



**JUSTICIA**

ISSN impreso 0124-7441

ISSN digital 2590-4566

# Fragmentación institucional y consolidación de la paz de Naciones Unidas 2017-2021<sup>1</sup>

## *Institutional fragmentation and United Nations peacebuilding 2017-2021*

**Edicson Andrés Oviedo Hernández**

Universidad Nacional Autónoma de México, México

*aoviedo@politicass.unam.mx*

*<https://orcid.org/0000-0002-2081-4226>*

*Recibido: 21 de febrero de 2024 / Aceptado: 30 de abril de 2024*

*<https://doi.org/10.17081/just.29.45.7337>*

### **Resumen**

Objetivo: el artículo analizó el funcionamiento de la estructura organizativa de la consolidación de la paz de Naciones Unidas durante el período 2017-2021. Esta no solo constituyó un área de operaciones de dicha organización, sino que expresó la existencia de un proyecto global de pacificación posconflicto que surge en el marco de la identificación de la paz como un bien público global. Método: a nivel metodológico se propuso un método exploratorio con base en análisis documental, recurriendo a las resoluciones, actas de reunión, informes y evaluaciones producidos por entidades directamente relacionadas con la consolidación de la paz. Resultados: entre los hallazgos se destacó que existen interrupciones de información relacionadas con falencias institucionales y alta concentración de los donantes, debido tanto a la ausencia de un mecanismo estable para la obtención de recursos como a la susceptibilidad de la organización a fluctuaciones externas. Conclusión: se concluyó que el panorama de la consolidación de la paz es crítico, pues no existe un camino claro a través del cual garantizar la mayor participación de otras áreas de la organización, de donantes alternativos o de actores capaces de contribuir a su arraigo institucional.

**Palabras clave:** fragmentación institucional, consolidación de la paz, Naciones Unidas, gobernanza global.

### **Abstract**

Objective: the article analyzed the functioning of the organizational structure of the United Nations peacebuilding during the period 2017-2021. This not only constituted an area of operations of that organization, but also expressed the existence of a global post-conflict peacebuilding project that arises in the framework of the identification of peace as a global public good. Method: at the methodological level, an exploratory method was proposed based on documentary analysis, resorting to resolutions, meeting minutes, reports and evaluations produced by entities directly related to peace-building. Results: Among the findings, it was highlighted that there are interruptions of

---

<sup>1</sup> Este artículo se deriva del proyecto “Mirada hacia las violencias” PAPIIT IN 306123, adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

information related to institutional weaknesses and high donor concentration, due both to the absence of a stable mechanism for obtaining resources and to the susceptibility of the organization to external fluctuations. Conclusion: It was concluded that the outlook for peacebuilding is critical, as there is no clear path through which to ensure greater participation from other areas of the organization, alternative donors or actors capable of contributing to its institutional rooting.

**Keywords:** institutional fragmentation, peacebuilding, United Nations, global governance.

**Como Citar:**

Oviedo, E. (2024). Fragmentación institucional y consolidación de la paz de Naciones Unidas 2017-2021. *Justicia*, 29 (45), 1-14. <https://doi.org/10.17081/just.29.45.7337>

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de cuestiones emergentes en la política internacional después de la Guerra Fría se observó la atención particular puesta en los escenarios de posconflicto, advertidos como un desafío para la sociedad internacional y para las Naciones Unidas. Como lo mencionó Boutros-Ghali (1992) “el mejoramiento de las relaciones entre los Estados del Este y del Oeste brinda nuevas posibilidades, algunas de ellas ya concretadas, para conjurar con éxito las amenazas que se ciernen sobre la seguridad común” (p. 3). A partir de aquí se marca una ruptura con respecto al manejo de estos en el ámbito internacional, pues se pasa de tratarlos como un asunto doméstico de los Estados y, por tanto, secundario, a uno prioritario que requiere la atención específica y en primer plano de Naciones Unidas.

Para responder a este tipo de escenarios de transición en los diferentes espacios geográficos a nivel global se propuso al interior de la organización un conjunto de reformas institucionales, las cuales permitieron modernizar las tradicionales operaciones de paz enfocando los contextos nacionales de misión en cada caso. Fue así como se convirtió a la *consolidación de la paz*, inicialmente como concepto y posteriormente como área de operaciones de la organización, en el mecanismo institucional para atender y brindar contribuciones que se tradujeran en intervenciones multidimensionales en las sociedades locales afectadas por el conflicto armado.

Por consiguiente, la acción de Naciones Unidas tendría que estar dirigida a “la prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas” (Boutros-Ghali, 1992, p. 18). Las implicaciones de ello no fueron menores, pues la búsqueda de la paz se replanteó en virtud de las circunstancias que se presentan en la transición, por lo que se tuvieron que ajustar los procedimientos y formas de operación existentes. Para esto se llevó a cabo una reingeniería institucional que dio cabida al funcionamiento práctico, tanto en la sede como sobre el terreno, de la consolidación de la paz.

Es así como se instituyeron un conjunto de entidades (la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la paz) capaces de aglutinar las múltiples variables para la confluencia operativa de la consolidación de la paz. Esto es, espacios de cooperación donde donantes y receptores pudieran tomar decisiones consensuadas articulando las diferentes áreas operativas de Naciones Unidas, así como los demás implicados en la toma de decisiones. Esto hizo parte de un esfuerzo más amplio por garantizar el mejoramiento –en el sentido más amplio de la palabra– de la financiación, mecanismos, intervenciones y demás cuestiones relacionadas con las operaciones de paz (Richmond, 2021)

Las investigaciones orientadas al desempeño de la estructura organizativa de la consolidación de la paz se han concentrado principalmente en el rol que lleva a cabo la Comisión de Consolidación de la Paz como organismo central. Al respecto, se señala que su puesta en marcha no ha resultado eficaz a nivel operativo, pues de un organismo que era sólido sobre el papel se ha transitado a algo mucho más impreciso y vago, de tal forma que se presentan obstáculos ligados a la propia reforma de Naciones Unidas (Berdal, 2008, p. 358). Asimismo, se ha llegado a afirmar que los propósitos subyacentes a la consolidación de la paz se han frustrado en muchos sentidos, lo que se encuentra relacionado con el entorno institucional que rodea al Fondo para la Consolidación de la Paz y su Oficina de Apoyo (Murthy, 2007; McCandless, 2010).

Jenkins (2013) dentro de su análisis de la *arquitectura de la consolidación de la paz* en acción atribuye este resultado negativo no solo a la configuración institucional, sino también a factores externos los cuales terminan influyendo en las problemáticas internas (pp. 126-174). Esto, directa o indirectamente, tiene que ver con la incapacidad de Naciones Unidas para congregar los recursos financieros suficientes que permitan el desenvolvimiento efectivo de la consolidación de la paz, así como con la degradación de la autoridad global como consecuencia del fracaso en la garantía de la paz y la solución de conflictos a nivel internacional.

En una revisión mucho más reciente de su estructura organizativa, Tschirgi & Ponzio (2016) intentaron demostrar que muchas de las primeras decisiones relativas a la estructura y funcionamiento de la Comisión, el Fondo y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, los situaron en una senda que no ha permitido cumplir sus expectativas ni introducir cambios radicales en los lineamientos y prácticas en lo relacionado a la consolidación de la paz (“Conclusion”, párr. 1). Por lo que, a pesar de su enfoque innovador, los grandes resultados en materia de paz no fueron los esperados, lo que se expresa en un panorama de declive de la consolidación de la paz como área de operaciones relevante para Naciones Unidas.

Así, este artículo tiene por objetivo analizar el funcionamiento de la estructura organizativa de la consolidación de la paz de Naciones Unidas durante el período 2017-2021. Como se señala, esta estructura se ve afectada por problemáticas que están suficientemente diagnosticadas y que reflejan las debilidades de un proyecto global que no logra arraigar sus actividades al interior de la organización. Debido a ello, resulta fundamental considerar el papel de cada una de las entidades (la Comisión, el Fondo y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz) que le confieren la dimensión práctica y operativa a la consolidación de la paz, buscando enfatizar su interrelación institucional y las dificultades que se enfrentan en el marco de su funcionamiento colectivo.

Se emplea como argumento central que la pandemia de COVID-19 agravó un panorama de fragmentación institucional y desfinanciación, el cual, sin embargo, se encuentra relacionado con la disposición organizativa y la ausencia de un instrumento predecible de obtención de recursos. Por lo que no se trata de dimensionar cuál ha sido su desempeño, sino más bien de conformar un cuadro analítico en el cual la consolidación de la paz se encuentra inmersa en un contexto de constelaciones institucionales antagónicas, lo que explica el intento de la organización por fortalecer las sinergias entre las entidades pertinentes y los pilares de paz y seguridad.

El artículo se desglosa de tal forma que, en primer lugar, se aborda lo referente al método de investigación empleado; en segundo lugar, se describe la estructura organizativa que compone el proyecto de consolidación de la paz y que implica la Comisión, el Fondo y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. En tercera medida, se desarrollan dos dimensiones de análisis que muestran una situación sinérgica: debilitamiento y profundización de la estructura organizativa de la consolidación de la paz reflejados en desconexiones institucionales e intentos de reforma para enfrentar las limitaciones existentes. Finalmente, se exponen las conclusiones a las que llega la investigación.

## II. MÉTODO

Se propone un método exploratorio como medio que permite acercarse a un objeto de estudio que ha recibido poca atención científica, enfocándose en develar un panorama general del funcionamiento organizativo de la consolidación de la paz. A partir de una estrategia sistemática de análisis documental se recurre a las resoluciones, actas de reunión, informes y evaluaciones producidas por entidades relacionadas, con el fin de reconstruir su forma de operación en el período 2017-2021. Así, se dirige la investigación hacia una coyuntura donde se agravan las dificultades institucionales que se presentan, así como donde se plantean acciones explícitas para enfrentarlas.

### III. RESULTADOS

Sin lugar a dudas, el escenario internacional actual ha transitado por una serie de cambios que complejizan el estudio de los fenómenos internacionales a partir de perspectivas que reproducen, directa o indirectamente, la disyuntiva cooperación vs conflicto. Trascender esta división profundamente arraigada –y que cuenta con agendas de investigación sólidas– implica partir, en primer lugar, del reconocimiento de la existencia de un medio social en la dimensión de la realidad que denominamos relaciones internacionales<sup>2</sup>. Es decir, implica reconocer que los actores internacionales no operan asocial y ahistóricamente bajo criterios racionales externos, sino más bien inmersos en un entramado de significados, sentidos y valores compartidos que permiten la interacción dentro de ciertos contextos sociales y bajo condiciones históricas particulares.

Por consiguiente, que sea necesario distanciarse de la proposición que comparten diversos enfoques de las Relaciones Internacionales según la cual los actores tienen la capacidad de compartir, o no, un mundo social (es decir, que tienen como presupuesto un mundo cero o asocial). Lo que trae a colación aquello que puede denominarse como una comunidad *social* internacional, esto es, recalando el sustrato que se encuentra en el trasfondo de las relaciones internacionales, donde se reproduce un horizonte de entendimiento en el que se mueven los actores y que a su vez funciona como recurso para la reproducción simbólica y material de dicha comunidad (Estrada, 2000, p. 141). Esto implica que la tendencia cooperativa o conflictiva de la acción internacional depende, más que de criterios racionales a *priori*, de las condiciones históricas y contextos sociales en general constituidos intersubjetivamente, sobre los cuales operan actores que están dotados de la capacidad de conferirle sentido y significado a sus propias acciones y a la de los demás.

¿Cómo es posible entonces asumir que existen proyectos globales que conllevan un ejercicio de gobierno en una comunidad social internacional? Para Zürn (2018) en un contexto como el de las relaciones internacionales, donde no existe una entidad política capaz de establecer relaciones de gobierno formalmente instituidas (entiéndase por ello la figura de un Estado mundial), la autoridad es inherentemente *reflexiva*. Esto significa que la realidad internacional está incrustada en una estructura normativa e institucional que contiene jerarquías y desigualdades de poder y, por tanto, produce endógenamente reacciones contestatarias, resistencia o luchas distributivas –lo que denomina como *reflexividad* de la autoridad global– (Zürn, 2018, p. 3).

Así entonces, para este autor el ejercicio de la autoridad conlleva implícitamente una pretensión de legitimidad y, por tanto, de obediencia: cuando los actores internacionales respetan las obligaciones formuladas por instituciones transnacionales o internacionales que van en contra de sus intereses declarados sin remitirse al uso de la fuerza o la persuasión, entonces se encuentran en una relación de autoridad (Zürn, 2018, p. 37). En consecuencia, todas las acciones de gobernanza global (esto es, que tienen por objeto la regulación de la vida social internacional) se justifican –legítiman– con la referencia a bienes públicos globales o problemas transnacionales que acarrearán la expectativa de un mínimo nivel de cumplimiento entre los Estados y sus sociedades (Zelicovich, 2022, p. 177). Esto implica que la autoridad presenta como característica *sine qua non* una pretensión de reconocimiento colectivo que puede obtenerse en mayor o menor grado, y, por ende, las consecuencias de la autoridad resultan efectivas teniendo en cuenta los contextos de acción y los actores que participan de su reflexividad.

El problema fundamental de la legitimidad reside en la medida en que los actores reconocen la existencia de bienes públicos globales o problemas transnacionales, los cuales son identificados como asuntos inmersos en una comunidad social internacional que se encuentra más allá del Estado-nación, y que, si bien se percibe explícitamente en normatividades e instituciones, implica valores culturales, condiciones históricas, entendimientos comunes, etc. Debido a ello, que dicha relación se pueda entender más allá de la referencia a actores particulares, *sed contra*, el sistema de gobernanza global consiste en principios normativos y patrones de autoridad institucionalizados, así como en narrativas de legitimación que están enmarcadas en la sociedad mundial (Zürn, 2018, p. 7, citado por Zelicovich, 2022, p. 176).

Desde esta perspectiva la autoridad se muestra como una relación concéntrica de la comunidad social internacional institucionalizada por principio, es decir, posible en virtud de la existencia de un conjunto de significados, valores y, en sí, acervos culturales compartidos que llenan de sentido la acción de los actores

---

2 Se distingue entre relaciones internacionales (con minúscula) como el objeto de estudio de la disciplina científica denominada Relaciones Internacionales (con mayúscula).

internacionales. Consecuencia de esto que la autoridad global sea esgrimida con respecto a un mundo que resulta común (asuntos globales), el cual no solo es extensible a una noción geográfica del mundo *strictu sensu*, sino que hace referencia a una comunidad social internacional en la cual el reconocimiento, o no, de las pretensiones de autoridad conlleva efectos que pueden tender a la cooperación o el conflicto.

La consolidación de la paz, como noción y posteriormente como área de operaciones de Naciones Unidas, surge intrincada en esta comunidad social internacional. Articuló la idea de que la paz constituye un bien público que debe garantizarse globalmente, esto es, independientemente de su ubicación o escala geográfica, así como se sustentó sobre la base de que hay condiciones fundamentales para la convivencia pacífica –que tienen que ver con las oportunidades sociales, económicas, políticas, etc.– más allá del fin de las hostilidades. Esto terminó provocando que la organización empezara a considerar que “las amenazas son internas en vez de externas, consecuencia de factores socioeconómicos más que militares, y afectan a personas y grupos vulnerables” (Pérez de Armiño, 2018, p. 9).

Fue así como se instauró un proyecto global de pacificación posconflicto en el marco de Naciones Unidas, cuyo alcance llega a imbricar distintos actores estatales y no estatales de las relaciones internacionales. Como se menciona, este proyecto se da en el marco del reconocimiento de que la paz es un bien público global independientemente del lugar desde donde se construye, por lo que lo global y lo local terminan conectándose en un sistema multinivel de gobernanza global (Zürn, 2020). Para esto se crean un conjunto de entidades específicamente encargadas de brindarle realidad práctica a la consolidación de la paz, lo que puede denominarse como una *estructura organizativa* que le confiere dentro y fuera de Naciones Unidas el bagaje institucional necesario para su funcionamiento y operación.

### **Composición de la estructura organizativa de la consolidación de la paz de Naciones Unidas**

La estructura organizativa de la consolidación de la paz se cimentó sobre la base de tres entidades que desempeñan funciones interdependientes: la Comisión de Consolidación de la Paz, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz. Estas se constituyeron como las instancias mediante las cuales se buscó garantizar el funcionamiento orgánico necesario para alcanzar los propósitos de la consolidación de la paz, de tal forma que se transita de una noción etérea hacia un conjunto de entidades concretas encargadas de tareas específicas referente a los escenarios de misión, caracterizados principalmente por encontrarse en un momento coyuntural de transición posconflicto.

La Comisión de Consolidación de la Paz se creó con la Resolución 1645 de 2005 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Su objetivo fundamental es “agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias” (Resolución 1645 de 2005, p. 2). De tal manera que se plantea como un organismo colegiado cuyas funciones gravitan en torno a la planificación y el seguimiento a las acciones de consolidación de la paz, todo lo cual sería efectuado con la participación de los diversos actores –tanto donantes, receptores y organismos de Naciones Unidas– con intereses en los escenarios específicos de misión.

Frente a la composición de la Comisión, esta se encuentra integrada por siete miembros del Consejo de Seguridad, siete miembros del Consejo Económico y Social, cinco de los Estados que más aportan recursos, cinco de los Estados que aportan mayor número de personal militar y siete miembros que representan los Estados con situaciones de posconflicto (Resolución 1645 de 2005, p. 3). Por un lado, se señalan estos dos primeros actores como aquellos encargados de generar recomendaciones operativas –indudablemente, de estos resalta el papel del Consejo de Seguridad como organismo relevante en la toma de decisiones–, frente a lo cual los miembros donantes y receptores se encuentran en disposición de discutir y acoger, así como los restantes ejercen labores de mediación en torno a las prioridades en los escenarios nacionales, adquiriendo un rol como facilitadores.

La Comisión desempeña sus actividades a través de tres divisiones: en primer lugar, desde el Comité Organizativo –que incluye a los 31 miembros–, el cual diseña y perfecciona las estructuras y los procedimientos a través de los cuales trabaja la Comisión, así como elige un presidente de entre los miembros operando sobre la base del consenso –en teoría, cada miembro tiene derecho a veto–; aunado a ello, establece la agenda de trabajo, aprueba y transmite información al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, por lo que su papel resulta clave en la generación de sinergias entre organismos (Jenkins, 2013, p. 46). De la misma manera, trabaja de forma específica con los Estados miembro que se enfrentan al escenario de posconflicto, previa autorización del Consejo de Seguridad y el Secretario General.

Por otro lado, mediante la Resolución 60/180 de 2005 de la Asamblea General de Naciones Unidas, respecto a la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz se estableció que está compuesta por expertos cualificados para ofrecer asistencia y apoyo a la Comisión. En dicha resolución se establece que este apoyo incluye la reunión y el análisis de información relativa a la disponibilidad de recursos, las actividades pertinentes de planificación que llevan a cabo los equipos de Naciones Unidas en el país, así como los avances que se alcanzan en el marco del cumplimiento de los objetivos de recuperación a corto y mediano plazo, promoviendo prácticas óptimas en lo referente a temas de índole intersectorial (Resolución 60/180 de 2005, p. 5).

Sin embargo, a diferencia de la Comisión, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz ha tenido mayores cambios en su composición. Esta se encuentra integrada por la oficina del Subsecretario General para el Apoyo a la Consolidación de la Paz y otras tres instancias internas, a su vez cada una de ellas encabezada por un director: la Sucursal de Apoyo a la Comisión de Consolidación de la Paz, la Subdivisión de Planificación y Aplicación de Políticas y la Subdivisión de Financiamiento para la Consolidación de la Paz. El rol de cada una de estas está dirigido al trabajo en las distintas tareas internas de la consolidación de la paz, tanto a nivel de financiación como frente a las funciones desempeñadas por el Comité Organizativo dentro de la Comisión.

En cuanto al Fondo para la Consolidación de la Paz se establece que es “financiado mediante contribuciones voluntarias, teniendo debidamente en cuenta los instrumentos existentes y con el objetivo de asegurar la liberación inmediata de los recursos necesarios para poner en marcha actividades de consolidación de la paz y la disponibilidad de recursos financieros” (Resolución 60/180 de 2005, p. 5). Así entonces, agrupa los recursos de los donantes para la consolidación de la paz y los hace funcionales, por lo que el Secretario General delegó la gestión general del Fondo, incluida la dirección de sus recursos y el seguimiento de las actividades, a la Oficina de Apoyo del mecanismo (Kluyskens, 2016).

El Fondo cuenta con cuatro áreas temáticas de trabajo: implementación de los acuerdos de paz, promoción de la coexistencia y la resolución pacífica de conflictos, revitalización de la economía y restablecimiento de servicios administrativos esenciales (Kluyskens, 2016, párr. 4-7). La transferencia de recursos por parte de este Fondo se da bajo dicha condicionalidad temática, de tal manera que los socios implementadores están obligados a crear las condiciones para que los distintos proyectos, programas y demás formas concretas de intervención, guarden coherencia con las estipulaciones internas de la consolidación de la paz.

Los lineamientos institucionales establecidos para el funcionamiento del Fondo se dan bajo lo que ha decidido llamarse *enfoque catalítico*, es decir, que las intervenciones que se ejecuten deben ser catalizadores que permitan la constitución inicial de procesos más profundos de consolidación de la paz en la sociedad en posconflicto. Por lo que el Fondo considera que un programa es un catalizador si permite que un proceso de paz se desbloquee o crea un cambio de consolidación de la paz más grande o a más largo plazo, y, consecuencia de ello, que se fije un marco en el cual las intervenciones tienen que resultar estratégicas y concentrarse en los ámbitos críticos del contexto local (Scharbatke-Church et al., 2010, p. 9).

### **La crisis de la consolidación de la paz de Naciones Unidas como proyecto global de pacificación posconflicto**

Entre las tres entidades descritas se presenta un proceso de fragmentación institucional, el cual puede caracterizarse como interrupciones sistemáticas en el flujo de información que repercuten en la generación de desconfianzas, conflictos y lagunas de incertidumbre que degradan el cimiento institucional construido. Esto se presenta en los dos niveles de la organización, es decir, tanto en la sede (objeto de estudio) como sobre los escenarios nacionales de misión, los cuales se ven afectados directa o indirectamente por el conjunto de presiones institucionales que se producen.

Por un lado, hay una interrupción de información externa a la estructura organizativa de la consolidación de la paz, esto es, en las relaciones que se establecen con otras áreas dentro de la organización; por otro, hay una interrupción a nivel interno, entre los componentes que conforman dicha estructura (La Comisión, el Fondo y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz). Esta cuestión es atribuible al siguiente factor: existe un desplazamiento operativo de las entidades relacionadas con la consolidación de la paz, por lo que no se tienen en cuenta las acciones, lineamientos y recomendaciones propuestas en la toma de decisiones.

Frente a la primera cuestión, consiste en un detrimento parcial de los objetivos de la Comisión merced de la asignación de prioridades, recursos e intervenciones en virtud de factores coyunturales establecidos arbitrariamente: esto es, la existencia de una crisis humanitaria inmediata –la cual puede ser ocasionada

o no por la finalización de un conflicto armado– y la influencia de intereses políticos que median con otros organismos como el Consejo de Seguridad. Así, la toma de decisiones con base en criterios impuestos exteriormente perjudica lo que debiera ser un proceso de consideración dialógico de las recomendaciones de la Comisión, en el cual se tienen en cuenta sus proposiciones y planes de respuesta estipulados para los contextos nacionales.

De acuerdo con los Estados miembro del Consejo de Seguridad, la complicación de los escenarios humanitarios “puede estar conduciendo a [...] que la atención requerida por [...] contextos de consolidación de la paz “menos urgentes” se vea desplazada por la necesidad urgente de centrarse en las crisis que proliferan” (Asamblea General de Naciones Unidas [AGNU], 2015, p. 26). Esto conlleva a que se prioricen los escenarios de misión en función a criterios coyunturales e intereses particulares en cada caso, lo que produce un espacio de desconexión entre entidades afectando el cumplimiento de los mandatos y la forma en que los procesos institucionales llegan a ser canalizados a través de la Comisión.

Siguiendo el informe del Consejo de Seguridad en el cual se hace una revisión de la estructura de la consolidación de la paz desde 2013 (cuando se genera el último informe), esta situación tiene que ver precisamente con el deterioro de la relación entre el Consejo de Seguridad y la Comisión (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [CSNU], 2017). Al respecto se señala que el Consejo de Seguridad percibe con cinismo el papel de esta última, pues los Estados miembro que lo conforman consideran de poca importancia los asuntos que se discuten e, incluso, que redundan en cuestiones que se deciden entre los miembros del Consejo. Lo que produce, sin lugar a dudas, que la Comisión se reduzca a una entidad ornamental, pues el Consejo no es receptivo con propuestas que llegan a percibirse como acciones intrusivas –esto en un organismo donde se encuentran los Estados con mayor poder al interior de la organización– (CSNU, 2017, pp. 3-4).

Sumado a ello, el Consejo de Seguridad continúa siendo un organismo hermético, lo que impide que las recomendaciones de la Comisión frente al manejo de las situaciones en los escenarios nacionales puedan siquiera ser escuchadas. Como se menciona en este mismo informe, todo se restringe a la revisión somera de declaraciones públicas que no tienen un impacto real en las decisiones que toma el Consejo. Así, por ejemplo, que Ruanda o Colombia, y en general los Estados que enfrentan situaciones de posconflicto y que hacen parte de la Comisión, no puedan desempeñar un papel activo en el direccionamiento de las intervenciones estratégicas. Esto refleja de primera mano cómo las relaciones de poder fuera de Naciones Unidas son reproducidas por su propia estructura institucional, provocando que se perpetúen dinámicas de dominación.

Una segunda problemática que genera un debilitamiento de la estructura organizativa tiene que ver con la desfinanciación de la consolidación de la paz. Esto se expresa en el “desequilibrio entre los recursos disponibles para la consolidación de la paz y la financiación mundial, ya sea para la respuesta humanitaria [...] casi cuatro veces y media más en un plazo de diez años) o de mantenimiento de la paz” (AGNU, 2015, p. 45). Lo que indica que mecanismos mucho más arraigados para enfrentar las crisis nacionales ocasionadas por los conflictos armados, que van desde la respuesta inmediata para los refugiados, la hambruna, etc., tienen una importancia estratégica mayor.

Con la singularidad de que “los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas a veces compiten por los escasos recursos existentes para promover sus actividades; la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas se ve agravada por un panorama fragmentado de donantes” (AGNU, 2015, p. 46). Es así como la fragmentación y desfinanciación se hallan intrínsecamente ligadas, pues el aislamiento de las distintas instancias de la organización a la vez que constituye un aliciente para la diversificación y ampliación de las áreas de trabajo y sus actividades, produce un contexto de rivalidad susceptible a la influencia de intereses externos para la asignación de los presupuestos prorrateados y voluntarios.

Debido a ello, “la asistencia en las situaciones relacionadas con los conflictos sigue caracterizándose por lo que se ha dado en llamar “elecciones selectivas” o “plantar banderas”, una preferencia aparentemente innata por cubrir gastos puntuales [...] en vez de los gastos recurrentes” (AGNU, 2015, p. 46). Esto se relaciona con lo anterior, pues se opta por financiar intervenciones de corto plazo (en función principalmente de las situaciones de crisis) en menoscabo de los programas de largo plazo que implica la consolidación de la paz, de los cuales no se obtienen resultados para exhibir, sino que representan cuestiones difíciles de ponderar.

A continuación, se muestran los representantes de los donantes en la Comisión de Consolidación de la Paz durante el período estudiado, el presupuesto aprobado y el número de Estados que recibieron apoyo anualmente. Aunque no fue posible hallar el historial de las membresías durante el año 2017 se evidencia cierta estabilidad, lo que se corrobora con el análisis del posicionamiento de los donantes realizado posteriormente.

**Tabla 1**

*Financiación de las actividades de consolidación de la paz a nivel global (2017-2021 USD)*

<b>Año</b>	<b>Representantes de los donantes</b>	<b>Presupuesto aprobado</b>	<b>% de incremento</b>	<b>Estados receptores</b>
2017	Sin información	157.111.033	N/A	31
2018	Alemania, Noruega, Canadá, Brasil, Japón	183.000.000	16,4%	40
2019	Alemania, Noruega, Canadá, Suecia, Japón	191.000.000	4,3%	34
2020	Alemania, Noruega, Canadá, Suecia, Japón	173.728.998	-9,0%	41
2021	Alemania, Canadá, Suecia, Países Bajos, Japón	193.800.000	11,5%	41

*Nota:* elaboración propia con base en la membresía anual de la Comisión de Consolidación de la Paz y los informes del Secretario General de Naciones Unidas.

Como se puede observar, el presupuesto aprobado tuvo un aumento de 36.688.967 USD del año inicial al año final, del mismo modo los Estados que recibieron apoyo se incrementan en más del doble. En términos generales el incremento del año 2018 se presenta como excepcional en la actividad de la organización, lo que auspicia que se cubra una cantidad mayor de escenarios de consolidación de la paz con un presupuesto también cada vez mayor. No obstante, es necesario examinar y calibrar esta radiografía inicial con un análisis mucho más pormenorizado y detallado de las fuentes de financiación de la consolidación de la paz.

Según lo señala el Secretario General, desde el punto de vista de la oferta la viabilidad del Fondo para la Consolidación de la Paz a medio y largo plazo requiere no solo de contribuciones de los Estados miembros, ya sean voluntarias o prorrateadas, sino también de fuentes de financiación innovadoras que puedan garantizar unos ingresos estables (AGNU, 2019, p. 5). Lo que refleja que, si bien se reconocen los avances logrados en materia de financiación, aún no existe un instrumento sólido y estable para la obtención de los recursos. Esto significa que, pese a la tendencia de crecimiento de la financiación, no existe predictibilidad alguna que permita resolver el desajuste provocado por la diferencia entre la oferta y la demanda de consolidación de la paz.

Si bien, no fue posible hallar la información minuciosa de las cantidades que aportan los diferentes donantes durante cada año, la estabilidad relativa de sus representantes (estos ocupan dichos cargos debido a su posicionamiento cuantitativo dentro del total de las donaciones) y de los presupuestos, permite inferir una generalización de acuerdo a los años con los que sí se tiene información. Teniendo en cuenta que aportan recursos sin los cuales se afectaría sustancialmente el monto anual, los principales donantes son: Alemania, Noruega, Suecia, Países Bajos, Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Suiza, Francia, Irlanda, Japón y Nueva Zelanda (Fondo para la Consolidación de la Paz [FCP], 2022).

Entre 2020 y 2021 solo cinco donantes participaron del 68,6% de la totalidad de las donaciones: Alemania aportó el 26,9% (98.902.313 USD), seguido de Suecia con el 16,7% (61.606.376 USD), Países Bajos con el 12,9% (47.764.145 USD), Canadá 6,0% (22.355.014 USD) y Noruega 6,1% (22.610.866 USD) (FCP, 2022). Sin lugar a dudas, esto refleja de primera mano la raíz de las problemáticas asociadas a la financiación, pues hay una enorme concentración y no existen fuentes alternativas las cuales puedan coadyuvar a la complementariedad entre

las prelacones para la consolidación de la paz. Asimismo, esto se encuentra en relación con lo antes señalado frente a la desconexión institucional y generación de incertidumbres en un contexto donde los donantes optan por decisiones arbitrarias o estimadas “más” urgentes.

Por ende, los donantes para la consolidación de la paz se encuentran altamente concentrados en la medida en que los recursos obtenidos provienen principalmente de contribuciones voluntarias de los Estados miembro, por lo que no hay una participación significativa de recursos de otros sectores, fondos o programas de la organización, tampoco de instituciones financieras internacionales o canalizados a través de los mecanismos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Por lo cual, existe un desbalance en las donaciones que conlleva a una alta dependencia de la voluntad política de los donantes, pues no hay un contrapeso de intereses entre estos que permita generar equilibrios sobre las prioridades para la consolidación de la paz.

Por otro lado, es evidente que hay una correlación con una dinámica mucho más amplia y generalizada de la organización, expresada en que mientras en 2016 la asistencia humanitaria representaba el 33% del total de gastos de la misma, en 2019 se incrementó al 38%, así como todo lo opuesto ocurrió con las operaciones de paz, que pasaron del 19% al 17% durante el mismo período (FCP, 2021, p. 7). Es posible afirmar que no solo hay un desfinanciamiento de la consolidación de la paz, sino también de las operaciones de paz como ámbito de acción de Naciones Unidas. Este panorama crítico hace preciso señalar que, la financiación para la consolidación de la paz, se encuentra inmersa en un contexto donde sus dificultades financieras se corresponden con una dinámica institucional más amplia.

Lo que también se ve reflejado en los recursos Vía Asistencia Oficial al Desarrollo que, si bien en los países afectados por conflictos han aumentado, alcanzando más del 31% en 2018 y 2019, la proporción de esa Ayuda a los países afectados por conflictos que se centra en la consolidación de la paz ha disminuido, del 19,9% en 2012 al 13,5% en 2019 (FCP, 2021, p. 4). Es evidente que la consolidación de la paz no se ha convertido en una prioridad para este tipo de mecanismos, por lo que se opta por otros canales para contribuir en los escenarios de transición posconflicto ocasionando que los gastos de consolidación de la paz varíen significativamente de un año a otro y se distribuyan de manera muy desigual entre los países (FCP, 2021, p. 4).

Aunado a ello, los años atravesados por la pandemia se caracterizaron por la emergencia global en todos los niveles, lo que influyó directa o indirectamente en la donación de recursos por parte de los Estados miembro. Aunque esto explica, en parte, la fluctuación de la financiación, es evidente que no se puede atribuir únicamente a este factor, pues hay una tendencia a la ralentización que viene de 2018 y de la cual el 2020 es su punto más bajo. Esto se relaciona más con el debilitamiento de la estructura organizativa anteriormente descrito, cuyo aspecto más expresivo es la ausencia de un instrumento para la gestión de recursos que ocasiona una mayor sensibilidad a las variaciones del ambiente.

Si bien es cierto que en medio de la adaptación a la coyuntura global la demanda de los países que luchan por enfrentar las consecuencias económicas, sociales y de seguridad de la pandemia, en medio de una paz ya frágil, ha crecido sustancialmente (AGNU, 2021, p. 4). Al igual que en años anteriores, la disminución de los recursos afectó el desempeño para la consolidación de la paz, pues muchos de los objetivos en las misiones nacionales fueron incumplidos o muchas de las intervenciones se vieron limitadas. Por lo que, como resultado, la Oficina de Apoyo se vio obligada a revisar a la baja las inversiones disponibles, lo que resultó en menos recursos de financiación para los contextos de misión que se encontraban vigentes (AGNU, 2021, pp. 4-5).

En el informe del año 2021 “el Secretario General sostiene que la financiación actual para la prevención y la consolidación de la paz continúa siendo inadecuada, habida cuenta del aumento de los conflictos violentos, su naturaleza cambiante, prolongada y compleja y sus graves consecuencias” (AGNU, 2022, p. 1). Lo cual evidencia la preocupación por una base de financiación inestable y que no amplía sus donantes (gran parte de los asuntos problemáticos se relacionan con esta cuestión, la cual se agrava por una demanda creciente durante la pandemia). En este contexto no solo es posible asumir un bajo financiamiento para la consolidación de la paz, sino un paupérrimo desempeño frente a su utilidad operativa dentro de la organización.

Sin embargo, la actitud de Naciones Unidas frente a este panorama estuvo lejos de ser pasiva. En una nota del 30 de agosto de 2018 “el Consejo recalcó la importancia de aumentar la coordinación, la cooperación y la interacción entre los principales órganos de las Naciones Unidas, así como con otros órganos pertinentes, como la Comisión de Consolidación de la Paz y las organizaciones regionales” (CSNU, 2018, p. 476). Esto significó un llamado explícito a enfrentar la desconexión existente ya no solo en lo

referente a la consolidación de la paz, sino también con otros organismos que tienen directa relación con esta. Asimismo, revela que los esfuerzos dispuestos en materia de atención a la crisis interna se dirigieron desde las altas esferas de decisión.

Al respecto, el Fondo para la Consolidación de la Paz trató de fortalecer las sinergias con la Comisión a través de actualizaciones periódicas sobre su trabajo, también ofrecidas a la Oficina de Apoyo y al Presidente del Grupo Asesor del Fondo (AGNU, 2021, p. 3). Ciertamente, buscando propiciar la simbiosis necesaria entre las diferentes entidades relacionadas, lo que permitió a la Comisión seguir de cerca y acoger con beneplácito el posicionamiento ágil del Fondo para mitigar los impactos ocasionados por este tipo de obstáculos en el corto plazo (AGNU, 2021, p. 4).

En un intento por hacer frente a estas dificultades, el Secretario General propuso una reforma de reestructuración a los pilares de paz y seguridad de Naciones Unidas (lo que puede considerarse como un intento de profundizar la consolidación de la paz). Fue así como, mediante la resolución 72/199 de 2018, aprobada por la Asamblea General, se solicitó al Secretario General la presentación de una propuesta explícita donde se estipularan los pormenores de dicha reforma, referente tanto a los objetivos como a los alcances que tendría. Aunque con ello se buscó atacar la problemática de fragmentación de la consolidación de la paz, reconociendo la existencia de una desconexión institucional entre pilares, esta reforma consistió fundamentalmente en un aumento de la burocracia, que habría de permitir, al menos internamente, optimizar el flujo de información y los procesos de cada entidad que tiene un rol estratégico en el funcionamiento de la organización.

Bajo estos postulados, con la reforma se crearon y aglutinaron otras divisiones incrustadas en la estructura organizativa de la consolidación de la paz. Esto conllevó a la creación del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, a la creación de una única estructura operacional que articulara Secretarios Generales de ambos departamentos, así como a la creación de un Grupo de Responsables Permanentes que además de estos dos incluyera al Secretario General (AGNU, 2017, p. 5).

Uno de los puntos clave que se busca con la reforma es fortalecer la coherencia de los pilares de la organización, teniendo en cuenta los dos niveles: sede y terreno. La coherencia se puede entender como el accionar conjunto, es decir, que las intervenciones no se encapsulen dentro del cumplimiento de determinados mandatos, sino que sean resultado de un proceso dialógico en el que se tienen en cuenta las necesidades del contexto y las prioridades de otros actores que tienen intereses sobre una misma situación de crisis o de consolidación de la paz. Se buscó así que Naciones Unidas tuviera un enfoque integral producto del mayor relacionamiento a nivel de la sede, generando una interdependencia institucional entre pilares que tienen objetivos complementarios y, en muchas ocasiones, sobre los mismos escenarios de misión.

Asimismo, frente a la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, con la reforma se estipuló que, sobre la base de su trabajo como soporte de la triada desarrollo-atención humanitaria-consolidación de la paz, funcionara como *bisagra* entre los pilares de paz y seguridad y los actores que conforman el ámbito humanitario, de tal forma que sería responsable de: 1. Conectar las herramientas y los enfoques pertinentes en todo el espectro del conflicto; 2. Reunir la experiencia del sistema de Naciones Unidas para facilitar una acción coherente en todo el sistema; y 3. Fortalecer las alianzas al interior y fuera de la organización (AGNU, 2018, p. 5). Por lo que, sin lugar a dudas, sus funciones se vieron reforzadas adquiriendo un papel de coordinación mucho más estratégico y funcional, convirtiéndose en la entidad encargada de trabajar en la vinculación de los pilares de desarrollo, paz, seguridad y otros actores del ámbito humanitario.

Ciertamente, con esto se apuntó a un enfoque *multipilar* de la organización, el cual se plantea como alternativa para promover estrategias multidimensionales de consolidación de la paz. Asimismo, implicó que las entidades de Naciones Unidas tuvieran que adaptar dicho enfoque multipilar dentro de sus respectivos mandatos: en términos generales, de las 19 entidades de Naciones Unidas 16 incluyen la consolidación y el mantenimiento de la paz en sus planes estratégicos y de orientación para las misiones nacionales (AGNU, 2018, p. 7). Lo que pone de relieve que, a pesar de las limitaciones, la reforma tuvo un impacto destacable a nivel operativo.

#### IV. DISCUSIÓN

Como en otras investigaciones se ha demostrado, este panorama pone de relieve que la crisis de la consolidación de la paz está directamente relacionada con falencias institucionales que se reproducen al interior de Naciones Unidas (Boulden, 2007). Esto ha reforzado la conclusión acerca de que las operaciones de paz, que involucran a la consolidación de la paz como ámbito específico de acción, se enfrentan a una crisis que se enraíza más allá de coyunturas específicas, pero que se agudiza debido a estas –como en el caso de la pandemia de COVID-19–, diagnosticando que se requiere de un nuevo planteamiento operativo de la organización (Kenkel & Foley, 2021).

Sin embargo, en este tipo de trabajos se tiende a subvalorar la estructura organizativa y el funcionamiento institucional en privilegio de causas de la crisis que “vienen” dadas externamente: transformación de los conflictos, aumento del terrorismo, evoluciones tecnológicas, etc. Debido a esto, que uno de los principales aportes de la investigación haya sido identificar causas internas que, a pesar de las dificultades inherentes en el acceso a información, muestran desconexiones entre las entidades organizativas que conforman la consolidación de la paz y su dinámica de financiación, la cual carece de estabilidad y se ve sometida a una alta concentración de donantes.

Esto significa que persiste la falta de un canal más institucionalizado de operación entre el Fondo para la Consolidación de la Paz, otras entidades asociadas a Naciones Unidas y la amplia gama de Estados que pueden contribuir a los procesos de consolidación de la paz (Hearn, Kubitscheck, & Kugel, 2015). Este tipo de mecanismos requieren no solo de una ampliación burocrática al interior de la organización, sino de vincular activamente diversos actores que se encuentran por fuera de la estructura organizativa de la consolidación de la paz, los cuales pueden convertirse en piezas clave para la provisión de recursos y mayor visibilidad. Esto incluye, por ejemplo, la participación de organizaciones internacionales de carácter regional, plataformas de cooperación para el desarrollo, organizaciones internacionales no gubernamentales, entre otros que ya trabajan a nivel nacional o que pueden tener intereses en situaciones de transición posconflicto.

Indudablemente, el panorama actual plantea serios retos para los proyectos globales que se emprenden desde Naciones Unidas. A la luz de la gobernanza global la consolidación de la paz se encuentra seriamente deslegitimada, debido tanto a la reducción de su importancia operativa (lo que se expresa en su desfinanciación) como a la incapacidad para que internamente se articulen mecanismos que se encuentran directamente relacionados con el apoyo a países que salen del conflicto. Aunque se propuso una reforma de reestructuración multipilar con la cual se busca subsanar este tipo de falencias, parece arriesgado suponer que va a conducir a una reinstitucionalización de la consolidación de la paz o a la ampliación de los actores que pueden contribuir a su afianzamiento institucional.

La gobernanza global, como marco de referencia, permite estudiar este tipo de fenómenos más allá del limitado concepto de cooperación, desentrañando los conflictos distributivos que se reproducen al interior de Naciones Unidas. Así entonces, que las problemáticas actuales a las que se enfrentan diferentes instituciones internacionales no solo puedan analizarse desde perspectivas que reducen la realidad a la disyuntiva cooperación vs conflicto, sino que, como en el caso de la consolidación de la paz, sea preciso concebir dentro del espectro de análisis cómo las relaciones de autoridad en ciertas áreas de las relaciones internacionales (esferas de autoridad) se ven sometidas a procesos de reflexión que surgen incluso desde el interior de las instituciones.

Esto implica que, a diferencia de cómo lo desarrolla Zürn (2018), la reflexión de la autoridad global se produce incluso a partir de actores que participan de su ejercicio directo. Naciones Unidas, como organización política fundamental encargada del propósito seminal de alcanzar la paz internacional y evitar la guerra, se encuentra sometida a un proceso de degradación en áreas como la consolidación de la paz, lo que genera presiones institucionales que desencadenan en acciones de reinstitucionalización y de búsqueda de ampliación del espectro de actores participantes. Como ya se ha mencionado, esto no se ha hecho con suficiente esfuerzo en el caso específico de la consolidación de la paz, sin embargo, expresa de forma inequívoca cómo la autoridad busca ajustarse y transformarse ante procesos de declive de la gobernanza global.

Para Bargués (2020) todo indica que la organización ha fracasado en su apuesta por la paz internacional tal y como se la ha considerado en las últimas décadas, lo que está provocando un cambio hacia nociones como la paz *sostenible*. Aunque se tengan argumentos sólidos para realizar este tipo de afirmaciones, lo cierto es que ámbitos de acción como la consolidación de la paz continúan acaparando una parte importante de las actividades de la organización, por lo que resta a futuras investigaciones dimensionar las posibilidades de los cambios que se plantean y sus consecuencias institucionales, así como en los escenarios nacionales objeto de intervención.

## V. CONCLUSIÓN

Como se ha visto a lo largo del desarrollo analítico realizado, la estructura organizativa de la consolidación de la paz se enfrenta a dos problemáticas que limitan el desempeño de su operación: por un lado, se evidencia un panorama de fragmentación institucional a nivel interno que genera interrupciones de información entre entidades relacionadas con la consolidación de la paz; por otro, la base de donantes continúa fuertemente concentrada, por lo que no existen fuentes de financiación innovadoras a partir de las cuales ampliar y fortalecer las intervenciones en un contexto de necesidades crecientes ocasionadas por la pandemia de COVID-19.

Si bien la propia organización ha promovido acciones para mitigar el impacto de estas dos situaciones, entre ellas una reforma de reestructuración a los pilares de paz y seguridad, estas no parecen ser suficientes para lograr los cambios que se requieren. Debido a ello, que el panorama de la consolidación de la paz continúe siendo crítico, pues no parece haber un camino claro que pueda garantizar la mayor participación de otras áreas operativas de la organización, de donantes alternativos o de actores capaces de contribuir a su arraigo institucional. Esto constituye uno de los principales retos para el proyecto global de pacificación posconflicto que surge con la consolidación de la paz, pues sin las capacidades suficientes para atender la demanda global se ven vulnerados los grandes objetivos que se propuso Naciones Unidas en esta materia.

La respuesta de Naciones Unidas ha sido profundamente restringida precisamente porque ignora que el origen de la crisis de la consolidación de la paz está directamente relacionado con su legitimidad, es decir, el reconocimiento de los actores internacionales como un mecanismo relevante para la proporción de un bien público global fundamental como la paz. En este sentido, limitarse a la creación de nuevas divisiones burocráticas no alcanza a captar la complejidad de las causas de fondo que se encuentran en la fragmentación institucional y desfinanciación, las cuales requieren esfuerzos sostenidos para promover cambios en los procedimientos institucionales.

Estos tendrían que estar orientados a garantizar una transformación sustantiva, entre otras cosas, de los canales de comunicación entre la Comisión para la Consolidación de la Paz y el Consejo de Seguridad. Indudablemente, afrontar el hermetismo y la subordinación de los asuntos relacionados con la consolidación de la paz a decisiones arbitrarias en virtud de intereses externos, requiere en primer lugar de una apertura efectiva a las propuestas de la Comisión y de sus integrantes, lo que implicaría, por ejemplo, dar cabida a la participación de otros actores en el Consejo de Seguridad al menos en las cuestiones referentes a los escenarios nacionales de posconflicto. Esto no solo produciría que las decisiones tomadas consideren las diferentes posiciones incluso de los actores directamente afectados, sino que contribuiría a que la consolidación de la paz logre un mayor arraigamiento institucional en las altas esferas de decisión.

A su vez, esto encuentra obstáculos relacionados con las disparidades de poder que se ven reflejadas en la toma de decisiones, donde los Estados miembro del Consejo de Seguridad perciben con actitud reacia un mayor involucramiento de las entidades operativas de la consolidación de la paz y de sus integrantes. Por tanto, que una reforma efectiva a los pilares de paz y seguridad, más allá de la ampliación burocrática, tenga que ver con la creación de espacios de coordinación plurales, donde se responda conforme a las prioridades de los escenarios nacionales y a los procesos que actualmente llevan a cabo los equipos de Naciones Unidas. Esto necesariamente tendría que verse acompañado de una vinculación de actores que operen a nivel local, como las organizaciones no gubernamentales internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de que se puedan apuntalar las intervenciones teniendo en cuenta las necesidades que se presentan en la transición.

Una cuestión mucho más difícil de encaminar hacia un mayor arraigo institucional de la consolidación de la paz es la financiación disponible. La concentración de los donantes solo puede revertirse a partir de la planeación de un instrumento predecible de obtención de recursos, el cual necesariamente tendría que contar con la vinculación de nuevos socios estratégicos que permitan articular objetivos compartidos y encontrar alternativas para proponer estrategias conjuntas en escenarios nacionales donde se tienen intereses. Entre los actores que se podrían vincular se encuentran las instituciones financieras globales y regionales en cada caso, así como promover la mayor participación de Estados miembro que actualmente no participen o lo hacen en menor medida, planteando estrategias de cooperación que puedan generar beneficios compartidos.

## VI. REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Cartas idénticas de fecha 29 de junio de 2015 dirigidas al presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el presidente del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/202/97/pdf/n1520297.pdf?token=7FJ5NHuWg0Ab6rvTnH&fe=true>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2017). *Reestructuración del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas. Informe del secretario general*. [Archivo PDF].
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018). *Fondo para la consolidación de la Paz. Informe del secretario general*. <https://www.un.org/peacebuilding/es/policy-issues-and-partnerships/policy/sg-reports>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2019). *The peacebuilding fund. Report of the secretary-General*. [Archivo PDF].
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2021). *Peacebuilding fund. Report of the secretary-General*. [Archivo PDF].
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2022). *Consolidación y sostenimiento de la paz. Informe del secretario general*. <https://reliefweb.int/report/world/consolidacion-y-sostenimiento-de-la-paz-informe-del-secretario-general-a73668-s202266#:~:text=En%20el%20informe%2C%20el%20Secretario,compleja%20y%20sus%20graves%20consecuencias>
- Bargués, P. (2020). Bajas expectativas y adaptación constante: la ONU ante el reto de la «paz sostenible». CIDOB, (6), 19-29. [https://www.cidob.org/es/articulos/cidob\\_report/n1\\_6/bajas\\_expectativas\\_y\\_adaptacion\\_constante\\_la\\_onu\\_ante\\_el\\_reto\\_de\\_la\\_paz\\_sostenible](https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_6/bajas_expectativas_y_adaptacion_constante_la_onu_ante_el_reto_de_la_paz_sostenible)
- Berdal, M. (2008). The UN peacebuilding commission: the rise and fall of a good idea. En M. Pugh, N. Cooper, & M. Turner (Eds.) *Whose peace? critical perspectives on the political economy of peacebuilding*. Palgrave macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230228740\\_21](https://doi.org/10.1057/9780230228740_21)
- Boulden, J. (2007). Operaciones de paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría: tendencias y retos. *Foro Internacional*, XLVII (1), 36-52. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1881>
- Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17946.pdf>
- Comisión de Consolidación de la Paz. (2020). *Ambassadorial-level consultation of the peacebuilding commission 2020. Review of the peacebuilding architecture*. <https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/netherlands.pdf>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2017). *The peacebuilding commission and the security council: from cynicism to synergy?* <https://reliefweb.int/report/world/peacebuilding-commission-and-security-council-cynicism-synergy>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2018). *Parte IX. Órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad: comités, tribunales y otros organismos*. [https://www.un.org/es/sc/repertoire/2018/Part\\_IX/2018\\_part\\_IX.pdf](https://www.un.org/es/sc/repertoire/2018/Part_IX/2018_part_IX.pdf)
- Estrada, M. (2000). La vida y el mundo: distinción conceptual entre mundo de vida y vida cotidiana. *Sociológica*, 15(43), 103-151. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/483>
- Fondo para la consolidación de la Paz. (2021). *Financing for peacebuilding: a primer*. [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/financing\\_for\\_peacebuilding\\_primer.211103.for\\_pbc77.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/financing_for_peacebuilding_primer.211103.for_pbc77.pdf)
- Fondo para la consolidación de la Paz. (2022). *Donor commitments and pledge tracker*. [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf\\_donor\\_commitments\\_and\\_pledge\\_tracker\\_nov12-2021.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_donor_commitments_and_pledge_tracker_nov12-2021.pdf)

- Hearn, S., Kubitscheck, A., & Kugel, A. (2015). *The UN peacebuilding architecture: institutional evolution in context*. Center on international cooperation of New York University, Geneva peacebuilding platform. <https://cic.nyu.edu/resources/the-un-peacebuilding-architecture-institutional-evolution-in-context/>
- Jenkins, R. (2013). *Peacebuilding: from concept to commission*. Routledge (Kindle Edition).
- Kenkel, K., & Foley, C. (Ed.). (2021). Responding to the crisis in United Nations peace operations. *Contemporary security policy*, 42(2), 189-196. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1899543>
- Kluyskens, J. (2016). The peacebuilding architecture's instruments in practice. En C. De Coming & E. Stamnes (Eds.), *UN peacebuilding architecture: the first 10 years* (1 ed.). Routledge (Kindle Edition).
- McCandless, E. (2010). *In pursuit of peacebuilding for perpetual peace: where the UN's peacebuilding architecture needs to go*. Norwegian institute of international affairs, University of Ottawa. <https://www.cips-cepi.ca/wp-content/uploads/2015/01/McCandless.pdf>
- Murthy, C.S.R. (2007). New phase in UN reforms: establishment of the peacebuilding commission and human rights council. *International studies*, 44(1), 39-56. <https://doi.org/10.1177/002088170604400103>
- Pérez de Armiño, K. (2018). La seguridad humana. Límites y potencialidades para orientar el análisis crítico y las políticas. En S. Álvarez, I. Comins, R. Martínez, V. Martínez, K. Pérez de Armiño, J. Sanahuja, D. Torrente, & N. Del Viso, *La seguridad en el siglo XXI, desde lo global a lo local*, 1 ed., 7-28. Institut Català Internacional per la Pau. [https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/ICIP\\_RESEARCH6.pdf](https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/ICIP_RESEARCH6.pdf)
- Resolución 1645 de 2005 [Consejo de Seguridad de Naciones Unidas]. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5335ª sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2005. <https://www.refworld.org/es/leg/resolution/unsc/2005/es/69939>
- Resolución 60/180 de 2005 [Asamblea General de Naciones Unidas]. Aprobada por la Asamblea General en el sexagésimo período de sesiones, celebradas el 30 de diciembre de 2005. <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/60>
- Resolución 72/199 de 2018 [Asamblea General de Naciones Unidas]. Aprobada por la Asamblea General en el septuagésimo segundo período de sesiones, celebradas el 19 de enero de 2018. <https://reform.un.org/es/content/reforma-de-paz-y-seguridad>
- Richmond, O. (2021). The evolution of the international peace architecture. *European journal of international security*, 6(4), 379-400. <https://doi.org/10.1017/eis.2021.12>
- Scharbatke-Church, C., Campbell, S., Doehn J., Thomas, P., & Woodrow, P. (2010). *PeaceNexus foundation. Catalytic programming and the peacebuilding fund. A concept note for the UNPBF*. Advisory Group. [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/catalytic\\_programming\\_thematic\\_review\\_2010\\_0.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/catalytic_programming_thematic_review_2010_0.pdf)
- Tschirgi, N., & Ponzio, R. (2016). The peacebuilding architecture's instruments in practice. En C. De Coming & E. Stamnes (Eds.), *UN peacebuilding architecture: the first 10 years* (1 ed.). Routledge (Kindle Edition).
- Zelicovich, J. (2022). La teoría de gobernanza global como enfoque analítico y los puentes conceptuales con el debate latinoamericano. *Colombia Internacional*, (109), 171-195. <https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.07>
- Zürn, M. (2018). *A theory of global governance: authority, legitimacy, and contestation*. Oxford University Press.
- Zürn, M. (2020). Unravelling multi-level governance systems. *The british journal of politics and international relations* (22), 784-791. <https://doi.org/10.1177/1369148120937449>