

La Consolidación de la Paz de Naciones Unidas: Un Desafío a la Coherencia

Nieves Zúñiga García-Falces

Investigadora y Directora de Proyectos, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

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)

El comentario analiza la propuesta de crear una Comisión de Consolidación de la Paz, en el marco de la reforma de Naciones Unidas, a partir de los objetivos de paz y seguridad internacionales, y de la responsabilidad de proteger, planteados en el informe del Grupo de Alto Nivel y en el del Secretario General Kofi Annan. Una medida práctica como es la creación de esta Comisión debe valorarse en función del principal desafío de la ONU para el siglo XXI: crear un sistema de seguridad colectivo eficaz, eficiente y equitativo gestionado por una organización que tenga legitimidad y un buen funcionamiento.

La paz ha sido un objetivo central de Naciones Unidas desde sus orígenes en 1945. La devastación ocasionada por la II Guerra Mundial motivó su creación. En la actualidad, cuando se produce una media de 30 conflictos al año, la paz continúa siendo una de sus metas principales.

Pero, actualmente la paz y la seguridad poseen nuevas amenazas, al mismo tiempo que permanecen las raíces de los conflictos armados, como son: la pobreza; enfermedades infecciosas; degradación medioambiental; conflictos dentro y entre Estados; genocidios y otras violaciones masivas de derechos humanos; proliferación de armas de destrucción masiva; terrorismo y delincuencia organizada transnacional.

Después de la II Guerra Mundial el objeto de referencia de la seguridad era principalmente el Estado. Para evitar nuevos enfrentamientos entre Estados se trataba de tener una respuesta colectiva frente a las agresiones contra uno o entre varios Estados en base a una idea de solidaridad. En la actualidad, el escenario internacional es más complejo, porque mientras que el Estado no ha perdido su papel de actor clave para la firma de acuerdos y gestión de entidades formalmente soberanas, existen otros actores no estatales que amenazan la seguridad internacional. El carácter interrelacional de las actuales amenazas y su repercusión de alcance global, conducen a una respuesta y responsabilidad colectiva para hacerles frente basada en un principio de necesidad.

Esta idea es recogida en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, hecho público en diciembre de 2004, y dirigido por Anand Panyarachum, ex primer ministro de Tailandia; y en el presentado por Kofi Annan en marzo de 2005, *Un concepto más amplio de libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos*.¹ Entre las responsabilidades compartidas está la de proteger a las poblaciones vulnerables víctimas de amenazas como las guerras civiles, insurgencias, genocidios, represiones, violaciones masivas de derechos humanos, colapsos estatales, entre otras. Esta protección se debería hacer, según el primero de los informes, en nombre de una seguridad colectiva entendida en sentido amplio y cuya concreción, que debe alcanzarse

¹ Grupo de Alto Nivel, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Documento A/59/565, en <http://www.un.org/spanish/reforma/highlevelpanel.html>. El informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* se encuentra en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>

a través del consenso, está todavía pendiente. Como señala el texto, los principales actores de la lucha contra tales amenazas con el fin de alcanzar el desafío central del siglo XXI –lograr un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo– siguen siendo los Estados soberanos, pero bajo los principios recogidos en la Carta de Naciones Unidas.

Durante los años noventa, Naciones Unidas ha ejercido un papel activo en procesos de mantenimiento de la paz,² y tiene en su haber experiencias destacables como la reconstrucción en Timor Oriental. Sin embargo, la organización no ha tenido ni el mandato ni el presupuesto e infraestructura necesarios para el trabajo de más largo plazo de consolidación de la paz, indispensable para evitar el resurgir de la violencia. En realidad, la ONU no ha sido dotada por los Estados, en particular del Consejo de Seguridad, para imponer la paz, por ejemplo en los Balcanes en los años 90 ni en Ruanda en 1994; ni para ser consistente en la fase posterior a la negociación de los acuerdos de paz, como en Angola (1993). Las largas deliberaciones del Consejo de Seguridad ante la crisis en Darfur (Sudán) en el último año y medio muestran esta ineficacia.³

La explicación a las limitaciones y a la inacción se encuentra en las luchas de poder y en los intereses de los miembros del Consejo de Seguridad, que determinan sus decisiones. Esas luchas de poder se convierten en inhibiciones y falta de respuestas concretas ante las demandas de acción de las misiones en el terreno, como quedó de manifiesto ante el genocidio en Ruanda en 1994, del que alertó entonces repetidamente el representante de la ONU en el terreno el comandante de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda (UNAMIR) Roméo Dallaire.⁴

El informe del Grupo de Alto Nivel sostiene que “se necesita un órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la paz, facultado para ocuparse atentamente de los países en situación de riesgo y seguir la marcha de la situación allí, asegurar la acción concertada de donantes, organismos, programas e instituciones financieros y movilizar recursos financieros para una paz sostenible”. Con el objetivo de cubrir esa “laguna institucional”, en palabras de Kofi Annan, tanto el informe de Panyarachum como el del Secretario General proponen la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz. Tal y como se plantea en el primero de los mencionados informes, dicha Comisión estaría destinada a evitar el colapso de un Estado que le pueda llevar a la guerra, y a prestar asistencia en los países en transición de la guerra a la paz. El Consejo de Seguridad debería de crear esta Comisión cuyas funciones principales serían:

- Constatar qué Estados se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso (Alerta temprana);
- organizar, de forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más (Acción preventiva);
- ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto, una vez cesado, y la consolidación de la paz (Consolidación paz);
- coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el periodo necesario (Consolidación paz).

² Con la idea de no repetir los fracasos en las operaciones de mantenimiento de la paz cometidos en los años 90, Kofi Annan encargó a un grupo de expertos que evaluase las carencias del sistema de la ONU e hicieran recomendaciones para mejorar. El resultado fue el conocido como Informe Brahimi publicado en agosto de 2000. Un exhaustivo análisis sobre este Informe se encuentra en *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 2003. Un resumen de este análisis está publicado en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, primavera 2004, N° 85, pp. 117-130.

³ En el caso de Darfur cabe señalar la importancia del papel jugado por la ONU para llevar el caso ante la Corte Penal Internacional.

⁴ Ver entrevista a Roméo Dallaire en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, verano 2004, N° 86, pp. 159-168.

Annan señala como funciones de esta Comisión: establecer después de la guerra las instituciones necesarias para una recuperación sostenida; conseguir financiación para la reconstrucción presentada a través de diversos mecanismos; mejorar la coordinación entre las actividades de los diferentes mecanismos de la ONU tras un conflicto; crear un foro para compartir información y lograr mayor coherencia entre los diferentes actores implicados (ONU, donantes bilaterales, instituciones financieras internacionales, gobierno nacional o de transición, países que aporten contingentes, agentes y organizaciones regionales); examinar periódicamente los progresos realizados en el medio plazo; mantener la atención política en la fase de recuperación después de los conflictos.

La creación de una iniciativa preocupada por la consolidación de la paz es de gran acierto y necesidad. La eficacia y éxito de la misma dependerá de su forma de funcionamiento y diseño, que se someterá a debate entre los Estados miembros en septiembre de 2005. Pero, en este sentido, surgen diversas preguntas e inquietudes relacionadas con el *cuándo* y el *cómo* de su acción.

¿Cuándo y en qué casos consolidar la paz?

De la dramática experiencia en Ruanda en la que, a pesar de la voz de alerta, no se evitó el genocidio, se desprende la primera preocupación: en qué Estados y frente a qué conflictos o procesos de paz actuará esta Comisión. No parece suficiente afirmar que la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU actuará en los países con peligro de colapso o en transición a la paz tras una guerra, como se menciona en el informe del Grupo de Alto Nivel. De hecho, la intervención humanitaria está prevista en el marco de la ONU desde hace décadas y, sin embargo, ha sido usada de forma arbitraria y no universal.⁵

El silencio de Naciones Unidas ante lo ocurrido en Uzbekistán, en mayo de 2005, donde se calcula que han muerto varios centenares de personas en un solo día obliga a preguntarse si Uzbekistán o Darfur serán considerados casos de amenaza para la paz internacional. ¿Por qué en Georgia, Ucrania o Kirguizistán los Estados más poderosos mostraron interés, pero en Uzbekistán o en Chechenia sólo ha habido cautela, y en Darfur una eterna demora?

El doble rasero con el que actúa el Consejo de Seguridad de la ONU es conocido. Si bien no cabe esperar algo muy diferente de un organismo compuesto por Estados, eso no debe impedir denunciarlo y recordar que la ONU debería ser un espacio neutral dedicado a actuar para todos por igual y manteniendo como prioridad la protección de las personas. El informe del Grupo de Alto Nivel sostiene: "Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional".

En dicho documento se hace mención expresa a que la falta de equidad en la respuesta a las amenazas acentúa las divisiones, y a la percepción de algunos de que la supuesta seguridad colectiva, en realidad, solo sirve para proteger a los poderosos. La respuesta es la necesidad de que exista un reconocimiento mutuo de las amenazas para que exista la seguridad colectiva. Pero, ¿no es ingenuo pretender solventar este problema de desigualdad a través de un nuevo consenso entre naciones ricas y pobres, destinado

⁵ Para un análisis sobre el ejercicio de la acción humanitaria ver Adam Roberts, "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa" en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance*, Icaria, Barcelona, 1999. Ver también Tom J. Farer, Daniele Archibugi, Chris Brown, Neta C. Crawford, Thomas G. Weiss, Nicholas J. Wheeler, "Roundtable: Humanitarian Intervention After 9/11", *International Relations*, Vol 19 (2), 2005, pp. 211-250; Carl Kaysen y George Rathjens, "The case for a volunteer UN military force", *Daedalus*, invierno 2003, pp. 91-103. Para una propuesta sobre cómo deberían realizarse las intervenciones militares frente a una emergencia ver Daniele Archibugi, "Directrices cosmopolitas para la intervención humanitaria", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, otoño 2003, pp. 25-37.

también a resolver las desconfianzas entre los pueblos, en base a la idea de que todos somos responsables de la seguridad de los demás?

Esta pregunta conduce al problema de la rendición de cuentas. De la misma manera que hay que controlar y juzgar a los actores no estatales que amenazan la seguridad internacional como los grupos terroristas, o que se puede juzgar a gobernantes responsables de la violación de los derechos humanos de sus ciudadanos (como está ocurriendo con los represores de los Balcanes y como podría hacerlo una Corte Penal Internacional que fuese globalmente apoyada), ¿no habría que establecer también mecanismos de control de los Estados que deberían actuar internacionalmente para proteger y que sin embargo no lo hacen? Al no establecer ninguna medida para evitar la negligencia o la no acción o el acto de omisión se está, de alguna manera, presuponiendo la completa bondad del Consejo de Seguridad.

De la forma en que está planteada la Comisión de Consolidación de la Paz es factible que dependa del Consejo de Seguridad. Las reformas propuestas para el Consejo de Seguridad respecto a la ampliación a nuevos miembros permanentes o la rotación de estos no resuelven esta inquietud. Sencillamente serán más los Estados que tengan el poder para decidir de acuerdo a sus intereses, y para evitar, como hace Estados Unidos al negarse a ser parte de la Corte Penal Internacional, ser sometidos a las mismas reglas que el conjunto. Sin duda es importante que haya nuevas voces, especialmente regionales de países del Sur, pero la lógica realista del Estado no desaparecerá por ello.

Ante esta situación sería necesario instaurar un elemento al que se sometan los Estados, que regule las relaciones internacionales y la acción equitativa en favor de la paz, y que garantice a los seres humanos la seguridad humana a la que responde la responsabilidad de proteger.⁶ Es decir, habría que establecer una relación entre esa responsabilidad de los Estados y del sistema internacional y la obligación de hacerlo. Algo que hoy por hoy no existe.

Autores como Daniele Archibugi plantean que la soberanía debería ser desplazada por el constitucionalismo. Según Archibugi, todos los actores de la vida política deben formar parte de una norma constitucional, y no pueden ser independientes de esa norma. Además, no basta con que todos los Estados del mundo sean democráticos, como planteaba Kant, sino que tiene que haber entre ellos una relación democrática.⁷ Pero, el derecho internacional tiene profundas debilidades que limitan su eficacia. Como señala la jurista Monique Chemillier-Gendreau, para que el derecho internacional exista debe ser suscrito por los Estados.⁸ No existe un derecho internacional que se pueda imponer a un Estado que no lo haya suscrito. Sin embargo, el que un Estado lo haya suscrito tampoco es garantía de su cumplimiento. En este sentido, es necesario establecer los mecanismos necesarios para controlar el cumplimiento de la ley por parte de los Estados. La Comisión de Consolidación de la Paz podría desempeñar esta función, pero entonces la mejor manera sería mantenerla independiente del Consejo de Seguridad. Sin duda esto plantea problemas de estructura y funcionamiento, pero es mejor enfrentar la realidad y no crear un cuerpo que puede nacer con las manos atadas. Quizá se podría buscar la forma en que un poder compartido entre el Secretario General, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y actores no gubernamentales pudiesen asesorar, sugerir y guiar el funcionamiento y la imparcialidad de la Comisión.

⁶ Informe *La responsabilidad de proteger* en <http://www.iciss.ca/members-en.asp>. Sobre el concepto de seguridad humana ver Andrew Mack, "El concepto de seguridad humana", y Keith Krause, "Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?", ambos en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, verano 2005, N° 90.

⁷ Ver Daniele Archibugi, *Democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*, informe, CIP-FUHEM, Madrid, 2005.

⁸ Monique Chemillier-Gendreau, "Quelle justice universelle pour une société plurielle?", ponencia presentada en el encuentro internacional *Alianza de Civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, FRIDE, Madrid, 6 y 7 de junio de 2005.

¿Cómo consolidar la paz?: Los componentes de la propuesta

La propuesta de crear esta Comisión hace especial mención a la prevención de conflictos, sin embargo presta más atención a los procesos de reconstrucción posbélica. El sistema internacional suele fallar en los dos extremos ya que no responde con eficacia a las múltiples señales de los conflictos por estallar y luego pretende abandonar demasiado rápido aquellos en los que se implica.

La prevención, de todos modos, ha pasado a ocupar un lugar central entre los objetivos de Naciones Unidas, y junto a la resolución de conflictos armados, constituye la tarea más fundamental para la organización internacional, como señala el Secretario General. Kofi Annan plantea la prevención pero rápidamente se adentra en los procesos de paz y las situaciones de posconflicto, especialmente cuando plantea como condición previa que los acuerdos de paz se deben aplicar de manera sostenida y sostenible. Por su parte, el informe del Grupo de Alto Nivel señala al desarrollo económico como fundamento indispensable desde el que establecer un marco de acción preventiva que encare el resto de amenazas. En este sentido sostiene, "el desarrollo es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a casi todo tipo de amenaza. Y es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada." Al plantear la relación entre prevención y desarrollo, o dicho de otra forma, entre falta de desarrollo y mayores posibilidades de conflicto armado, el Informe promueve un regreso al debate sobre las raíces de la guerra y la violencia social que prácticamente desapareció después del 11 de septiembre de 2001.

Una paz estable, justa y duradera requiere entender la construcción de la paz como un trabajo a largo plazo y que abarque las diferentes fases y aspectos necesarios que permitan el cese de las acciones violentas, establecer los espacios y mecanismos que permitan afrontar los conflictos e incompatibilidades por medios no violentos, al tiempo que mitigue las posibilidades de que vuelva a surgir la violencia. En este sentido, se pueden distinguir tres fases:

- gestión de crisis (corto plazo)
- rehabilitación posbélica (medio plazo)
- transformación del contexto y del conflicto (largo plazo).

Una comisión dedicada a la construcción y consolidación de la paz debería de abarcar todos estos niveles dado el carácter de interdependencia y solapamiento de los mismos, y en muchas ocasiones su simultaneidad en el tiempo. No es posible alcanzar una paz estable si en la práctica no se conciben estas fases como complementarias y como parte de un todo con un único fin. Las tareas de desmovilización de los combatientes, considerado como el factor más importante que determina el éxito de las operaciones de paz, junto al desarme, no servirán de mucho si no van seguidas de programas de reinserción y rehabilitación de los ex combatientes.

A su vez, ambas tareas no tendrán el mismo resultado si no hay un proceso de reconstrucción de instituciones públicas eficaces, se establecen los servicios básicos, se vela por el respeto de derechos humanos, se atiende a las víctimas, se establecen mecanismos de reconciliación y de justicia transicional, se solventan las causas estructurales del conflicto, se promueven políticas de empleo y, en definitiva, se sientan las bases para el desarrollo sin violencia. Trabajar en esta línea resulta necesario para prevenir que la fase posbélica pueda convertirse en una fase prebélica que desencadene eventuales actos violentos futuros.⁹

⁹ Sobre prevención de conflictos ver Mónica Rafael Simões, "De la prevención de conflictos a la reconstrucción posbélica. En busca de una paz sostenible", en *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria, CIP-FUHEM, Barcelona, 2004, pp. 261- 276.

La coordinación

Ello requiere dedicar esfuerzos a diferentes niveles (desde la negociación, asistencia humanitaria a las víctimas, desarme, infraestructuras, justicia, derechos humanos, capacitación y fuentes de trabajo, fortalecimiento de la sociedad civil local). Diversos actores trabajan en cada uno de estos aspectos (Estados, organizaciones internacionales, organizaciones humanitarias, ONG, actores locales, otros donantes). Sin embargo, en la rehabilitación posbélica suele haber una falta de coordinación entre actores locales e internacionales, lo que resta eficacia al trabajo; así como la multiplicidad de marcos conceptuales, instrumentos y mecanismos puestos en práctica no siempre adecuados o insuficientes.¹⁰

Una Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas debería jugar un papel fundamental como coordinador de estos distintos actores. Eso implicaría, a su vez, que la ONU fuera la encargada de establecer un marco conceptual relativo a la consolidación de la paz, en sentido amplio, que establezca los principios mínimos que deben regir el trabajo de todos los involucrados en el proceso de reconstrucción.

Este marco conceptual incluiría el respeto a la normativa legal referida a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Ello supondría la consolidación formal de diferentes elementos necesarios para consolidar la paz y solventaría falencias estructurales que actualmente existen en el sistema de Naciones Unidas, así como la disyuntiva y falta de coordinación entre las actividades de derechos humanos y las misiones relativas a la paz y seguridad.

La complementariedad entre derechos humanos y paz es especialmente clara ante situaciones de genocidio, para cuya prevención Naciones Unidas ha establecido mecanismos como el nombramiento de un Asesor Especial, actualmente misión a cargo de Juan Méndez. Entre sus funciones principales se encuentran alertar al Secretario General y al Consejo de Seguridad de situaciones que podrían devenir en genocidio y recomendar medidas para evitarlo, con el fin último de sustituir la cultura de la reacción por la de la prevención.¹¹ Esta complementariedad podría servir de ejemplo para democratizar la gestión de la Comisión de Consolidación de la Paz.

Garantizar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como evitar la impunidad respecto a crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, constituyen factores esenciales para la prevención de conflictos. En este sentido, la justicia transicional se presenta como tarea necesaria en los trabajos de consolidación de la paz. La impunidad, además de oponerse a los principios básicos de la justicia, tiene efectos negativos y contribuye al crecimiento de la violencia y de los crímenes.

Si bien existe consenso sobre la vigencia del Estado de derecho como requisito para la construcción de sociedades estables en la situación de posconflicto, y sobre la necesidad de establecer mecanismos de justicia para las violaciones graves del derecho humanitario y de los derechos humanos, es frecuente encontrar diferencias respecto a las estrategias a seguir entre los grupos que trabajan por la paz y los dedicados a la defensa de los derechos de las víctimas, especialmente, en situaciones de conflicto abierto o respecto a las condiciones de los posibles acuerdos políticos para el cese de la violencia. Mientras los primeros priorizan el cese de la violencia y la reconciliación, los segundos destacan como principal el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.¹² La Comisión de Consolidación de la Paz propuesta para Naciones Unidas puede ser el actor adecuado capaz de crear la interacción y cooperación necesarias que refuerce mutuamente los trabajos de derechos humanos y construcción de la paz. La llamada de Annan a la

¹⁰ En este sentido, existen algunas iniciativas por establecer los fundamentos de la construcción de la paz como la del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) recogidas en el documento *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, OCDE, París, 1999.

¹¹ Juan Méndez y Andrés Salazar, "El desafío de la prevención del genocidio", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, verano 2005, N° 90.

¹² Gaby Oré Aguilar, "Justicia transicional y cuestiones de paz", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, invierno 2004/05, N°88, pp. 9-18.

participación más activa de la Alta Comisionada de Derechos Humanos en las deliberaciones del Consejo de Seguridad y en los de la Comisión de la Paz resulta pertinente en este sentido.

La financiación

Uno de los problemas principales de la ONU para poder desarrollar los trabajos de reconstrucción posbélica y consolidación de la paz es la falta de fondos. Para la obtención de recursos económicos con este fin existe una alta dependencia de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos obligan a controlar el gasto del Estado imponiendo sus directrices, que colisionan con los principios de las misiones de la ONU y otros actores. Asimismo, en países como Angola, la élite gubernamental rechaza estos fondos internacionales ya que no los necesita teniendo en cuenta que posee la riqueza que le proporciona el petróleo. El resultado es que la sociedad ni recibe los beneficios del petróleo, controlados por la élite, ni se invierte en reconstrucción.¹³

La disponibilidad de recursos económicos y técnicos constituye un factor fundamental para la puesta en marcha del trabajo de consolidación de la paz en el terreno. Por ello, es necesario establecer mecanismos de financiación seguros y evitar que la disponibilidad de recursos sea un criterio que justifique la actuación o no ante un conflicto. Tanto Annan como el informe del Grupo de Alto Nivel hacen un llamamiento a los Estados miembros para que se comprometan a colaborar en este sentido.¹⁴

Algunos desafíos de la ONU para la consolidación de la paz

En septiembre de 2005, los Estados miembros de Naciones Unidas discutirán las propuestas de reforma recogidas tanto en el informe del Grupo de Alto Nivel como en el informe de Kofi Annan. La creación de la Comisión de la Consolidación de la Paz será uno de los asuntos sobre los que llegar a acuerdos y respecto al que existen más debates. En este sentido, es necesario plantear algunos aspectos, además de los ya mencionados, a tener en cuenta en la discusión sobre los trabajos de consolidación de la paz a cargo de la ONU:

- A nivel general y teórico, la Comisión debe establecer el marco conceptual y los principios básicos de los trabajos de reconstrucción y consolidación de la paz en los que debe ocupar un papel importante la Carta Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional. A nivel particular y práctico, debe ser el punto de referencia y coordinador de las distintas agencias de Naciones Unidas y demás actores que trabajan en el terreno.
- La alerta temprana es una de las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz dentro del marco de acción preventiva que pretende desarrollar. Sin embargo, la verdadera utilidad de la alerta temprana solo se conseguirá si va seguida de acciones. Por tanto, además de alertar, es necesario garantizar los mecanismos que permitan actuar una vez dada la alerta.
- La Comisión, además de informar de lo que está ocurriendo en un país o escenario concreto, debe evaluar la situación, para lo que requiere información independiente al respecto.

¹³ Sobre el caso de Angola ver Mabel González Bustelo, "Angola: una monarquía apoyada por las petroleras", *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, 2004, pp. 139-156.

¹⁴ Para la consolidación de la paz, el informe de Alto Nivel plantea la necesidad de un fondo permanente mínimo de 250 millones de dólares para financiar los gastos de un nuevo gobierno y para programas de rehabilitación y reinserción.

- Para prevenir los conflictos es necesario contar con información fiable, coordinar la información de gobiernos, organizaciones como la ONU y actores no estatales y actuar con rapidez.
- Debe existir una adecuación del trabajo a cada contexto particular con el fin de impulsar el tipo de sociedad y proceso de reconstrucción más adecuado a cada caso.
- En el último tiempo se han potenciado distintos actores en el trabajo por la paz (organizaciones regionales y sociedad civil: autoridades locales, ONG, empresas privadas...). Estos nuevos actores deben tener participación en la conformación de la Comisión en el trabajo sobre el terreno.
- Deben garantizarse los recursos económicos y técnicos que posibiliten de manera continuada los trabajos de la Comisión. Para ello es necesario atraer a las instituciones financieras y lograr su compromiso con la consolidación de la paz.
- Desde el punto de vista institucional, la Comisión debe tener una relación equilibrada entre el Consejo de Seguridad y el ECOSOC, e igualar la importancia entre seguridad y desarrollo en los trabajos por la paz. Así, se respondería al reclamo de Annan de que sin seguridad no hay desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad. También se establecería un enfoque inclusivo de acuerdo a las metas e importancia dada en Naciones Unidas al desarrollo, reflejada en los Objetivos del Milenio.

Peter Wallensteen, uno de los promotores de esta Comisión, plantea que ésta debe ser subsidiaria del Consejo de Seguridad para solventar los problemas del Consejo y reforzarlo.¹⁵ Sin embargo, es fácil que acabe sometida a los intereses de los Estados que lo componen. Para evitarlo es necesario establecer la estructura institucional necesaria que permita que la Comisión de Consolidación de la Paz mantenga su independencia. Esto tiene que ver con equilibrar la dialéctica entre seguridad y desarrollo, actualmente marcada por el desequilibrio de fuerzas entre ambos conceptos, y en particular entre las instituciones que los representan en Naciones Unidas (Consejo de Seguridad y ECOSOC). El reflejo práctico del entendimiento de la seguridad en términos humanos, y no exclusivamente estatales, incluyendo tanto la dimensión económico-social como legal, obligaría a disminuir la verticalidad que separa a ambas instituciones. La consolidación de la paz, entendida en sentido amplio, sería un terreno propicio para ello. Y la manera de ponerlo en práctica, sería esta Comisión.

Del diseño y eficacia de esta Comisión dependerá en parte el aumento de la credibilidad perdida por Naciones Unidas en el último tiempo. Se trata de un instrumento que constituye una buena oportunidad para demostrar la coherencia del que debe ser el principal actor de la escena internacional de acuerdo a los objetivos de paz y seguridad internacionales.

¹⁵ Ponencia presentada en el encuentro *La construcción de un nuevo papel para Naciones Unidas: la responsabilidad de proteger*, organizado por FRIDE en Madrid, el 3 de junio de 2005.

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 / 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 .