

## Comisión para la Consolidación de la Paz

Enrique Yturriaga Saldaña  
*Subdirector General, Organismos Técnicos Internacionales,  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España*

*Este comentario fue escrito para la mesa redonda sobre la Reforma de la ONU "La construcción de un nuevo papel para Naciones Unidas: la responsabilidad de proteger" que tuvo lugar el 3 de junio de 2005 en Madrid. El evento fue organizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior ([www.fride.org](http://www.fride.org))*

*Este comentario refleja algunas cuestiones sobresalientes relacionadas con la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz desde el punto de vista del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, incluyendo localización institucional, funciones principales, financiamiento, y modelos y estrategias de consolidación de la paz.*

El Secretario General de la ONU propone en su informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (In larger Freedom: towards development, security and human rights for all* en su versión inglesa) del 21 de Marzo de 2005 la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz (CCP), *Peacebuilding Comisión* en inglés. Hay dos cuestiones preliminares que deben ser destacadas:<sup>1</sup>

- Primero, la creación de una Comisión de estas características es novedosa en el ámbito de Naciones Unidas. Sería un órgano construido de abajo a arriba, es decir, partiendo de la experiencia sobre el terreno hasta llegar a su consagración institucional. La CCP sería la combinación de una propuesta teórica, que se ha venido debatiendo en los últimos años, y la lógica evolución del concepto de desarrollo en el ámbito de la Organización tras décadas de actividades sobre cooperación al desarrollo por parte del conjunto de las agencias especializadas del sistema de la ONU.
- Segundo, la CCP se ha visto apartada en el debate general sobre los cambios en la ONU por la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad. Esto es positivo, ya que permite vislumbrar un proyecto bien definido y coherente de CCP. La experiencia de toda negociación en Naciones Unidas demuestra que cuanto más se negocie un texto, menos se parece al proyecto original y se diluye en los detalles. Por tanto, la CCP sólo será de utilidad si recibe un mandato claro y preciso.

Desde la perspectiva del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España existen diversas cuestiones en torno a la CCP que contribuyen a la estructuración del debate.

---

<sup>1</sup> El informe completo del Secretario General en español se puede leer en [www.un.org/spanish/largerfreedom](http://www.un.org/spanish/largerfreedom)

## 1. Consejo de Seguridad o ECOSOC.

La adscripción de la CCP es una cuestión abierta. Estados Unidos es el país que se ha pronunciado más claramente en favor de la conexión CCP al Consejo de Seguridad, mientras que un número significativo de países en vías de desarrollo se ha decantado públicamente por una relación especial con el ECOSOC (Consejo Económico y Social en sus siglas en inglés).

Las ventajas de vincular la CCP al Consejo de Seguridad son evidentes. Por una parte, daría una mayor operatividad a la CCP y se beneficiaría del mayor peso jurídico que tienen las decisiones del Consejo de Seguridad. A la vez, permitiría una mejor coordinación de los mandos de las operaciones de mantenimiento de la paz, elemento fundamental para garantizar la consolidación de la paz. Actualmente, existe un consenso sobre la deficiente coordinación dentro de la Organización durante la transición entre las fases de mantenimiento de la paz y de consolidación. La consecuencia directa es que en un elevado porcentaje de casos, los conflictos cesan y se reanudan al cabo de cinco años. La CCP figura dentro del Informe del Secretario General bajo el capítulo "Libertad para vivir sin temor" (*Freedom from fear*) y en su Declaración Presidencial del 26 de mayo de 2005, el Consejo de Seguridad da por asegurada la adscripción de la CCP a su competencia.<sup>2</sup>

También existen ventajas en la conexión CCP-ECOSOC. Sus defensores argumentan que esta relación otorgaría a la CCP una mayor legitimidad democrática en contraposición a las críticas al Consejo de Seguridad en este tema. La conexión directa con las agencias del sistema de las Naciones Unidas será fundamental en la actividad de la CCP en la medida en que pretende mejorar la coordinación de la comunidad internacional en las fases de post-conflicto. En este sentido, la ubicación orgánica junto al ECOSOC tendría mayor sentido que involucrar al Consejo de Seguridad como un actor más en la coordinación entre las agencias. Esto contribuiría a una mayor dispersión, que es precisamente lo que se quiere evitar.

Existe una tercera opción, que consistiría en un órgano equidistante del Consejo de Seguridad y del ECOSOC. Sería lo ideal, pero no resultaría realista por la suspicacia que existe en estos momentos en algunas administraciones y opiniones públicas occidentales con respecto al funcionamiento burocrático de Naciones Unidas. Una estructura añadida a las ya existentes y que funcionase como ellas y que generase usos burocráticos adicionales, no sería aceptable para delegaciones como la de los Estados Unidos o Japón. La propuesta de vincular la CCP al Consejo de Seguridad en una primera instancia y al ECOSOC en su desarrollo es la solución adecuada. Sin embargo, hay que diseñar con mucho minuciosamente las relaciones entre dichos órganos, a fin de no alterar el delicado equilibrio institucional de la Organización, y evitar que, por la vía de los hechos consumados, ECOSOC acabe actuando como un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad con competencias ampliadas en el campo económico y social.

## 2. Funciones principales y mandato.

La función principal de la futura CCP debe ser la coordinación de las agencias y órganos especializados de la ONU entre sí y con los distintos actores internacionales presentes en una situación de post-conflicto, incluidas las instituciones financieras internacionales.

El enfoque multidisciplinario y temático es fundamental para evitar solapamientos y tiene ciertas ventajas: garantiza la participación de las agencias del sistema en el trabajo de la CCP (la llamada "fase en el terreno"); da visibilidad a la labor de la ONU como un equipo

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Declaración de la Presidenta del Consejo de Seguridad*, Naciones Unidas, 26 de mayo de 2005. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/361/80/PDF/N0536180.pdf?OpenElement>

único donde cada agencia tiene un cometido específico, pero trabajan para un objetivo común; finalmente, permite establecer metas compartidas y concretas, de común acuerdo e incluyendo a las autoridades locales.

La pregunta por el carácter paliativo o preventivo del mandato de la CCP es en cierta forma doctrinal. Los conflictos sobre los que se trabaja, en su mayoría, cesan y vuelven a comenzar en un período de cinco años. De esta manera, una mala resolución o no resolución del conflicto genera las causas del siguiente. Por lo tanto, la CCP haría ambas cosas, prevenir y ayudar a resolver los conflictos. Su mandato también tendría un elemento importante de diplomacia preventiva que habría que elaborar cuidadosamente dadas las implicaciones políticas de cada conflicto. La experiencia reciente demuestra que, pese a las reticencias teóricas y los matices jurídicos, hay una tendencia muy fuerte hacia un enfoque pragmático y preventivo en la acción de la comunidad internacional. Hay situaciones que cabe prever que pueden degenerar en conflicto. No tendría sentido privar a la CCP de la posibilidad de detectar y, si es posible, promover la actuación internacional antes de que se declare el conflicto.

Gracias a la experiencia acumulada, se puede suponer cuáles serían las funciones principales de la CCP. Algunas de ellas se han ido desempeñando por parte los distintos mandatos de las Naciones Unidas en los conflictos de la última década, y podrían figurar el mandato de la CCP. Algunas de estas funciones son: desarme, desmovilización y reintegración de las bandas armadas; reforma estructural, tanto social como económica; protección de civiles; restablecimiento de la justicia y lucha contra la impunidad; promoción de la seguridad y recuperación económica a corto y medio plazo como pilares necesarios para la estabilización del país; reconstrucción institucional, estado de derecho y respeto a los derechos humanos, entre otras.

El Secretario General, en una nota explicativa de 19 de abril de 2005 sobre la CCP, señala algunas funciones que considera importantes: asegurar que la comunidad internacional apoye el proceso de reconciliación; proponer prioridades generales basadas en la experiencia en el terreno; movilizar recursos, especialmente la sostenibilidad financiera, donde radica el principal problema que debe resolver la CCP; convertirse en un foro de coordinación de los distintos actores.<sup>3</sup>

El mandato de la CCP, que sería en todo caso consultivo, podría diferenciar dos fases cronológicas. En un primer momento debería proveer al Consejo de Seguridad la información necesaria sobre el conflicto para lograr una mejor decisión por parte de este órgano. En segundo lugar, debería procurar el desarrollo económico y social del país, así como la construcción o reconstrucción de capacidades nacionales, que garanticen la transición de una operación para el mantenimiento de la paz a la consolidación de la misma.

La CCP debe asegurar la financiación primaria, en parte con la elaboración, coordinación y reclamación a los distintos actores internacionales de las necesidades financieras y logísticas. Por otro lado, con el análisis de los mecanismos existentes, así como los que se precisen para lograr la transición hacia la consolidación de la paz.

Otra función que se podría considerar para la CCP sería la revisión periódica de los programas de rehabilitación y de desarrollo; la adecuación de los objetivos programáticos a los fines que se persiguen a medida que se avanza en el proceso de consolidación de la paz y su conversión del corto al medio plazo.

---

<sup>3</sup> <http://www.cetim.ch/es/documents/05-a59-2005-add2-esp.pdf>

Uno de los aspectos más importantes sería atraer y mantener la suficiente voluntad política y atención mediática, que garantice la continuidad del esfuerzo de la comunidad internacional. El caso de Sudán es un buen ejemplo en este sentido. Sólo cuando ha habido atención mediática, se ha podido proseguir en la estabilización del país. Todo este esfuerzo se vio oscurecido inicialmente por la tragedia del Tsunami en Asia meridional.

Es comprensible que haya problemas teóricos a la hora de aceptar el aspecto preventivo de la futura CCP. Sin embargo hay que ser conscientes de que la experiencia acumulada permite diseñar algunos patrones sobre la evolución de los conflictos y los problemas a los que se enfrenta una sociedad que sale de ellos.

La CCP podría colaborar un sistema de alerta temprana o darle una cierta coherencia a los sistemas ya existentes. Sin embargo, se debe actuar con cautela para no rebasar los límites marcados por los principios y valores de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, la no-injerencia en los asuntos internos de un Estado. La experiencia acumulada puede ayudar también a elaborar y desarrollar buenas prácticas (*best practices*) en temas de consolidación de la paz.

### 3. Herramientas de la CCP.

Sólo algunos países se han pronunciado al respecto y han diseñado estructuras distintas en función del mandato que defienden para la CCP. Así, por ejemplo, Estados Unidos reconoce que de crearse una CCP, debería tener una estructura mínima y financiarse con contribuciones voluntarias. Por otro lado, Dinamarca expuso una idea interesante en el sentido de que los primeros costes de la consolidación de la paz no pueden quedar expuestos a una falta de financiación. De este modo, defiende que la financiación de aspectos importantes como el desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes, se haga con cargo al presupuesto de las operaciones para mantenimiento de la paz de la ONU.

El Secretario General propone la creación de una oficina de apoyo, dentro del Secretariado, de la que dependería una unidad para el Estado de Derecho (*rule of law*). Sus funciones serían: preparar documentos sustantivos para la CCP, incluida la información aportada por los Estados miembros sobre sus respectivas actividades en el terreno y compromisos financieros; aportar ideas cualificadas para el proceso de planificación de la consolidación de la paz y asentar buenas prácticas; y la ejecución de políticas de desarrollo orientativas.

Tanto el Secretario General como numerosas delegaciones se han referido a la creación de un fondo para la consolidación de la paz. Este fondo tendría un carácter permanente, sería voluntario y funcionaría sobre la base de reposiciones financieras periódicas. Hay varios modelos actualmente existentes en el sistema de Naciones Unidas que podrían servir, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o fuera de él como el Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.<sup>4</sup> El problema de este fondo es que, de ser enteramente voluntario, haría muy vulnerable la actuación de la CCP, ya que la irregularidad de los donantes es más una regla que una excepción.

La existencia de un fondo multilateral para la consolidación de la paz daría apoyo financiero a la CCP en las fases tempranas de post-conflicto y contribuiría a la consolidación de capacidades racionales, especialmente en lo referente al entramado

---

<sup>4</sup> El Fondo Mundial para la Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria se creó en 2002 con el propósito de aumentar radicalmente los recursos destinados a la lucha contra estas enfermedades. Como asociación entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades afectadas, el Fondo Mundial representa un enfoque innovador de la financiación internacional de la salud. <http://www.theglobalfund.org/es/> (Nota del editor)

político, judicial, y administrativo del país. El apoyo internacional es decisivo en las primeras fases de reconstrucción institucional, cuando todo el esquema del Estado ha sido virtualmente destruido.

El fondo asimismo, garantizaría la sostenibilidad de la acción de Naciones Unidas más allá del ciclo normal del mandato de las operaciones para el mantenimiento de la paz. De esta manera, se fortalecería el frágil tejido sociopolítico nacional, promoviendo la reconciliación, a fin de romper el círculo vicioso de la violencia entre las partes.

En definitiva, el fondo aportaría credibilidad y coherencia a la acción de la CCP ya que la coordinación es la mejor forma de optimizar recursos. Por otra parte, éste debería ajustarse a los procedimientos estandarizados y ser financieramente responsable (*accountability*), conforme a las reglas generales de auditoría exterior que rigen en los organismos internacionales del sistema de la ONU.

#### **4. Modelos.**

El modelo que más éxito ha tenido en la consolidación de la paz fue el de Timor Oriental. Pero sería un error aplicar en otras situaciones de conflicto una solución de éxito en un marco diferente. Timor Oriental o Camboya son países que salían de una difícil guerra fratricida, pero en ambos casos existía una voluntad política para superar la fractura interna. Por tanto, la CCP debería manejarse caso por caso sin tratar de aplicar soluciones milagrosas a situaciones que son siempre complejas. No obstante, se pueden deducir algunas lecciones interesantes sobre los requisitos que la acción de la ONU debe cumplir:

- La acción de la ONU debe ser concertada. La idea del Secretario General de potenciar la figura del coordinador residente en este sentido es acertada.
- La participación de las instituciones financieras internacionales debe quedar garantizada. Por lo general, estas organizaciones son las más influyentes en un proceso de estabilización macroeconómico y por ello suelen tener acceso a las más altas magistraturas del Estado.
- Una estrecha cooperación con los contingentes de mantenimiento de la paz. La seguridad es un requisito indispensable para garantizar la reconstrucción y la estabilización de un país.
- Incorporación de los actores y factores locales presentes en el proceso (sociedad civil, partidos, sector privado, etc.) de forma directa o sectorial.
- Desde la óptica institucional, el modelo de la CCP no podrá ser muy distinto en su composición que el de ECOSOC. Actualmente se discute una composición de entre 15 y 20 miembros con cierta rotación y elegidos sobre la base de una representación geográfica equitativa. Para su funcionamiento, habría que diseñar un sistema ágil de toma de decisiones. No es aconsejable la propuesta estadounidense de que las decisiones de la CCP se adopten por consenso. Sería asumir un riesgo muy alto de paralización de un órgano que debe ser rápido por la naturaleza de sus funciones (gestionar situaciones de conflicto). Igualmente, habría que considerar las modalidades de participación de la sociedad civil y de las instituciones financieras internacionales.

#### **5. Consideración de intereses nacionales.**

Es fundamental que la sociedad que emerge de un conflicto desarrolle un proceso de reconciliación nacional y tenga un sentido de propiedad del mismo (*ownership*). Este proceso es traumático y debe incluir a todas las fuerzas sociales y políticas del país. La experiencia demuestra que toda solución impuesta o importada artificialmente del exterior acaba en fracaso, si no se tienen en cuenta las peculiaridades locales. El límite debe estar en su compatibilidad con los principios y valores de la Carta de las Naciones

Unidas. La Comisión de Consolidación de la Paz deberá, como objetivo central, mantener actividades diseñadas especialmente para países concretos (*country-oriented activities*).

Es necesario el diseño de políticas sectoriales de apoyo en el proceso de reconciliación para evitar imponer soluciones preconcebidas y modelos atípicos. Una vez más, la experiencia aporta ejemplos positivos en casos como la justicia transicional, cuando sólo una intervención neutral, apoyada desde la comunidad internacional, puede lograr que los bandos enfrentados asuman el establecimiento de los hechos y la atribución de responsabilidades.

## 6. Eficacia.

Puede suceder que un gobierno receptor rechace las actividades de la CCP o que dificulte su labor. Esto sería un problema más teórico que real, ya que no sería coherente exigir coordinación sobre el terreno y negarlo en la base del propio sistema.

El Consejo de Seguridad se está encargando de temas ecosociales (como por ejemplo el SIDA o los niños en conflictos), sobre la base de que estas cuestiones afectan al mantenimiento de la paz y sociedad internacionales. Existe por tanto un deslizamiento del concepto de riesgo para la seguridad y la paz internacionales hacia un terreno menos militar. Por ello, el propio Consejo de Seguridad estaría legitimado, con la consideración previa de la CCP, para decidir el curso de la acción en los casos en que el gobierno de un país en situación de post-conflicto, se desligase de las actividades y propuestas de la CCP.

En conclusión, el proyecto de la CCP ha comenzado de forma satisfactoria. Es una de las propuestas del Secretario General contenidas en su informe *Un concepto más amplio de libertad* que más consenso reúne entre los Estados miembros. Las discusiones preliminares han girado sobre la configuración la CCP y no sobre su necesidad. Todo ello es alentador, pero es necesario entender que la creación de la CCP forma parte de una negociación multilateral sobre un paquete de medidas de reformas muy complejo (*package-deal*) y de que su mandato todavía puede sufrir bastantes modificaciones. La pregunta es si tiene sentido crear una Comisión para la Consolidación de la Paz que no tenga un mandato claro y preciso y carezca de los medios financieros para llevarlo a término.

*Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org) / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org) .*