mismos meses del 2019. En la misma línea que las conclusiones del Instituto Kroc, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)<sup>64</sup> señaló que la pandemia propició las condiciones idóneas para que varios grupos armados ilegales incrementaran el control social y comunitario a través de la violencia y para la identificación de líderes sociales, dificultando así la implementación de algunos aspectos del acuerdo de paz. Indepaz alertó que en 2020 se alcanzó la cifra récord de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos (310). Por otra parte, en Filipinas el organismo encargado de la supervisión de la desmovilización y reintegración de los 40.000 combatientes del MILF que prevé el acuerdo de paz de 2014 (International Decommissioning Body, IDB) reconoció públicamente que las restricciones vinculadas a la gestión de la pandemia de la COVID-19 habían motivado retrasos importantes en la tercera fase de desmovilización y inserción de combatientes, que se inició a finales de 2020 y previsiblemente acabará en enero de 2022.<sup>65</sup> En la misma línea, el MILF también lamentó que la expansión de la pandemia hubiera retrasado la conformación de los Equipos Conjuntos de Paz y Seguridad, un cuerpo que según el acuerdo de

paz tiene que garantizar el mantenimiento de la paz en la región y debería estar conformado por 3.000 ex combatientes, 1.600 policías y 1.400 soldados, pero que a finales de 2020 solamente había integrado a entre 300 y 400 ex combatientes del MILF.<sup>66</sup>

En Mozambique, los impactos asociados a la pandemia sanitaria de la COVID-19 afectaron decisivamente en la implementación de varias cláusulas del acuerdo de paz de Maputo de 2019 entre el Gobierno mozambiqueño y la RENAMO, como el inicio del programa de desarme, desmovilización y inserción de las fuerzas de RENAMO (alrededor de 5.000 combatientes) y el desmantelamiento de las 17 bases militares en la región central del país. Durante el 2020 se logró solamente la desmovilización de aproximadamente un 10% de los ex combatientes, y el cierre de una sola base militar, por lo que el presidente mozambiqueño, Filipe Nyusi, anunció la extensión del calendario de desmovilización. En 2021, sin embargo, a medida que se levantaron algunas de las restricciones más severas a la movilidad, dicho proceso avanzó con mayor celeridad, hasta el punto de que al finalizar el 2021 se habían desmovilizado más del 50% de los combatientes y cerrado 10 de las 17 bases. En la misma línea, en Sudán del Sur, la pandemia también retrasó significativamente la implementación de importantes cláusulas del Acuerdo de Paz de Sudán del Sur de 2018.<sup>67</sup> A modo de ejemplo, aún si en 2020 las tropas del grupo armado SPLA-IO comenzaron a trasladarse a los lugares de acantonamiento en los estados de Jonglei, Torit y Wau, la pandemia obligó a suspender a finales de marzo la creación del nuevo Ejército, que estará conformado por 85.000 soldados. Así, el organismo oficial que supervisa la unificación de los grupos armados advirtió que los lugares de entrenamiento y acantonamiento se encontraban al borde del colapso por falta de recursos y apoyo logístico, lo que incluso comportó que algunos combatientes abandonaran los centros de acantonamiento. Según un informe del PRIO,<sup>68</sup> tal situación de desabastecimiento de los centros de acantonamiento provocaba el riesgo de que hasta 35.000 combatientes retornaran a sus comunidades. Finalmente, en República Democrática del Congo, también cabe destacar que la pandemia también contribuyó a retrasar significativamente la desmovilización y retorno a sus comunidades de origen a los aproximadamente 1.100 combatientes de la FRPI tras el acuerdo que dicho grupo armado y el Gobierno alcanzaron a finales de febrero de 2020, poco antes de la OMS declarara la pandemia de la COVID-19.

63. Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación*, diciembre 2016 - octubre 2021, 2021.

64. Anna Portella, "La pandemia fue la excusa de los grupos armados para ejercer el control social": Indepaz Colombia", *La Lista*, 5 de abril de 2021.

65. Neil Arwin Mercado, "Bangsamoro peace process affected by COVID-19 pandemic", *Inquirer.net*, 19 de noviembre de 2020.

66. International Crisis Group, "Southern Philippines: Keeping Normalisation on Track in the Bangsamoro", *ICG Asia Report n°313*, 15 de abril de 2021.

67. Madhav Joshi; Myla Jabilles Leguro; Håvard Mokleiv Nygård; Stephen Oola y Matthew Hauenstein, *The Effect of COVID-19 on Peace Agreement Implementation*, PRIO, 2020.

68. *Ibid.*

El principal motivo que se ha esgrimido para explicar las la ralentización de varios procesos de paz son las restricciones a la movilidad y a la imposibilidad de celebrar reuniones presenciales, lo cual ha afectado tanto a los actores negociadores como a las terceras partes que facilitan las negociaciones o brindan algún tipo de apoyo al proceso.<sup>69</sup> En segundo lugar, según Dicker y Paterson,<sup>70</sup> en tanto en cuanto la gestión de la pandemia se convirtió en la principal prioridad política para la inmensa mayoría de los Gobiernos y organismos internacionales del mundo, desde principios de 2020 hubo una clara disminución en la financiación y el apoyo político a los procesos de paz, así como una mayor incapacidad o falta de voluntad de actores internacionales a involucrarse activamente en tareas de facilitación del diálogo. En algunas ocasiones, incluso, personas importantes en un proceso de negociación se contagiaron de coronavirus. A modo de ejemplo, a mediados de mayo de 2020 el vicepresidente de Sudán del Sur y su mujer (ministra de Defensa en el recientemente formado gobierno de unidad), junto con todo el personal a su cargo, dieron positivo en COVID-19, comportando ello un retraso en las negociaciones celebradas en Roma con una participación importante del Vaticano y la Comunidad de Sant' Egidio. La disminución de la financiación también afectó de manera especialmente grave a las entidades locales dedicada al apoyo a procesos de paz, tal y como lo han advertido varios informes.<sup>71</sup>

Algunos procesos de paz también se resintieron por los efectos que tuvo la pandemia sobre el personal y las funciones de las operaciones de mantenimiento de la paz, algunas de las cuales incluyen en su mandato el apoyo a procesos y negociaciones de paz. Según Cedric de Coning,<sup>72</sup> existen actualmente en el mundo más de 50 misiones en el mundo que trabajan, entre otras cuestiones, en gestión de crisis. Desde el primer trimestre de 2020 no solamente se desviaron recursos del presupuesto ordinario de las misiones de paz a la gestión de la pandemia (como a la compra de tests o de equipos de seguridad para el personal de las misiones), sino que además algunas de dichas misiones tuvieron que abandonar las principales funciones y competencias incluidas en su mandato para dedicar mayor atención a los protocolos de salud y seguridad, brindar su apoyo a

los Gobiernos en la contención del coronavirus o bien desarrollar campañas educativas al respecto.<sup>73</sup> Además, la falta de recursos humanos para el apoyo a procesos de paz y otras actividades propias de dichas misiones se vio agudizada por las medidas de restricciones a la movilidad, que incluyó algunas repatriaciones de personal, la no rotación del mismo o el despliegue de nuevos efectivos desde abril hasta finales de junio de 2020.<sup>74</sup> En este sentido, un informe publicado en mayo de 2021 advertía que en un período comprendido entre los 12 y los 18 meses, la capacidad de las misiones de Naciones Unidas sería entre un 30 y un 50% inferior a los primeros meses de expansión de la pandemia. Tras el brote de cólera en Haití en 2010 presuntamente provocada por cascos azules de la MINUSTAH, Naciones Unidas habría extremado los protocolos de seguridad respecto de la expansión de enfermedades contagiosas, lo cual llevó a estrictos confinamientos del personal de la organización en sus lugares de residencia. Según un informe sobre el impacto de la pandemia en las operaciones de mantenimiento de paz en África,<sup>75</sup> la recesión económica provocada por la pandemia podría afectar tanto a los principales contribuyentes al presupuesto ordinario de las operaciones de mantenimiento de la paz como a los más de 120 países que en la pasado han contribuido con personal militar o policial a dichas misiones. Además, el funcionamiento ordinario de las misiones de paz (y su apoyo a determinadas negociaciones de paz) también se vio afectado por las restricciones en las sedes de apoyo a tales misiones (en Italia y Uganda) y por las restricciones en los debates y votaciones en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que afectó a la renovación del mandato de varias misiones. Según un informe sobre el impacto del coronavirus en las misiones de paz en todo el mundo, dichas restricciones operacionales de las misiones y las dificultades en los procesos de tomas de decisiones políticas no solamente afectaron a Naciones Unidas, sino también a otras organizaciones internacionales como la Unión Africana, la Unión Europea o la OSCE. A raíz de la aparición de la pandemia y de los retos a medio y largo plazo que esta conlleva, varios análisis<sup>76</sup> han sugerido que el momento actual supone un punto de inflexión en la historia reciente del mantenimiento de la paz y conlleva una oportunidad para repensar el modelo y el funcionamiento de las

69. Itonde Kakoma y Edward Marques, *The Future of Mediation in the Post-COVID World*, Geneva Center for Security Policy, agosto de 2020.

70. Dicker y Paterson, *op. cit.*

71. Cito, *op. cit.*; International Alert, *op. cit.*; Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding, *op. cit.*

72. Cedric de Coning, *The Impact of COVID-19 on Peace Operations*, IPI Global Observatory, 2 de abril de 2020.

73. Richard Gowan y Louise Riis Andersen, *Peacekeeping in the shadow of Covid-19 era. Short-term responses and long-term consequences*, Danish Institute International Studies, 12 de junio de 2020.

74. Robert U. Nagel y Julia Maenza, "The COVID-19 Pandemic's Effects on United Nations Peacekeeping", *Georgetown Journal of International Affairs*, 9 de diciembre de 2020.

75. Cedric de Coning, *The impact of COVID-19 on peace operations in Africa*, Accord, 14 de diciembre de 2020.

76. Adam Day, Charles T. Hunt, *Why COVID-19 Offers a Chance to Transform UN Peacekeeping*, *The Conversation*, 28 de mayo de 2020; International Peace Institute, *COVID-19 Crisis an Opportunity to "Rethink and Develop UN Peacekeeping Further"*, 7 de octubre de 2020; Juan Alberto Rial, *COVID-19: A New Challenge for the UN Peacekeeping*, CEPEI, 2020.

misiones de mantenimiento de la paz, especialmente de las de Naciones Unidas.

Otro factor vinculado a la pandemia y que explica en parte las dificultades que han atravesado muchos procesos de paz es la erosión de la confianza entre las partes negociadoras a raíz de las respuestas del Estado a la COVID-19. Molloy,<sup>77</sup> por ejemplo, analiza cómo la asunción de poderes extraordinarios y la adopción de marcos legales de emergencia por parte de determinados Estados influye decisivamente en procesos de paz y/o de transición a la democracia (o en procesos de una doble transición a la paz y la democracia). En dicho artículo, Molloy señala que en algunos casos la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a la pandemia ha provocado violaciones de derechos humanos, ha erosionado la calidad de la democracia, ha minimizado los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas del ejecutivo, ha instrumentalizado y manipulado el poder judicial, ha acallado a la oposición y a las voces críticas y ha menoscabado el rol de la sociedad civil. Al amparo de tales marcos legales de emergencia, algunos gobiernos han pospuesto elecciones (por ejemplo, Macedonia, Sri Lanka, Papúa Nueva Guinea, Kenia, Etiopía, Indonesia, Zimbabue, Chad) o incluso disuelto el Parlamento (Macedonia). Otros gobiernos han asumido competencias y funciones de entidades subestatales, azuzando agravios regionales e identitarios y relaciones conflictivas centro-periferia preexistentes, como en el caso de Etiopía. En otros casos, las medidas de emergencia han consolidado tendencias autoritarias preexistentes (Sri Lanka) o han comportado violaciones de derechos humanos, vulneración de derechos de minorías o pueblos indígenas o discriminación de determinados colectivos. Según un estudio de Freedom House, la democracia y los derechos humanos se han deteriorado en unos 80 países desde el inicio de la pandemia.<sup>78</sup> Además, cabe señalar que las cuestiones de derechos humanos forman parte de la agenda sustantiva de negociación en la mayor parte de procesos de paz del mundo, de modo que es una cuestión que fácilmente puede erosionar las relaciones entre las partes negociadoras. En otros contextos, la respuesta a la pandemia ha implicado la securitización y militarización del Estado, tanto en cuanto a la designación de militares para cargos importantes como en la preeminencia de enfoques y medidas alentadas por las Fuerzas Armadas, como en el caso de Filipinas. Del mismo modo que la respuesta de algunos Estados ha erosionado la confianza y las relaciones con sectores de la oposición o con grupos insurgentes, también cabe

señalar que ha habido varios ejemplos en los que actores armados no estatales han aprovechado la focalización de los respectivos gobiernos en la gestión de la pandemia para incrementar sus ataques, lo que sin duda también ha dañado las perspectivas de resolución del conflicto a través del diálogo y la negociación<sup>79</sup>. En definitiva, existen numerosos análisis que señalan que la pandemia ha agudizado dinámicas y ejes/focos de conflicto preexistentes y ha sido instrumentalizada por varios actores en conflicto para reforzar sus posiciones o lograr sus objetivos.<sup>80</sup>

## La influencia de la resolución 2532 en la reconfiguración de las amenazas a la paz y seguridad internacionales

Además de la influencia que el retraso en la aprobación de la Resolución 2532 tuvo sobre el alcance y la efectividad del llamamiento a un alto el fuego global, varios informes han analizado las implicaciones de dicha resolución para la concepción del concepto de seguridad internacional y para el alcance de las competencias del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para preservar la paz y la seguridad internacionales. Ambas cuestiones tienen, obviamente, una clara relación con la resolución de conflictos a través de la negociación y los procesos de paz. Más allá del retraso en su aprobación y los desacuerdos entre países miembros que se evidenciaron durante la discusión de la misma, algunos análisis sostienen que la Resolución 2532 es relevante históricamente por cuanto es la primera ocasión en la que el Consejo de Seguridad hace un llamamiento a un alto el fuego de alcance global y una “pausa humanitaria” que permita coordinar los esfuerzos necesarios para mitigar la pandemia; y es también la primera vez en la que el Consejo de Seguridad hace un llamamiento a un alto el fuego global en relación a una emergencia de salud internacional. Además, también es una resolución importante porque de algún modo confirma que el concepto de amenaza a la paz y seguridad internacionales está evolucionando, ampliándose y diversificándose para abordar amenazas no tradicionales a la seguridad, históricamente vinculadas a guerras, conflictos y cuestiones militares. Consecuentemente, el alcance competencial del mandato del Consejo de Seguridad también se estaría ampliando. Tal y como indica Negri<sup>81</sup>, la Resolución 2532 es la última de una serie de resoluciones de Naciones Unidas que en los últimos años

77. Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021.

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

80. Interpeace, *Peace and Conflict in a COVID-19 World. Implications for International Responses*, Briefing Paper, junio de 2020.

81. Stefania Negri, *Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2532*, Cambridge University Press, 2021.

reconceptualizan la seguridad internacional a partir de los postulados de la seguridad humana, de la emergencia de nuevos retos económicos, sociales, humanitarios y ecológicos y de la inclusión de emergencias de salud pública (especialmente las epidemias por enfermedades contagiosas) como posibles amenazas no convencionales a la paz y la seguridad internacionales.

La práctica del Consejo de Seguridad de interpretar qué asuntos son de su competencia (artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas) está en permanente evolución desde el fin de la Guerra Fría. Ya en 1992, el entonces Secretario General de la ONU Boutros Boutros Ghali hizo una declaración oficial en la que por primera vez Naciones Unidas hacía una interpretación del concepto de “paz y seguridad internacionales” que iba más allá de las guerras y los conflictos militares. Dicha declaración señalaba la ausencia de conflictos armados no garantizaba la paz y la seguridad internacionales y, a la vez, aseguraba que había focos de inestabilidad en la esfera económica, social, humanitaria y ecológica que eran amenazas a la paz y seguridad internacionales. En aquellas fechas, el Consejo de Seguridad había calificado como amenazas a la paz y la seguridad internacionales el flujo masivo de población refugiada en el norte de Iraq (Resolución 688, 1991) o la situación humanitaria en Somalia (Resolución 794, 1992). En la misma línea, un informe del secretario general de 2005<sup>82</sup> ya reconocía que el siglo XXI las amenazas a la paz y la seguridad no solamente incluyen las guerras internacionales, sino también otros fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado, la violencia civil, las armas de destrucción masiva, las enfermedades contagiosas o las degradación medioambiental. En las dos últimas décadas, el Consejo de Seguridad de la ONU ha calificado como amenazas a la paz y la seguridad internacionales fenómenos como el terrorismo internacional, la proliferación de armas nucleares y otras armadas de destrucción masiva o las epidemias y pandemias.

Respecto de esta última cuestión, la mirada de cuestiones de salud pública global desde la perspectiva de la seguridad internacional se remonta al año 2000, cuando el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1308 en la que reconocía que el VIH/SIDA suponía un riesgo potencial para la estabilidad y la seguridad, especialmente desde la perspectiva del impacto que tal pandemia podía tener en la salud del personal de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Posteriormente, a través de la

aprobación de la resolución 1983 en el año 2011, en la que reconocía el impacto del VIH/SIDA en las sociedades en conflicto y en posconflicto, se confirmó la disposición del Consejo de Seguridad de incorporar tal pandemia a su ámbito de competencia. Tres años más tarde, en 2014, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por consenso la resolución 2177 sobre el brote de ébola en África Occidental, reconociendo su potencial para menoscabar la situación de seguridad, de incrementar las tensiones sociales y políticas y de erosionar las instituciones políticas en la región, siendo así la primera ocasión en la que se reconocía que un asunto de salud pública era una amenaza a la paz y seguridad internacionales. En 2018 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2439 sobre el brote de ébola en República Democrática del Congo que, entre otras cuestiones, exigió el cese inmediato de las hostilidades a todos los actores armados que participaban en el conflicto armado en el país.<sup>83</sup>

Algunas voces consideran que la evolución y ampliación del concepto de seguridad internacional y la inclusión de amenazas no tradicionales a la seguridad (como la COVID-19) en el mandato del Consejo de Seguridad son esencialmente positivos porque elevan el perfil político, la visibilidad y la consciencia global del tema en cuestión, generando compromisos políticos, movilizándolo recursos económicos y posibilitando “momentum” para actuar.<sup>84</sup> Además, la gestión de las “nuevas” amenazas a la paz y la seguridad desde el Consejo de Seguridad permite que se decreten medidas de obligado cumplimiento, facilita el apoyo y la colaboración de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, reduciendo así el riesgo de que se adopten enfoques unilateralistas y nacionalistas a fenómenos globales que menoscaban el multilateralismo, la cooperación y la solidaridad.

Sin embargo, también hay voces que alertan que una posible securitización de las crisis de salud internacionales podría eventualmente conllevar la adopción de poderes excepcionales o de emergencia y respuestas militares que sean inefectivas y que incluso con un impacto significativo en los derechos humanos. Igualmente, estas voces advierten que una respuesta internacional a una pandemia (o a cualquier otra amenaza no tradicional a la seguridad) que pivote principalmente sobre el Consejo de Seguridad corre el riesgo de ser politizada, de responder a determinados objetivos geoestratégicos y de invisibilizar a las personas e instituciones expertas en la materia.<sup>85</sup> En la misma línea, algunos análisis han cuestionado que el

82. Secretario General de Naciones Unidas, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*, 26 de mayo de 2005. A/59/2005/Add.3.

83. Pobje, *op. cit.*

84. Benjamin Syme Van Ameringen, *COVID-19: Time to Rethink International Peace & Security*, Geopolitical Monitor, 14 de abril de 2020.

85. Pobje, *op. cit.*

liderazgo del Consejo de Seguridad en la gestión de una pandemia hace más difusa y confusa la delimitación de ámbitos de competencia entre este último y otras agencias u organismos de Naciones Unidas y dificulta la coherencia de la estrategia. A modo de ejemplo, la resolución 2532 ni siquiera menciona a la Organización Mundial de la Salud. Finalmente, algunas voces han sido críticas con la Resolución 2532 por considerar que su naturaleza jurídica es débil, ya que es una recomendación en el marco del capítulo VI de la Carta y no una decisión de obligado cumplimiento en el seno de capítulo VII que prevea medidas o sanciones en caso de incumplimiento.<sup>86</sup> Tras constatar el escaso cumplimiento de la resolución y su impacto insignificante en la reducción de los niveles de violencia en los conflictos

activos, algunas voces consideran que hubiera sido más efectivo aprobar una resolución emanada del capítulo VII (específicamente del artículo 40) o bien haber instado a las partes a cumplir con las medidas provisionales que se especifican en la resolución (alto el fuego y pausa humanitaria de 90 días) y además podría anticipado medidas más fuertes (artículos 40 y 41 de la Carta) en caso de no cumplimiento. Por tanto, según esta narrativa, la falta de calificación de la pandemia de la COVID-19 como una amenaza a la paz y seguridad internacionales –sino como una situación que podría ponerlas en peligro– hipoteca la capacidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de haber invocado el capítulo VII de la Carta y menoscaba el impacto de la misma en escenarios de conflicto armado.<sup>87</sup>

86. Pavone, *op. cit.*  
87. Negri, *op. cit.*



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

**èċṗ** escola de cultura de pau

**UAB**  
Universitat Autònoma de Barcelona

**Escola de Cultura de Pau**  
Edifici B13, Carrer de la Vila Puig  
Universitat Autònoma de Barcelona  
08193 Bellaterra (España)  
+34 93 586 88 42  
pr.conflict.escolapau@uab.cat  
escolapau.uab.cat

Con el apoyo:

**ACD** Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

**Generalitat de Catalunya**

@escolapau EscolaPau escoladeculturadepau