

# COVID-19 i processos de pau: impactes de la pandèmia en la negociació de conflictes

êc̃p̃ escola de  
cultura de pau

Jordi Urgell García

Investigador de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº16 Febrer 2022

Apunts ECP de  
Conflictes i Pau

## Resum

El següent informe analitza alguns dels principals impactes de la pandèmia de la COVID-19 en els processos de pau, com el retard, l'alentiment o la paràlisi d'algunes negociacions de pau; la transició a processos de diàleg a distància, que comporta la virtualització de la comunicació, un protagonisme més gran de l'anomenada "mediació interna" i una major agència dels actors locals; l'impacte en els processos de pau de la crida del secretari general de les Nacions Unides a un alto el foc global; i la influència de la resolució 2532 (2020) del Consell de Seguretat de l'ONU sobre la reconfiguració i ampliació del concepte de seguretat internacional i de les funcions i competències del Consell de Seguretat per preservar la pau i la seguretat internacionals.

En una apel·lació al Consell de Seguretat de les Nacions Unides a principis d'abril del 2020, el secretari general de l'organització va advertir sobre el risc que la pandèmia incrementés els eixos de conflictivitat i els nivells de violència en alguns contenciosos armats i hipotequés la capacitat de resolució de conflictes de la comunitat internacional per l'impacte del coronavirus en les tasques de mediació, bons oficis i manteniment de la pau. A més, António Guterres va alertar explícitament que la pandèmia ja havia provocat l'estancament i paràlisi d'alguns processos de pau. Prèviament, el secretari general de les Nacions Unides havia fet una crida a un alto el foc global que permetés fer front a la pandèmia i obrir finestres d'oportunitat en processos de pau i de negociació. Des dels primers dies de la pandèmia, doncs, es van fer evidents les possibles interconnexions entre el context creat per la COVID-19 i l'escenari de pau i conflictes a nivell mundial. El següent informe tracta d'analitzar alguns dels principals impactes de la pandèmia en els processos de pau, com ara el retard, l'alentiment o la paràlisi d'algunes negociacions de

pau; la transició a processos de diàleg a distància, que comporta la virtualització de la comunicació i un major protagonisme i agència dels actors locals; l'impacte de la crida del secretari general de les Nacions Unides a un alto el foc global en els processos de pau; i la influència de la resolució 2532 del Consell de Seguretat sobre la reconfiguració i ampliació del concepte de seguretat internacional i de les funcions i competències del Consell de Seguretat per preservar la pau i seguretat internacionals.

## La influència de la crida a un alto el foc global sobre els processos de negociació

Un dels aspectes vinculats a la pandèmia amb més impacte potencial sobre els processos de pau a tot el món va ser la crida global a un alto el foc que va fer el Secretari General de l'ONU, António Guterres, el 23 de març de 2020, pocs dies després que l'OMS declarés, l'11 de març, una pandèmia global que en aquell moment afectava 114 països. La crida de Guterres instava totes les parts en conflicte al món a decretar immediatament un alto el foc per fer front a la pandèmia, facilitant així l'accés dels actors humanitaris a les poblacions més vulnerables afectades per la violència, i també per propiciar una oportunitat per resoldre els conflictes a través de la diplomàcia i el diàleg. Al cap de pocs dies la crida del secretari general havia estat secundada per més de 70 Estats membres, organitzacions regionals, actors subestatsals i xarxes i organitzacions de la societat civil, i als tres mesos ja eren més de 170 països membres i observadors de les Nacions Unides els que havien donat suport a la declaració. El 2 d'abril, l'Assemblea General de l'ONU va aprovar la resolució 74/270 fent una crida a intensificar la cooperació internacional per mitigar i contenir la pandèmia, mentre que el 9 d'abril el secretari general es va dirigir al Consell de Seguretat

per cridar la atenció sobre les importants amenaces que suposava la pandèmia per al manteniment de la pau i la seguretat internacionals, assenyalant que aquesta podria provocar un increment potencial del malestar social i la violència que hipotequessin i danyessin la capacitat de lluitar contra l'expansió de la pandèmia.

A més, el Consell de Seguretat de les Nacions Unides va aprovar dues resolucions sobre això. L'1 de juliol el Consell de Seguretat va aprovar la Resolució 2532, en què exigia un cessament general i immediat de les hostilitats en totes les situacions bèl·liques que formen part de l'agenda del Consell de Seguretat i cridava a totes les parts en conflicte armat a realitzar immediatament una pausa humanitària d'almenys 90 dies consecutius per permetre la distribució segura d'assistència humanitària, encara que tant l'alto el foc com la pausa humanitària no s'aplicaven a les operacions militars contra ISIS, Al-Qaida i Front al-Nusra, així com a altres grups qualificats com a terroristes pel Consell de Seguretat.<sup>1</sup> La resolució també donava suport als esforços realitzats pel secretari general i els seus representants especials i enviats especials en la matèria; i instava les operacions de manteniment de la pau que brindessin suport a les autoritats dels països on operen a contenir la pandèmia, en particular per facilitar l'accés humanitari a persones desplaçades internes i refugiades, així com per permetre evacuacions mèdiques.<sup>2</sup> Finalment, cal destacar l'aprovació per unanimitat per part del Consell de Seguretat, el febrer de 2021, de la resolució 2565, que demana a tots els Estats membres de l'ONU que donin suport a una "pausa humanitària sostinguda" per permetre la distribució de les vacunes contra la COVID-19. Aquesta resolució no només va ser aprovada per unanimitat, sinó que va ser impulsada per 112 Estats, inclosos els 15 membres del Consell de Seguretat.

Quant a la crida del secretari general, hi ha diverses anàlisis sobre el seu abast i impacte. El 2 d'abril, el mateix António Guterres va celebrar que la seva crida hagués tingut una resposta positiva per part d'actors

en conflicte en els casos de Camerun, República Centreafricana, Colòmbia, Líbia, Myanmar, Filipines, Sudan del Sud, Síria, Ucraïna i Iemen.<sup>3</sup> A mitjans de maig, un informe del PRIO<sup>4</sup> destacava que s'havien registrat iniciatives vinculades als alts el foc per coronavirus a 18 països.<sup>5</sup> Per la seva banda, ACLED<sup>6</sup> va assenyalar que dels 43 països als quals s'havien registrat 50 episodis de violència organitzada el 2020, en només 10 casos – Afganistan, Camerun, Colòmbia, Índia, Indonèsia, Myanmar, Filipines, Síria, Ucraïna i Iemen-- es van decretar alts el foc unilaterals o acordats. En dos casos més, Líbia i Tailàndia, es van decretar cessaments d'hostilitats, però no en resposta directa a la crida del secretari general.<sup>7</sup> En els altres 31 casos no només no es van dur a terme mesures en la línia de la crida d'alto el foc, sinó que en alguns casos els nivells de violència organitzada es van incrementar. A més, en alguns dels casos en què es va observar una reducció de la violència ACLED va identificar causes alternatives a les de la crida del secretari general de l'ONU. Per tant, ACLED considera que aquesta crida no va tenir un efecte significatiu en la reducció dels nivells de violència vinculada als conflictes armats actius.

Una de les anàlisis més exhaustives sobre l'abast de la crida global a un alto el foc va ser portat a terme pel Political Settlements Research Programme (PSRP)<sup>8</sup> de la Universitat d'Edimburg a partir de dades recopilades a la base de dades "Ceasefire in Times of COVID".<sup>9</sup> Segons l'estudi de PSRP, des del març del 2020 i fins al març del 2021 es van produir 25 cessaments d'hostilitats<sup>10</sup> a 17 països: Afganistan, Angola, Armènia i Azerbaidjan, Camerun, Colòmbia, Índia, Indonèsia, Líbia, Myanmar, Nigèria, Filipines, Síria, Sudan, Sudan del Sud, Tailàndia, Ucraïna i Iemen. Alguns dels països inclosos en aquest llistat, com Colòmbia, Líbia, Sudan, Afganistan o Filipines, tenen un llarg historial d'acords en el passat recent i conformen aproximadament una quarta part dels acords signats entre el 1990 i el 2020. La major part d'aquests alts el foc van ser unilaterals, reservant-se el dret de defensa i condicionats al fet

1. Ilja Richard Pavone, "Security Council 2532 (2020) on COVID-19: A Missed Opportunity?", *ESIL Reflections*. Vol. 9, Issue 5, 8 de febrer de 2021.

2. Consell de Seguretat de Nacions Unides, "COVID-19 'Profoundly Affecting Peace across the Globe', Says Secretary-General, in Address to Security Council", SC/14241, 2 de juliol de 2020.

3. Edith Lederer, "UN chief: Cease-fire appeal backed by parties in 11 nations", *Associated Press*, 3 d'abril de 2020.

4. Siri Aas Rustad, Fredrik Methi, Håvard Mogleiv Nygård i Govinda Clayton, *The Strategic Use of Ceasefires in the Coronavirus Crisis*, PRIO, 2020.

5. A nou països hi havia hagut crides a un cessament d'hostilitats però cap declaració sobre això; a quatre països hi havia alts el foc vigents; a tres països s'havien declarat alts el foc, però s'havien violat; i en dos casos més els cessaments d'hostilitats havien finalitzat i no s'havien prorrogat.

6. Adam Miller, *Call Unanswered: A Review of Responses to the UN Appeal for a Global Ceasefire*, ACLED, 13 de maig de 2020.

7. L'alto el foc del BRN a Tailàndia no fa cap referència a la crida de Guterres, mentre que en el cas de Líbia les negociacions d'alto el foc eren anteriors a la crida global.

8. L. Wise, S. Badanjak., C. Bell, C., i F. Knäussel, *Pandemic Pauses: Understanding Ceasefires in a Time of Covid-19*, PSRP Research Report, Edinburgh: Global Justice Academy, University of Edinburgh, 2021.

9. És una base de dades en línia d'accés obert que inclou totes les declaracions d'alto el foc decretades durant la pandèmia i esdeveniments vinculats amb aquestes, com la prolongació o finalització d'aquestes declaracions d'alto el foc o declaracions per part d'actors en conflicte expressant la seva intenció de reduir o limitar els nivells de violència.

10. La base de dades registra 76 declaracions d'alto el foc i esdeveniments relacionats durant la pandèmia.

que el Govern no utilitzés la pandèmia per avançar els objectius militars.<sup>11</sup> Tot i això, també es van assolir sis acords bilaterals o multilaterals en els casos de Nigèria, Iemen, Líbia, Armènia i Azerbaidjan, Ucraïna i Filipines. La major part dels alts el foc declarats durant la pandèmia han estat vinculats a conflictes subestats o regionals --de fet, els únics alts el foc d'abast nacional van ser a l'Afganistan, les Filipines, el Sudan, el Sudan del Sud i el Iemen-- i van tenir una durada molt limitada --entre 14 i 30 dies la majoria. Quant al contingut o els motius dels cessaments d'hostilitats, en aproximadament la meitat dels 25 alts el foc decretats en el període analitzat s'esmentava explícitament la pandèmia del coronavirus i la intenció de facilitar-ne la gestió. L'informe de Political Settlements Research Programme assenyala que no es pot calibrar amb exactitud si la crida del secretari general ha propiciat un increment significatiu en el nombre d'alts el foc decretats entre març de 2020 i 2021 respecte d'anys anteriors ja que, encara que hi ha una base de dades que cobreix tots els alts el foc decretats formalment entre 1990 i 2020, la definició d'alto el foc utilitzada a "Ceasefire in Times of COVID" és molt més generalista i cobreix un espectre més ampli de declaracions informals d'alto el foc, de manera que no seria rigorós comparar les dades d'alt el foc d'abast nacional abans i després de la pandèmia.<sup>12</sup>

Encara que la crida del secretari general va ser una iniciativa molt ben valorada i secundada a escala internacional i va provocar la reducció o la suspensió temporal de les hostilitats en alguns casos específics, hi ha un consens generalitzat entre persones expertes que a mitjà i llarg termini no va tenir incidència nivells globals de violència en el marc de conflictes armats<sup>13</sup> ni va suposar un punt d'inflexió decisiu en la majoria de processos de negociació. Segons Wise, Bandajak, Bell i Knäusel,<sup>14</sup> passats els primers mesos de la pandèmia,

la majoria dels processos de pau estan tornant a la normalitat i els actors en conflicte cada vegada més s'acostumen a fer front a la pandèmia i a prendre-la en consideració anàlisi i presa de decisions al terreny de batalla i a la taula de negociació. Encara que l'aprovació al juliol de la Resolució 2532 per part del Consell de Seguretat va contribuir a recuperar un cert "momentum" per a la crida a un alto el foc global, progressivament les declaracions d'alto el foc vinculades amb (o motivades per) el coronavirus van deixar de tenir una influència important en les negociacions de pau en conjunt. En la mateixa línia, Bowman<sup>15</sup> sosté que la crida del secretari general ha estat molt menys poderosa i influent del que semblava quan es va fer a finals de març fins al punt que, segons l'autor, funcionaris de les Nacions Unides reconeixien que l'oportunitat i el punt d'inflexió que podria haver comportat la declaració d'António Guterres a finals de març s'havia esfumat. Per part seva, Wise, Bandajak, Bell i Knäusel<sup>16</sup> assenyalen que la pandèmia no ha alterat dramàticament l'escenari ni les perspectives en la major part de conflictes i processos de pau. En molts contextos, en els moments anteriors a la pandèmia ja hi havia negociacions vinculades a la declaració d'un alto el foc, de manera que és difícil determinar si la crida del secretari general va ser un incentiu o factor important per prendre la decisió d'aturar les hostilitats. A l'Afganistan, per exemple, el cessament d'hostilitats que es va declarar durant la pandèmia va coincidir amb la durada de la festivitat de l'Eid, tal com ja havia passat en anys anteriors. En altres casos, per exemple, els alts el foc declarats des del març del 2020 van ser prolongacions d'alts el foc anteriors a l'expansió de la pandèmia --com en el cas de l'SPLM-N EI Hilu als estats de Nil Blau i Kordofan Sud-- o bé resultat de negociacions anteriors a l'esclat de la pandèmia, com el cas de l'alto el foc decretat a l'estat nigerià de Benue.

11. El PSRP qualifica aquestes declaracions d'alto el foc com a "no first strike declarations".

12. Per a una descripció dels casos en què hi va haver declaracions d'alto el foc o compromisos de reducció de la violència, vegeu Escola de Cultura de Pau, "Alts el foc en conflictes armats durant la pandèmia del coronavirus", *Apunts ECP de Conflictes i Pau*, número 4, abril de 2020; i Escola de Cultura de Pau, "Cessis d'hostilitats en temps de COVID-19", *Apunts ECP de Conflictes i Pau*, número 7, juliol de 2020.

13. Per a una anàlisi detallada l'impacte de la pandèmia sobre la violència política i els patrons de protesta al món, vegeu ACLED, A Great and Sudden Change: Global Political Violence Landscape. Segons ACLED, la violència política i les protestes es van reduir en un 10% i un 30% respectivament els primers mesos des de la declaració de la pandèmia respecte dels mesos immediatament anteriors als de l'inici de la mateixa. Així com la reducció del nombre de protestes va ser significatiu (més de 8.000 esdeveniments en total), en el cas de la reducció de la violència política aquesta va estar molt associada a països amb alts nivells de conflictivitat armada, com l'Afganistan o Síria. Cal assenyalar, però, que la reducció dels episodis de violència en contextos com els anteriorment comentats de vegades va estar vinculada a qüestions anteriors a l'inici de la pandèmia (com negociacions de pau o alts el foc) o bé a canvis en les dinàmiques de conflicte no relacionades amb la pandèmia. A més, hi va haver altres formes de violència que segons ACLED sí que es van incrementar els primers mesos de la pandèmia, com la violència contra civils (que es va incrementar en un 2,5%), la violència contra individus o col·lectius per part de grups espontanis armats, que es va incrementar un 11%, amb més de 1.800 esdeveniments a escala global, o repressió estatal, que es va incrementar en un 30%. D'altra banda, segons l'informe Global Peace Index 2021, els impactes de la pandèmia sobre els nivells de conflictivitat i de violència a tot el món van ser molt elevats. Aquest informe va reportar l'existència de 5.000 episodis de violència a 158 països entre gener del 2020 i abril del 2021, i que van provocar més de 800 víctimes mortals. La immensa majoria d'aquests episodis es van concentrar en la fase inicial de la pandèmia, el primer semestre del 2020, encara que es van mantenir nivells importants de conflictivitat durant la segona meitat del 2020 i el primer trimestre del 2022. Segons el Global Peace Index, entre agost del 2020 i abril del 2021 es van produir una mitjana de 200 incidents vinculats a la pandèmia cada mes que van implicar alguna forma de violència. Aquests incidents inclouen un espectre important d'esdeveniments, des de manifestacions violentes i tumults vinculats als confinaments, tocs de queda i altres mesures de contenció de la pandèmia fins a agressions a persones d'origen asiàtic.

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

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

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

Segons Bowan,<sup>17</sup> un dels motius que expliquen l'impacte limitat de la crida del secretari general de l'ONU és la manca de voluntat política per part d'alguns actors en el conflicte, tal com evidencia el fet que la majoria de declaracions d'alt foc o oferiments de reducció de la violència no fossin acceptats o replicats per altres actors en el conflicte. Al Camerun, per exemple, el Govern va ignorar la disposició d'alguns grups armats anglòfons a limitar les seves accions armades, mentre que al Iemen el moviment al-houthista no va acceptar replicar la declaració de treva per part de l'Àrabia Saudita (líder de la coalició internacional que ha intervingut al país) llevat que es complissin altres condicions. A Colòmbia, per exemple, el moviment insurgent ELN va exigir a negociacions polítiques al Govern per prolongar l'alto el foc d'un mes havia declarat poc després de la crida del secretari general. Fins i tot en aquells casos en què existia voluntat política per part dels actors en conflicte, no existia una infraestructura per sostenir els acords d'alto el foc i per traslladar el compromís polític a un acord amb detalls tècnics. A més, les restriccions a la mobilitat van provocar que molts mediadors internacionals no poguessin facilitar aquests acords.

En la mateixa línia d'argumentació que Bowan, un informe del PRIO<sup>18</sup> assenyala que els alts el foc solen tenir una influència positiva en un procés de negociació perquè denoten la voluntat política dels actors armats de resoldre el conflicte a través del diàleg i la negociació, i també perquè ofereixen la possibilitat a un determinat actor (normalment un grup insurgent) de demostrar l'efectivitat de la cadena de comandament i també la capacitat de controlar els nivells de violència que exerceix aquest grup. Tot i això, malgrat reconèixer que l'absència de violència propicia millors condicions i incentius per al diàleg, el PRIO<sup>19</sup> també assenyala que de vegades els alts el foc són utilitzats pels actors en conflicte amb objectius tàctics diferents dels de crear unes millors condicions per iniciar o reforçar una negociació de pau, com per exemple per rearmar-se o reagrupar-se, desplegar tropes o reconstruir rutes logístiques. En aquest sentit, cal assenyalar que la majoria dels alts el foc decretats immediatament després de la crida del secretari general ho van ser per part de grups armats no estatals. Segons algunes veus, la crida del secretari general hauria proporcionat una bona oportunitat per a determinats grups armats per obtenir

visibilitat, reconeixement i legitimitat internacionals, ja que segurament els beneficis estratègics d'anunciar un alto el foc a instàncies de les Nacions Unides i en nom de la contenció de la pandèmia difícilment puguin ser revertits per violacions posteriors o incompliments d'aquest anunci.

Algunes anàlisis fins i tot s'han mostrat escèptiques amb la idea que els alts el foc i els cessaments d'hostilitats siguin beneficiosos per a la bona marxa d'un procés de pau, assenyalant que la violació d'una treva sol comportar una escalada de la violència.<sup>20</sup> De fet, Burke<sup>21</sup> utilitza una base de dades amb 105 alts el foc fallits –presos de 25 guerres ocorregudes des del 1947— i assenjala que el 84% dels mateixos va conduir a una ofensiva militar d'alta intensitat en un període d'uns 13 dies de mitjana en contraposició a un 16% dels casos en què l'alto el foc fallit va propiciar només atacs de baixa intensitat. A tall d'exemple, Burke assenjala que en tres dels conflictes actuals –Iemen, Síria i Ucraïna– gairebé tots els alts el foc fallits van comportar posteriors ofensives d'alta intensitat (33 alts el foc fallits i 30 ofensives militars), assenyalant que en moltes ocasions els actors en conflicte utilitzen l'alto el foc tàcticament per millorar la seva posició militar. També hi ha literatura sobre l'impacte dels alts el foc per motivats per temes de salut. Segons USIP<sup>22</sup> i Dieckhoff<sup>23</sup>, els alts el foc per motius sanitaris són més efectius quan es “desvinculen” de les negociacions sobre qüestions polítiques més estructurals i de fons. Tot i això, segons Percival<sup>24</sup> no hi ha prou investigació sistemàtica sobre si les anomenades “pauses” humanitàries condueixen a una reducció dels nivells de violència o propicien una millora en les dinàmiques de negociació. En la mateixa línia que Percival, un article de Clayton, Mason, Sticher i Wiehler sobre acords de pau en conflictes armats interns<sup>25</sup> assenyalava que el fet que hi hagi un nombre molt important d'acords d'aquest tipus en temps recents –més de 1.900 entre 1989 i 2018, en més de 100 conflictes– ha permès analitzar amb certa profunditat els motius que expliquen el fracàs dels acords esmentats –i que es resumeixen en dues grans categories: voluntat política i qüestions de disseny metodològic i tècnic de l'acord– i també les funcions que solen complir les treves i els cessaments d'hostilitats a cadascuna de les fases d'un procés de negociació (prenegociació, negociació i implementació). No obstant això, l'informe també

17. Bowan, op. cit.

18. Siri Aas Rustad, Fredrik Methi, Håvard Mogleiv Nygård i 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 juliol de 2020.

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

22. Leonard S. Rubenstein, *Defying expectations: polio vaccination programs and political and armed conflict*, USIP, 5 de novembre 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, març 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, novembre de 2019.



assenyala que encara hi ha llacunes teòriques importants respecte de com un acord d'alto el foc influeix en un procés de pau en conjunt.<sup>26</sup>

A més de la manca de voluntat política i sinceritat d'alguns actors en conflicte i de la correlació complexa entre acords d'alto el foc i processos de negociació, un altre factor que explica el recorregut limitat de la crida del secretari general va ser el retard del Consell de Seguretat a aprovar una resolució, la 2532, que recolzès explícitament la iniciativa d'António Guterres. Tot i les reticències inicials al si del Consell de Seguretat a discutir el tema de la COVID-19 –el febrer de 2020, el president del Consell, Marc Pecseen de Buytswerve, va declarar que fins ara cap país havia demanat abordar aquesta qüestió, i la Xina, que assumia la presidència del Consell al març, també va deixar clar que no tenia cap intenció de tractar el tema–, França i Tunísia, en representació dels membres permanents i no permanents del Consell de Seguretat respectivament, van impulsar un esborrany de resolució en la línia de la declaració d'António Guterres del 9 d'abril, tractant de garantir el suport de l'organisme a la crida del 23 de març.<sup>27</sup> Tot i això, el Consell no va ser capaç d'aprovar una resolució fins a l'1 de juliol principalment per l'oposició de la Xina a qualsevol al·lusió vetllada a la seva gestió de la fase inicial de la pandèmia, per l'exigència dels EUA que s'explicités l'origen del virus (Wuhan, Xina) i per la seva oposició a qualsevol menció a OMS –organisme a què l'Administració de Donald Trump havia suspès el finançament i del que va retirar posteriorment per la seva visió crítica de la gestió de la pandèmia– i també per l'oposició de Rússia i els Estats Units que l'exhortació a un cessament d'hostilitats global menyscabés les seves operacions militars en contextos com Síria, l'Iraq o l'Afganistan.<sup>28</sup>

Segons algunes veus, el retard en la negociació i l'aprovació de la resolució 2532 va provocar que es perdés el momentum i que la crida del secretari general de l'ONU no tingués la força que podria haver tingut si el Consell de Seguretat li hagués expressat el seu suport decidit a finals de març o principis d'abril. També cal assenyalar que en el moment en què el secretari general va fer la seva crida semblava que la pandèmia influiria de manera més determinant en l'evolució de les hostilitats,

però en molts escenaris de conflicte els principals actors de la contesa es van acostumar amb força rapidesa a les noves circumstàncies, sense que aquestes influïssin massa decisivament en les decisions militars o polítiques d'aquests grups.<sup>29</sup>

### Processos de pau a distància: virtualització de les negociacions

Un dels impactes més clars de la pandèmia sobre els processos de pau i negociació ha estat la major utilització i importància dels mitjans i formats digitals i virtuals, especialment les videoconferències.<sup>30</sup> Tal com assenyalen Dicker i Paterson,<sup>31</sup> no existeixen estudis empírics i teòrics sobre la influència de la tecnologia en les anomenades diplomàcies de pau. Tot i això, arran de l'inici de la pandèmia sí que es van dur a terme algunes investigacions sobre com el format (presencial o bé virtual) condiciona les dinàmiques dels processos de pau amb resultats que destaquen avantatges i desavantatges de la virtualitat en les negociacions. Encara que a mesura que ha avançat la pandèmia alguns processos de pau estan recuperant creixentment elements de presencialitat, alguns dels esmentats estudis assenyalen que les negociacions a distància no només estalvien temps i diners i són les úniques que permeten adaptar-se a les mesures de contenció de la COVID-19 (com les restriccions de viatge o la distància social), sinó que també permeten superar les reticències a viatjar per motius de seguretat d'algunes de les parts negociadores; incentiven una major inclusivitat i participació en el procés; propicien un espai d'interacció que neutralitza les asimetries de poder i possibiliten un protagonisme més gran dels actors locals.

En primer lloc, la conducció de negociacions de pau a distància facilita la participació de col·lectius que tradicionalment han estat exclosos dels esmentats processos per no poder fer front als costos de viatjar o desplaçar-se durant diversos dies (temps, recursos econòmics, responsabilitats laborals o familiars), etc.), com a minories nacionals, organitzacions de dones, persones amb discapacitat, joves o persones refugiades. La participació més gran d'aquests col·lectius ha estat especialment evident en el cas de les persones joves,

26. Per aprofundir sobre la relació entre altos el foc i negociacions de pau, vegeu 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 gener 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 maig 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 i 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 i C. Danae Paterson, "COVID-19 and Conflicts: The Health of Peace Processes During a Pandemic", *Harvard Negotiation Law Journal*, Vol. 25, juny de 2020.

generalment amb més interès, experiència i competència digital que altres col·lectius, la qual cosa ha permès avenços importants en la implementació de la resolució 2250 del Consell de Seguretat de Nacions Unides sobre Joves, Pau i Seguretat. La virtualització de les negociacions de pau també ha permès, segons Bramsen i Hagemann,<sup>32</sup> una interacció més freqüent i informal entre les terceres parts facilitadores i els panells de negociació, així com un accés més gran a les elits polítiques i a representants de la comunitat internacional (diplomàtics, ambaixadors, ministres, enviats especials, etc.).

En segon lloc, les reunions virtuals neutralitzen en certa mesura les dinàmiques i asimetries de poder que solen donar-se en trobades presencials, propiciant així un cert anivellament del marc negociador, un major equilibri en les interaccions i un major empoderament de determinades persones i grups. Segons Bramsen i Hagemann,<sup>33</sup> les asimetries de poder als espais presencials (manera de parlar i ocupar l'espai, llenguatge corporal, qui s'asseu amb qui i on, etc.) són molt més evidents que en reunions virtuals, on sol donar-se una distribució aleatòria i igualitària dels participants a la pantalla. A més, el format de trobades virtuals és molt més formal, tant en la preparació de la reunió (els ordres del dia i la seqüència de la reunió es preparen amb més detall) com en la conducció de la reunió (menor espai per a la improvisació o per abordar qüestions que són fora de l'agenda). En aquest sentit, en una reunió virtual les intervencions són més pautes, són més seqüencials i estan menys subjectes a interrupcions i interpellacions, i el control dels temps d'intervenció és més senzill. Totes aquestes característiques de les reunions virtuals equilibren les condicions de diàleg i faciliten que persones o grups que tradicionalment no desenvolupen la seva activitat en espais d'exposició pública puguin expressar-se amb més seguretat, tal com destaca un informe d'International Alert.<sup>34</sup>

D'altra banda, la conducció de negociacions de pau a través de mitjans virtuals també pateix alguns problemes, com la seguretat dels participants, les dificultats per compartir informació sensible, la dependència de la connectivitat i les desigualtats que això genera o les dificultats més grans per construir confiança i empatia entre les parts. Quant al primer punt, alguns informes han assenyalat la importància de qüestions com la privadesa, el consentiment o la ciberseguretat. Especialment al principi de la pandèmia, es van registrar nombroses bretxes de seguretat en reunions virtuals que

van permetre a persones no convidades a increpar els participants o boicotejar la trobada. Però fins i tot en aquells casos en què es garanteix un accés restringit a la reunió a través de contrasenyes, determinats participants en negociacions de pau en línia han expressat els seus temors que puguin filtrar-se i revelar-se tant la identitat com els continguts de la reunió o fins i tot la localització des de la qual es duu a terme la connexió, aspecte aquest darrer important per a grups armats o grups clandestins o il·legals. Aquests mateixos participants han expressat incertesa davant la possibilitat que les trobades estiguin sent gravades, així com pel fet que hi hagi persones a la reunió amb la càmera apagada. Totes aquestes qüestions sobre la seguretat i les dificultats d'abordar temes sensibles són especialment preocupants en aquells contextos en què és freqüent la vigilància i la fustigació a determinats sectors crítics amb el Govern. Aquest informe d'International Alert<sup>35</sup> també destacava la importància de garantir l'anonimat i les garanties de confidencialitat a menors, per exemple en el cas de programes de reinserció de menors vinculats a grups armats o forces armades.

Un altre aspecte de les negociacions de pau virtuals que genera inquietud és que, si bé possibiliten la participació o observació i seguiment d'actors que no podrien fer-ho en un format presencial, factors com l'accés a internet, la disponibilitat d'electricitat de manera contínua o una certa competència digital determinen quins col·lectius i organitzacions tenen més facilitats d'accés als processos de pau a distància, provocant així noves desigualtats. Per tant, l'anomenada bretxa digital comporta el risc d'exclusió de determinats col·lectius amb més dificultats d'accés a la tecnologia, fet especialment greu a països afectats per conflicte armat. En aquest sentit, l'informe d'International Alert<sup>36</sup> identificava un biaix clar en la participació i les consultes digitals en l'àmbit de construcció de pau a favor de determinats actors (normalment ONG internacionals o treballadors governamentals o d'agències multilaterals) a partir de factors com el coneixement de determinades llengües, l'experiència laboral o la carrera professional, però també de l'accés a internet i de la competència digital. Així, l'accés a la tecnologia es pot erigir en un factor que generi desigualtat entre organitzacions locals i obstaculitzi la participació dels sectors històricament més desavantatjats, però que poden ser representatius, estratègics i transformadors. En aquest sentit, International Alert adverteix sobre la manca d'incorporació de la perspectiva de gènere a la comunicació en línia, així com sobre la manca de recerca sobre els seus impactes de gènere. De la mateixa

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, març de 2021.

33. *Ibid.*

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

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

manera, aquesta organització assenyala que els biaixos de gènere en l'accés a tecnologies digitals i virtuals comportaven el risc de revertir els avenços que s'havien aconseguit els darrers anys en la matèria en els processos de diàleg presencials. Per la seva banda, ONU Dones<sup>37</sup> assenyala que la pandèmia propicia noves oportunitats per enfortir l'Agenda de Dones, Pau i Seguretat i impulsar la participació de les dones en negociacions de pau i incloure qüestions d'equitat de gènere a l'agenda substantiva de les mateixes, però també alertava sobre el sever impacte de la pandèmia sobre diverses dimensions de les vides de les dones en escenaris de conflicte – educació, ocupació, oportunitats econòmiques i laborals, accés a programes de salut sexual i reproductiva, violència masclista, càrregues i cures a l'àmbit domèstic, etc.. En aquest sentit, ONU Dones advertia que la pandèmia estava provocant una clara disrupció en els esforços de resoldre per la via negociada conflictes armats amb forts impactes diferenciats de gènere. Aquest informe també assenyala que, malgrat els avenços a l'Agenda de Dones, Pau i seguretat en els darrers 20 anys, la participació de les dones en les dimensions formals i d'alt nivell de les negociacions de pau encara era molt escassa.<sup>38</sup>

Finalment, diversos informes assenyalen que el problema principal de les negociacions de pau a través de mitjans virtuals és la dificultat de generar confiança, empatia i proximitat entre les parts negociadores, i entre aquestes i l'equip de facilitació del diàleg. Segons diversos manuals de negociació, un dels aspectes bàsics de qualsevol negociació són les relacions interpersonals, la creació d'espais on les parts en conflicte puguin compartir les seves visions, greuges i objectius i alhora explorar de manera conjunta opcions per resoldre els seus respectius conflictes. Bramsen i Hagemann, per exemple, assenyalen la importància dels espais informals en les negociacions presencials (esmorzars, sopars, recessos, moments d'oci o cultura, aficions compartides, etc.), on hi ha el potencial per humanitzar les relacions personals i trobar punts de trobada aliens a la naturalesa del conflicte que s'està intentant resoldre, però que potser creen la complicitat necessària per abordar-los amb una actitud i un estat d'ànim més proclius a l'acord. En aquest sentit, segons Bramsen i Hagemann,<sup>39</sup> a moltes cultures hi ha la tradició d'intentar resoldre conflictes locals o comunitaris a través de rituals de reconciliació vinculats a l'acte de compartir menjar o beure. En contextos bèl·lics o molt polaritzats políticament, la presència física en un mateix espai de dues parts en conflicte és ja en si mateixa molt important simbòlicament i pot denotar la

voluntat de les parts de millorar les relacions i intentar resoldre el conflicte a través de la negociació, com així ho evidencia el fet de nombroses vegades es requereixin molts contactes exploratoris previs perquè ambdues parts accedeixin a reunir-se presencialment. En última instància, cal assenyalar la importància de la durada de les reunions presencials, que acostumen a prolongar-se durant uns quants dies consecutius. Això dóna peu a una millora gradual de les relacions personals i la creació progressiva de confiança i empatia entre les delegacions participants a les negociacions. Encara que els mitjans virtuals a distància permeten una major freqüència de reunions, la curta durada de les mateixes i la fredor, distància i cansament sobreafegit pròpies dels mitjans online dificulten molt més el desenvolupament del que Bramsen i Hagemann titllen de “sentit o sensació de pau” (sense of peace), que inclou diverses dimensions cognitives, emocionals i físiques del procés.

En suma, sembla que falta perspectiva històrica per saber si l'anomenada virtualització dels processos de pau està bàsicament circumscrita al període que acaba durant la pandèmia de la COVID-19 o bé si algunes de les característiques dels formats digitals i en línia s'acabaran consolidant al món de la mediació i les negociacions. Segons Dicker i Paterson,<sup>40</sup> un cop finalitzi la pandèmia es reprendran les negociacions presencials com a opció preferencial, però les tecnologies de la comunicació s'utilitzaran de manera molt més intensiva al que havia passat fins a l'inici de la pandèmia, especialment per incrementar la freqüència i regularitat de les reunions entre parts negociadores o entre aquestes i l'equip facilitador del procés, per avançar en les qüestions tècniques i metodològiques de les negociacions (disseny d'agenda, contacte entre grups de treball de les dues delegacions, etc.), o bé per garantir una major inclusivitat i participació del procés (facilitant les consultes o l'observació de les negociacions), o bé en aquells casos en què hi hagi dificultats o reticències a viatjar

### Agència i empoderament dels actors locals de construcció de pau; mediació interna

Les restriccions associades al control de la pandèmia, especialment la impossibilitat de viatjar, van motivar un impuls important de l'anomenada “localització” de l'agenda de construcció de pau, un concepte que implica

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 i Hagemann, *op. cit.*

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

reconèixer i empoderar l'agència i la competència dels actors locals, prioritzar i donar suport als enfocaments locals de construcció de pau, transferir la responsabilitat principal en la identificació de línies d'actuació i execució de programes i projectes, i qüestionar les estructures de poder desiguals en àmbits com la cooperació, l'ajuda humanitària, els drets humans o la prevenció de conflictes.<sup>41</sup> Segons el PNUD,<sup>42</sup> el valor afegit dels enfocaments locals resideix en el millor coneixement del context, la legitimitat, la resiliència comunitària, l'apropiació local i per tant la sostenibilitat més gran dels processos i les intervencions. D'acord amb Peace Direct,<sup>43</sup> encara que fa temps que determinades organitzacions tractaven d'adoptar i operacionalitzar aquesta "agenda", hi ha resistències al canvi per factors com l'aversion al risc, els dubtes sobre les capacitats locals o les inèrcies pròpies d'estructures de poder basades en el neocolonialisme, els prejudicis i el racisme. Més específicament en l'àmbit de suport a processos de pau, durant la pandèmia també va reprendre importància el concepte de "mediació interna" (insider mediation). Segons Boutellis, Mechoulan i Zahar,<sup>44</sup> el valor afegit dels actors locals que promouen el diàleg i la construcció de confiança entre les parts negociadores que treballen a l'àmbit de la prevenció de conflictes o el diàleg intercomunitari o bé que vetllen per la inclusivitat del procés, així com les dificultats de l'organització per assolir acords de pau d'abast nacional, ha fet que en els darrers anys les Nacions Unides (i les seves missions de manteniment de la pau) hagin incrementat notablement el seu suport a l'anomenada mediació interna. En la mateixa línia, el Center for Humanitarian Dialogue,<sup>45</sup> una de les principals organitzacions de suport a les negociacions de pau a tot el món, ha destacat la importància de models híbrids

d'harmonització d'enfocaments i actors locals i exògens, mentre que organitzacions intergovernamentals com el PNUD o la UE, han elaborat les seves pròpies directrius per donar suport als esforços de "mediació interna".<sup>46</sup> En aquest sentit, hi ha hagut diverses veus que han destacat la importància de donar suport a la "mediació interna"<sup>47</sup> durant la pandèmia, així com algunes iniciatives interessants al respecte durant la pandèmia en escenaris afectats per conflicte armat, com Myanmar,<sup>48</sup> Síria<sup>49</sup> o Mindanao.<sup>50</sup>

Encara que la pandèmia ha accelerat notablement el procés de transferència de responsabilitats i funcions a actors locals per part d'ONG internacionals, agències de cooperació i organismes multilaterals, l'expansió del coronavirus també ha comportat una reducció important dels recursos econòmics i humans amb què operen moltes organitzacions locals.<sup>51</sup> Segons un informe de Conducive Space for Peace, entre el 2019 i el 2020 els compromisos dels donants bilaterals van disminuir en un 17%.<sup>52</sup> En la mateixa línia, un informe elaborat entre abril i maig de 2020 a partir d'entrevistes a més de 450 constructors de pau a més de 60 països<sup>53</sup> va concloure que gairebé el 80% dels constructors de pau locals han hagut de suspendre les seves activitats, mentre que en el cas d'ONG internacionals, aquest percentatge es reduïa al 50%. A més, un terç de les organitzacions locals de construcció de pau van assenyalar que un o més dels seus finançadors han canviat les prioritats i els han demanat que s'adaptin a aquesta circumstància.<sup>54</sup> Per la seva banda, International Alert assenyalaria que el procés de "localització" també podria comportar un increment de riscos de salut i de seguretat per a les organitzacions locals.<sup>55</sup>

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

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

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

47. Katariina Mustasilta, *The Effects of the COVID-19 Pandemic on Peace and Conflict*, IPI Global Observatory, 23 d'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. Per a veure els detalls 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 juliol de 2020.

52. Conducive Space for Peace, *A Global System in Flux. Pursuing Systems Change for Locally-Led Peacebuilding*, abril de 2021 i també 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*.

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*, desembre de 2020.



## Retard i alentiment de negociacions de pau

A les fases inicials de la pandèmia semblava existir un cert optimisme en què la necessitat de combatre la pandèmia propiciaria oportunitats de col·laboració internacional i intraestatal.<sup>56</sup> A més, hi havia alguns precedents en què un xoc extern aliè a la dinàmica del conflicte va propiciar la col·laboració entre antagonistes, com el tsunami a Aceh (2004) –que va desembocar, després de gairebé 30 anys de guerra, al gairebé immediat inici de negociacions i en la signatura d'un acord de pau vuit mesos més tard de la catàstrofe o el terratrèmol al Nepal (2015), que va desbloquejar el diàleg sobre un nou marc constitucional després de la paràlisi de les negociacions anteriors. A més de la crida a un alto el foc global per part del secretari general de les Nacions Unides, autors com Dicker i Paterson<sup>57</sup> assenyalen que la pandèmia va provocar una pressió internacional afegida per aconseguir acords de pau o de cessament d'hostilitats en contextos de conflicte armat, la qual cosa hauria comportat l'acceleració de determinades negociacions, principalment a la primera fase de la pandèmia. A tall d'exemple, tots dos autors esmenten els exemples del Iemen, Síria i Líbia. Altres autors, com Atwood, sostenen que la pandèmia no ha tingut gaire influència en la majoria de processos de pau.<sup>58</sup> Tanmateix, gairebé dos anys després de l'inici de la pandèmia, hi ha prou evidència empírica per afirmar que la major part de negociacions van patir dificultats associades a la pandèmia, com les restriccions que van impedir als actors negociadors, a les terceres parts facilitadores i al personal de missions de manteniment de la pau desplaçar-se i reunir-se; la disminució en el finançament i l'atenció política de les negociacions de pau; o bé l'erosió de la confiança entre les parts negociadores derivada de les respostes d'alguns Estats a la pandèmia.

Tal com ja havia advertit el secretari general de les Nacions Unides al Consell de Seguretat el mes d'abril, nombrosos processos de pau van patir serioses dificultats arran de la pandèmia, com el seu retard, alentiment o fins i tot paràlisi. A més, tal com es pot observar en els exemples següents,<sup>59</sup> la pandèmia no només va dificultar les negociacions per aconseguir un acord, sinó també diversos casos d'implementació d'acords assolits abans de l'inici de la pandèmia. En el cas de negociacions per assolir un acord de pau, al sud de Tailàndia les reunions

presencials del procés de negociació entre el Govern i el grup armat BRN van quedar abruptament paralizades per l'impacte de la COVID-19. Després de diverses reunions exploratòries a finals del 2019, el nou procés de diàleg es va iniciar amb la celebració de dues rondes de negociació al gener i març del 2020 a Kuala Lumpur, però des de llavors no han transcendit noves reunions presencials. El Govern al·lega que les restriccions vinculades a la pandèmia obligaven a mantenir el contacte amb el BRN a través de mitjans virtuals i el BRN i sectors de la societat civil lamenten la manca d'avenços que sí que s'havien produït abans de l'expansió del coronavirus. A les Filipines, encara que les negociacions entre el Govern i el National Democratic Front en representació del grup armat New People's Army i el Partit Comunista de les Filipines estaven paralizades des de finals de 2019, a principis de 2020 l'antic cap del panell negociador del Govern, Silvestre Bello, va declarar que seguien actius tant els contactes exploratoris com el diàleg informal i confidencial entre les parts, però que les restriccions vinculades a la pandèmia de la COVID-19 havien impedit les visites a la cúpula de l'NDF a Utrecht (Països Baixos). A Myanmar, el Govern va declarar el primer trimestre del 2020 que l'expansió de la pandèmia va obligar a cancel·lar l'anomenada Conferència de Panglong 21, el principal escenari de negociació entre l'Executiu i els nombrosos grups armats que operen al país. Tot i que aquesta conferència finalment es va poder dur a terme a l'agost, les restriccions vinculades a la pandèmia van fer que el nombre de participants fos netament inferior al d'ocasions anteriors. La conferència va comptar amb la participació dels 10 grups armats adherits a l'Acord Nacional d'Alt el Foc, però no als no signants (malgrat haver-hi estat convidats), i va concloure amb un acord de 20 principis entre el Govern i els grups esmentats. A Papua Nova Guinea, el procés de negociació entre el Govern central i el Govern autònom de Bougainville sobre l'estatus polític de l'illa també es va veure afectat per l'expansió de la pandèmia. Després del referèndum d'autodeterminació celebrat a finals del 2019 en què gairebé el 98% de la població va votar a favor de la independència de Bougainville, les dues parts havien d'iniciar un procés de negociació i de consultes a la població per elaborar una proposta política sobre l'estatus polític de Bougainville que haurà de ratificar el Parlament nacional de Papua Nova Guinea. La primera trobada del principal òrgan de coordinació entre els dos Governos (Joint Consultative Body) es va dur a terme el març del 2020, però la irrupció de la pandèmia, juntament

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

57. Dicker i 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. Per a una descripció més detallada sobre els exemples que s'esmenten a continuació en aquest epígraf, vegeu Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2020. Análisis de tendencias y escenarios*, Icaria editorial, 2020.

amb altres crisis polítiques domèstiques, va fer que les negociacions pròpiament dites no comencessin fins a bé entrat el 2021, any en què es van celebrar tres rondes de negociacions presencials.

A Geòrgia, les mesures de control de la pandèmia van fer que en tot el 2020 només es pogués dur a terme una ronda de negociació presencial (al desembre) de les anomenades Discussions Internacionals de Ginebra, que reuneix representants de Rússia, Geòrgia, Ossètia i del Sud i Abkhàzia amb la mediació de l'OSCE, la UE, les Nacions Unides i amb els EUA com a observador. En efecte, la situació de pandèmia va provocar que es cancel·lessin les reunions previstes els mesos d'abril i octubre. Posteriorment, el 2021 es va reprendre una certa normalitat en el diàleg i es van dur a terme quatre rondes de negociació. En el cas d'Ucraïna, la pandèmia va provocar que les negociacions en el marc del Grup Trilateral de Contacte (Ucraïna, Rússia, OSCE) s'haguessin de fer virtualment. Igualment, a Xipre les restriccions sobre la mobilitat i les reunions presencials van dificultar el treball dels comitès tècnics i van explicar que tot el 2020 no es repregués el diàleg d'alt nivell entre les parts grecoxipriotes i turcoxipriotes.

Al Sudan del Sud, les negociacions entre el Govern i els grups no signataris de l'Acord de Pau de 2018 (R-ARCSS), facilitades per la Comunitat de Sant'Egidio sota la mediació de la IGAD a Roma, també es van veure severament afectades per l'expansió del coronavirus. Si bé el procés va tenir un impuls decisiu a principis del 2020 amb la celebració de dues rondes de negociació en què es van acordar la infraestructura de facilitació del diàleg, un alto el foc i les garanties d'accés humanitari, coincidint amb l'expansió de la pandèmia les converses de pau es van paraitzar i no es van tornar a reprendre fins al mes d'octubre. A mitjans de març del 2020, el Vaticà havia d'acollir una reunió d'alt nivell del recentment format govern d'unitat, però la situació de la pandèmia a Itàlia, que en aquells moments era un dels països amb més taxes de contagi del món, va impedir que se celebrés. Mesos més tard, el Govern va al·legar causes vinculades amb la gestió de la pandèmia per cancel·lar una nova ronda de negociació prevista per al mes de febrer del 2021, que no es va poder celebrar fins al mes de juliol. Segons Pospisil,<sup>60</sup> el Govern va instrumentalitzar tàcticament la pandèmia per retardar el procés de pau, mentre que un informe sobre l'impacte del coronavirus en les negociacions de pau va assenyalar que el Govern havia utilitzat la lluita contra la pandèmia com a excusa per justificar la manca d'avenços en les negociacions, els retards en la implementació de

l'acord de pau del 2018, la reconstrucció de comunitats afectades per la guerra o el retorn en condicions de seguretat de persones refugiades i desplaçades internes. Al Sudan, les dues parts negociadores (el Govern i el Moviment d'Alliberament Popular del Sudan del Nord (SPLM-N) dirigit per Abdel-Aziz al-Hilu) van reconèixer que l'expansió de la pandèmia el primer trimestre del 2020 va ser un dels factors principals que expliquen la paràlisi de les negociacions durant més d'un any.

Al Iemen, la situació de pandèmia va bloquejar els contactes informals que s'havien produït a finals del 2019 i principis del 2020 entre el Govern i el moviment al-houthistes per acordar mesures de foment de la confiança, que fins i tot van desembocar en una reunió presencial a Jordània al febrer de 2020 per discutir un intercanvi de presoners. En la mateixa línia, les negociacions a Síria es van veure seriosament afectades per les restriccions a la mobilitat internacional, ja que bona part de l'oposició resideix a l'estranger i que les negociacions formals intervingudes per l'enviat especial de les Nacions Unides a Síria es duïen a cap a Suïssa, en paral·lel a altres consultes en llocs com Istanbul, Moscou, Sochi o Nursultà en el marc del procés d'Astanà.<sup>61</sup> Després de l'expansió de la pandèmia i les restriccions imposades per països com Suïssa, es va descartar la possibilitat d'acollir espais com ara el del Comitè Constitucional de Síria, format per unes 150 persones. Davant aquest escenari, l'Enviat Especial per a Síria, Geir Pedersen, va comunicar que no hi havia hagut acord entre els dos copresidents de l'esmentat Comitè Constitucional per convocar sessions virtuals, al·legant qüestions de seguretat, de manera que les negociacions formals van quedar paraitzades durant un temps.<sup>62</sup>

A més de les dificultats en les negociacions per assolir un acord de pau, la pandèmia també va provocar retards i incompliments en la implementació d'acords ja assolits anteriorment. A Colòmbia, el centre de recerca Institut Kroc de la Universitat de Notre Dame (EUA) –membre del component internacional de verificació de l'acord de pau del 2016–, va publicar un informe on va advertir que les restriccions a la mobilitat i altres mesures de contenció de la pandèmia no només havien aguditzat la inequitat i vulnerabilitat de la població, sinó que també havien afectat negativament la implementació de l'acord de pau del 2016. L'informe de l'Institut Kroc assenyala que el 2020 el percentatge de disposicions de l'acord totalment implementades amb prou feines va passar del 26% al 28% (sobre un total de 578 compromisos assumits per les parts). Un 18% de les disposicions es trobaven en un nivell d'avenç notable;

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

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

62. *Ibid.*

un 35% més en un estat mínim d'implementació; i en el 19% restant de les disposicions no se n'havia iniciat l'execució.<sup>63</sup> Segons un informe sobre l'impacte del coronavirus en la implementació dels acords de pau, la implementació de compromisos de l'acord del 2016 als mesos de març, abril i maig del 2020 va ser un 44%, 31% i 55% inferior a la de els mateixos mesos del 2019. En la mateixa línia que les conclusions de l'Institut Kroc, l'Institut d'Estudis per al Desenvolupament i la Pau (Indepaz)<sup>64</sup> va assenyalar que la pandèmia va propiciar les condicions idònies perquè diversos grups armats il·legals incrementessin el control social i comunitari a través de la violència i per a la identificació de líders socials, dificultant així la implementació d'alguns aspectes de l'acord de pau. Indepaz va alertar que el 2020 es va assolir la xifra rècord d'assassinats de líders socials i defensors de drets humans (310). D'altra banda, a les Filipines l'organisme encarregat de la supervisió de la desmobilització i la reintegració dels 40.000 combatents del MILF que preveu l'acord de pau del 2014 (International Decommissioning Body, IDB) va reconèixer públicament que les restriccions vinculades a la gestió de la pandèmia de la COVID-19 havien motivat retards importants en la tercera fase de desmobilització i reinserció de combatents, que es va iniciar a finals del 2020 i previsiblement acabarà el gener del 2022.<sup>65</sup> En la mateixa línia, el MILF també va lamentar que l'expansió de la pandèmia hauria endarrerit la conformació dels Equips Conjunts de Pau i Seguretat, un cos que segons l'acord de pau ha de garantir el manteniment de la pau a la regió i hauria d'estar conformat per 3.000 excombatents, 1.600 policies i 1.400 soldats, però que a finals de 2020 només havia integrat entre 300 i 400 ex combatents del MILF.<sup>66</sup>

A Moçambic, els impactes associats a la pandèmia sanitària de la COVID-19 van afectar decisivament en la implementació de diverses clàusules de l'acord de pau de Maputo de 2019 entre el Govern moçambiquès i la RENAMO, com l'inici del programa de desarmament, desmobilització i reinserció de les forces de RENAMO (al voltant de 5.000 combatents) i el desmantellament de les 17 bases militars a la regió central del país. Durant el 2020 es va aconseguir només la desmobilització d'aproximadament un 10% dels excombatents, i el tancament d'una sola base militar, per la qual cosa

el president moçambiquès, Filipe Nyusi, va anunciar l'extensió del calendari de desmobilització. El 2021, però, a mesura que es van aixecar algunes de les restriccions més severes a la mobilitat, aquest procés va avançar amb més celeritat, fins al punt que en acabar el 2021 s'havien desmobilitzat més del 50% dels combatents i tancat 10 de les 17 bases. En la mateixa línia, al Sudan del Sud, la pandèmia també va endarrerir significativament la implementació d'importants clàusules de l'Acord de Pau del Sudan del Sud del 2018.<sup>67</sup> A tall d'exemple, encara que el 2020 les tropes del grup armat SPLA-IO van començar a traslladar-se als llocs d'acantonament als estats de Jonglei, Torit i Wau, la pandèmia va obligar a suspendre a finals de març la creació del nou Exèrcit, que estarà conformat per 85.000 soldats. Així, l'organisme oficial que supervisa la unificació dels grups armats va advertir que els llocs d'entrenament i acantonament estaven a la vora del col·lapse per falta de recursos i suport logístic, fet que fins i tot va comportar que alguns combatents abandonessin els centres d'acantonament. Segons un informe del PRIO,<sup>68</sup> aquesta situació de desproveïment dels centres d'acantonament provocava el risc que fins a 35.000 combatents retornessin a les comunitats. Finalment, a la República Democràtica del Congo, també cal destacar que la pandèmia també va contribuir a retardar significativament la desmobilització i retorn a les seves comunitats d'origen als aproximadament 1.100 combatents de la FRPI després de l'acord que aquest grup armat i el Govern van assolir a finals de febrer del 2020, poc abans de l'OMS declarés la pandèmia de la COVID-19.

El principal motiu que s'ha esgrimit per explicar l'alentiment de diversos processos de pau són les restriccions a la mobilitat i la impossibilitat de celebrar reunions presencials, cosa que ha afectat tant els actors negociadors com les terceres parts que faciliten les negociacions o brinden algun tipus de suport al procés.<sup>69</sup> En segon lloc, segons Dicker i Paterson,<sup>70</sup> mentre la gestió de la pandèmia es va convertir en la principal prioritat política per a la immensa majoria dels Governos i organismes internacionals del món, des de principis de 2020 hi va haver una clara disminució en el finançament i el suport polític als processos de pau, així com una incapacitat més gran o falta de voluntat d'actors internacionals a involucrar-se activament en tasques de

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 d'abril de 2021.

65. Neil Arwin Mercado, "Bangsamoro peace process affected by COVID-19 pandemic", *Inquirer.net*, 19 de novembre 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 i Matthew Hauenstein, *The Effect of COVID-19 on Peace Agreement Implementation*, PRIO, 2020.

68. *Ibid.*

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

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

facilitació del diàleg. En algunes ocasions, fins i tot, persones importants en un procés de negociació es van encomanar de coronavirus. A tall d'exemple, a mitjans de maig de 2020 el vicepresident del Sudan del Sud i la seva dona (ministra de Defensa al recentment format govern d'unitat), juntament amb tot el personal al seu càrrec, van donar positiu a COVID-19, comportant això és un retard en les negociacions celebrades a Roma amb una participació important del Vaticà i la Comunitat de Sant' Egidio. La disminució del finançament també va afectar de manera especialment greu les entitats locals dedicada al suport a processos de pau, tal com ho han advertit diversos informes.<sup>71</sup>

Alguns processos de pau també es van ressentir pels efectes que va tenir la pandèmia sobre el personal i les funcions de les operacions de manteniment de la pau, algunes de les quals inclouen al seu mandat el suport a processos i negociacions de pau. Segons Cedric de Coning,<sup>72</sup> hi ha actualment al món més de 50 missions al món que treballen, entre altres qüestions, en gestió de crisis. Des del primer trimestre del 2020 no només es van desviar recursos del pressupost ordinari de les missions de pau a la gestió de la pandèmia (com a la compra de tests o d'equips de seguretat per al personal de les missions), sinó que a més algunes aquestes missions van haver d'abandonar les principals funcions i competències incloses en el seu mandat per dedicar més atenció als protocols de salut i seguretat, brindar el seu suport als governs en la contenció del coronavirus o bé desenvolupar campanyes educatives sobre això.<sup>73</sup> A més, la manca de recursos humans per al suport a processos de pau i altres activitats pròpies de les esmentades missions es va veure aguditzada per les mesures de restriccions a la mobilitat, que va incloure algunes repatriacions de personal, la no rotació del mateix o el desplegament de nous efectius des d'abril fins a finals de juny de 2020.<sup>74</sup> En aquest sentit, un informe publicat el maig de 2021 advertia que en un període comprès entre els 12 i els 18 mesos, la capacitat de les missions de les Nacions Unides seria entre un 30 i un 50 % inferior als primers mesos d'expansió de la pandèmia. Després del brot de còlera a Haití el 2010 presumptament provocada per cascos blaus de la MINUSTAH, les Nacions Unides hauria extremat els protocols de seguretat respecte de l'expansió

de malalties contagioses, cosa que va portar a estrictes confinaments del personal de l'organització als seus llocs de residència. Segons un informe sobre l'impacte de la pandèmia en les operacions de manteniment de pau a l'Àfrica,<sup>75</sup> la recessió econòmica provocada per la pandèmia podria afectar tant els principals contribuents al pressupost ordinari de les operacions de manteniment de la pau com als més de 120 països que en el passat han contribuït amb personal militar o policial a aquestes missions. A més, el funcionament ordinari de les missions de pau (i el seu suport a determinades negociacions de pau) també es va veure afectat per les restriccions a les seues de suport a aquestes missions (a Itàlia i Uganda) i per les restriccions als debats i votacions al si del Consell de Seguretat de les Nacions Unides, que va afectar la renovació del mandat de diverses missions. Segons un informe sobre l'impacte del coronavirus en les missions de pau a tot el món, aquestes restriccions operacionals de les missions i les dificultats en els processos de preses de decisions polítiques no només van afectar les Nacions Unides, sinó també altres organitzacions internacionals com la Unió Africana, la Unió Europea o l'OSCE. Arran de l'aparició de la pandèmia i dels reptes a mitjà i llarg termini que aquesta comporta, diverses anàlisis<sup>76</sup> han suggerit que el moment actual suposa un punt d'inflexió en la història recent del manteniment de la pau i comporta una oportunitat per repensar el model i el funcionament de les missions de manteniment de la pau, especialment de les de Nacions Unides.

Un altre factor vinculat a la pandèmia i que explica en part les dificultats que han passat molts processos de pau és l'erosió de la confiança entre les parts negociadores arran de les respostes de l'Estat a la COVID-19. Molloy,<sup>77</sup> per exemple, analitza com l'assumpció de poders extraordinaris i l'adopció de marcs legals d'emergència per part de determinats Estats influeix decisivament en processos de pau i/o transició a la democràcia (o en processos d'una doble transició a la pau i la democràcia). En aquest article, Molloy assenyala que en alguns casos l'adopció de mesures extraordinàries per fer front a la pandèmia ha provocat violacions de drets humans, ha erosionat la qualitat de la democràcia, ha minimitzat els mecanismes de supervisió i rendició de comptes de l'executiu, instrumentalitzat i manipulat el poder

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 d'abril de 2020.

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

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

75. Cedric de Coning, *The impact of COVID-19 on peace operations in Africa*, Accord, 14 de desembre 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 d'octubre de 2020; Juan Alberto Rial, *COVID-19: A New Challenge for the UN Peacekeeping*, CEPEI, 2020.

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.



judicial, ha fet callar l'oposició i les veus crítiques i ha menyscabat el rol de la societat civil. A l'empara d'aquests marcs legals d'emergència, alguns governs han posposat eleccions (per exemple, Macedònia, Sri Lanka, Papua Nova Guinea, Kenya, Etiòpia, Indonèsia, Zimbabwe, Txad) o fins i tot dissolt el Parlament (Macedònia). Altres governs han assumit competències i funcions d'entitats subestatales, i han assumit greuges regionals i identitaris i relacions conflictives centre-perifèria preexistents, com en el cas d'Etiòpia. En altres casos, les mesures d'emergència han consolidat tendències autoritàries preexistents (Sri Lanka) o han comportat violacions de drets humans, vulneració de drets de minories o pobles indígenes o discriminació de determinats col·lectius. Segons un estudi de Freedom House, la democràcia i els drets humans s'han deteriorat a uns 80 països des de l'inici de la pandèmia.<sup>78</sup> A més, cal assenyalar que les qüestions de drets humans formen part de l'agenda substantiva de negociació a la major part de processos de pau del món, de manera que és una qüestió que fàcilment pot erosionar les relacions entre les parts negociadores. En altres contextos, la resposta a la pandèmia ha implicat la securització i la militarització de l'Estat, tant pel que fa a la designació de militars per a càrrecs importants com en la preeminència d'enfocaments i mesures suggerides per les Forces Armades, com en el cas de les Filipines. De la mateixa manera que la resposta d'alguns Estats ha erosionat la confiança i les relacions amb sectors de l'oposició o amb grups insurgents, també cal assenyalar que hi ha hagut diversos exemples en què actors armats no estatals han aprofitat la focalització dels governs respectius en la gestió de la pandèmia per incrementar els seus atacs, cosa que sens dubte també ha danyat les perspectives de resolució del conflicte a través del diàleg i la negociació.<sup>79</sup> En definitiva, hi ha nombroses anàlisis que assenyalen que la pandèmia ha aguditzat dinàmiques i eixos/focus de conflicte preexistents i ha estat instrumentalitzada per diversos actors en conflicte per reforçar les seves posicions o assolir els seus objectius.<sup>80</sup>

## La influència de la resolució 2532 en la reconfiguració de les amenaces a la pau i seguretat internacionals

A més de la influència que el retard en l'aprovació de la Resolució 2532 va tenir sobre l'abast i l'efectivitat de la crida a un alto el foc global, diversos informes han

analitzat les implicacions d'aquesta resolució per a la concepció del concepte de seguretat internacional i per al abast de les competències del Consell de Seguretat de les Nacions Unides per preservar la pau i la seguretat internacionals. Ambdues qüestions tenen, òbviament, una relació clara amb la resolució de conflictes a través de la negociació i els processos de pau. Més enllà del retard en la seva aprovació i els desacords entre països membres que es van evidenciar durant la seva discussió, algunes anàlisis sostenen que la Resolució 2532 és rellevant històricament ja que és la primera ocasió en què el Consell de Seguretat fa una crida a un alto el foc d'abast global i una pausa humanitària que permeti coordinar els esforços necessaris per mitigar la pandèmia; i és també la primera vegada que el Consell de Seguretat fa una crida a un alto el foc global en relació a una emergència de salut internacional. A més, també és una resolució important perquè confirma que el concepte d'amenaça a la pau i seguretat internacionals està evolucionant, ampliant-se i diversificant-se per tal d'abordar amenaces no tradicionals a la seguretat, històricament vinculades a guerres, conflictes i qüestions militars. Conseqüentment, l'abast competencial del mandat del Consell de Seguretat també s'estaria ampliant. Tal com indica Negri,<sup>81</sup> la Resolució 2532 és la darrera d'una sèrie de resolucions de les Nacions Unides que en els darrers anys reconceptualitzen la seguretat internacional a partir dels postulats de la seguretat humana, de l'emergència de nous reptes econòmics, socials, humanitaris i ecològics i de la inclusió d'emergències de salut pública (especialment les epidèmies per malalties contagioses) com a possibles amenaces no convencionals a la pau i la seguretat internacionals.

La pràctica del Consell de Seguretat d'interpretar quins assumptes són de la seva competència (article 24 de la Carta de les Nacions Unides) està en evolució permanent des del final de la Guerra Freda. Ja el 1992, el llavors Secretari General de l'ONU Boutros Boutros Ghali va fer una declaració oficial en què per primera vegada les Nacions Unides feia una interpretació del concepte de "pau i seguretat internacionals" que anava més enllà de les guerres i els conflictes militars. Aquesta declaració assenyalava l'absència de conflictes armats no garantia la pau i la seguretat internacionals i, alhora, assegurava que hi havia focus d'inestabilitat a l'esfera econòmica, social, humanitària i ecològica que eren amenaces a la pau i seguretat internacionals. En aquelles dates, el Consell de Seguretat havia qualificat com a amenaces a la pau i la seguretat internacionals el flux massiu de població refugiada al nord de l'Iraq (Resolució 688,

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

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

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

1991) o la situació humanitària a Somàlia (Resolució 794, 1992). En la mateixa línia, un informe del secretari general del 2005<sup>82</sup> ja reconeixia que el segle XXI les amenaces a la pau i la seguretat no només inclouen les guerres internacionals, sinó també altres fenòmens com el terrorisme, el crim organitzat, la violència civil, les armes de destrucció massiva, les malalties contagioses o les degradació mediambiental. Durant les dues últimes dècades, el Consell de Seguretat de l'ONU ha qualificat com a amenaces a la pau i la seguretat internacionals fenòmens com el terrorisme internacional, la proliferació d'armes nuclears i altres armades de destrucció massiva o les epidèmies i pandèmies.

Pel que fa a aquesta darrera qüestió, la mirada de qüestions de salut pública global des de la perspectiva de la seguretat internacional es remunta a l'any 2000, quan el Consell de Seguretat va aprovar per unanimitat la resolució 1308 en què reconeixia que el VIH/SIDA suposava un risc potencial per a l'estabilitat i la seguretat, especialment des de la perspectiva de l'impacte que aquesta pandèmia podia tenir en la salut del personal d'operacions de manteniment de la pau de les Nacions Unides. Posteriorment, a través de l'aprovació de la resolució 1983 l'any 2011, en què reconeixia l'impacte del VIH/SIDA a les societats en conflicte i en postconflicte, es va confirmar la disposició del Consell de Seguretat d'incorporar aquesta pandèmia al seu àmbit de competència. Tres anys més tard, el 2014, el Consell de Seguretat de l'ONU va aprovar per consens la resolució 2177 sobre el brot d'Ebola a l'Àfrica Occidental, reconeixent-ne el potencial per menyscar la situació de seguretat, incrementar les tensions socials i polítiques i erosionar les institucions polítiques a la regió, sent així la primera ocasió en què es reconeixia que un assumpte de salut pública era una amenaça a la pau i seguretat internacionals. El 2018 el Consell de Seguretat va aprovar la resolució 2439 sobre el brot d'Ebola a la República Democràtica del Congo que, entre altres qüestions, va exigir el cessament immediat de les hostilitats a tots els actors armats que participaven en el conflicte armat al país.<sup>83</sup>

Algunes veus consideren que l'evolució i l'ampliació del concepte de seguretat internacional i la inclusió d'amenaces no tradicionals a la seguretat (com la COVID-19) en el mandat del Consell de Seguretat són essencialment positius perquè eleven el perfil polític, la visibilitat i la consciència global del tema en qüestió, generant compromisos polítics, mobilitzant recursos

econòmics i possibilitant “momentum” per actuar.<sup>84</sup> A més, la gestió de les “noves” amenaces a la pau i la seguretat des del Consell de Seguretat permet que es decretin mesures de compliment obligat, facilita el suport i la col·laboració dels membres permanents del Consell de Seguretat, reduint així el risc de que s'adoptin enfocaments unilateralistes i nacionalistes a fenòmens globals que menyscabin el multilateralisme, la cooperació i la solidaritat.

Tot i això, també hi ha veus que alerten que una possible securització de les crisis de salut internacionals podria eventualment comportar l'adopció de poders excepcionals o d'emergència i respostes militars que siguin inefectives i que fins i tot amb un impacte significatiu en els drets humans. Igualment, aquestes veus adverteixen que una resposta internacional a una pandèmia (o qualsevol altra amenaça no tradicional a la seguretat) que pivoti principalment sobre el Consell de Seguretat corre el risc de ser polititzada, de respondre a determinats objectius geoestratègics i d'invisibilitzar les persones i institucions expertes en la matèria.<sup>85</sup> En la mateixa línia, algunes anàlisis han qüestionat que el lideratge del Consell de Seguretat en la gestió d'una pandèmia fa més difusa i confusa la delimitació d'àmbits de competència entre aquest darrer i d'altres agències o organismes de les Nacions Unides i dificulta la coherència de la estratègia. A tall d'exemple, la resolució 2532 ni tan sols esmenta l'Organització Mundial de la Salut. Finalment, algunes veus han estat crítiques amb la Resolució 2532 per considerar que la seva naturalesa jurídica és feble, ja que és una recomanació en el marc del capítol VI de la Carta i no una decisió de compliment obligat al si de capítol VII que prevegi mesures o sancions en cas d'incompliment. Després de constatar el compliment escàs de la resolució i el seu impacte insignificant en la reducció dels nivells de violència en els conflictes actius, algunes veus consideren que hagués estat més efectiu aprovar una resolució emanada del capítol VII (específicament de l'article 40) o bé haver instat a les parts a complir amb les mesures provisionals que s'especifiquen a la resolució (alt el foc i pausa humanitària de 90 dies) ja més podria anticipat mesures més fortes (articles 40 i 41 de la Carta) en cas de no compliment.<sup>86</sup> Per tant, segons aquesta narrativa, la manca de qualificació de la pandèmia de la COVID-19 com una amenaça a la pau i seguretat internacionals –sinó com una situació que podria posar-les en perill– hipoteca la capacitat del Consell de Seguretat de les Nacions Unides d'haver invocat el capítol VII de la Carta i en minimitza l'impacte en escenaris de conflicte armat.<sup>87</sup>

82. Secretari General de Nacions Unides, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*, 26 de maig 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 d'abril de 2020.

85. Pobje, *op. cit.*

86. Pavone, *op. cit.*

87. Negri, *op. cit.*



Aquesta publicació està subjecta a una llicència de Creative Commons. Es permet la reproducció total o parcial, la distribució i la comunicació pública de l'obra, sempre que no sigui amb finalitats comercials, i sempre que es reconegui l'autoria de l'obra original. No es permet la creació d'obres derivades.

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de l'Escola de Cultura de Pau i no reflecteix l'opinió de l'ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

**êc̃p** 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 (Espanya)  
+34 93 586 88 42  
pr.conflictes.escolapau@uab.cat  
escolapau.uab.cat

Amb el suport:

**ACD** Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament

 **Generalitat  
de Catalunya**

@escolapau  EscolaPau  escoladeculturadepau 