

Un concepto más amplio de la libertad: un segundo llamamiento a la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz

Jessica Almqvist

Investigadora del Área de Gobernanza Global de FRIDE

El Secretario General Kofi Annan hace un llamamiento a las Naciones Unidas para ampliar el concepto de la libertad en un mundo dividido por los conflictos armados.¹ En su informe del 21 de marzo de 2005, [Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos](#) (CAL), el Secretario General sostiene que “debemos transformar las Naciones Unidas en un instrumento eficaz de prevención de conflictos, que es la función para la que fueron concebidas, adoptando medidas acerca de varias prioridades políticas e institucionales fundamentales” (CAL, párrafo 83).² De hecho, “no hay tarea más fundamental para las Naciones Unidas que la prevención y resolución de los conflictos armados” (CAL, apartado 106). ¿Cuál es el mejor camino para que las Naciones Unidas y sus órganos cumplan con estos objetivos?³

De acuerdo con el Secretario General, la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz (la “Comisión”) serviría para llenar “la mayor laguna en el mecanismo institucional de las Naciones Unidas... [puesto que] ninguna parte del sistema de Naciones Unidas se ocupa eficazmente de ayudar a los países en la fase de transición de la guerra a una paz duradera” (CAL, párrafo 114). En particular, la Comisión garantizaría que los acuerdos de paz se aplicaran de manera sostenida y sostenible, y podría llevar a cabo las siguientes tareas:

- inmediatamente después de acabada una guerra, mejorar la planificación de las Naciones Unidas, para lograr una recuperación sostenida, centrándose al principio en establecer las instituciones necesarias;
- ayudar a conseguir una financiación previsible de las primeras actividades de recuperación, en parte presentando diversas posibilidades de mecanismos de financiación basados en cuotas, voluntarios y permanentes;
- mejorar la coordinación de las múltiples actividades que desarrollan los fondos, programas y agencias de Naciones Unidas después de los conflictos;
- examinar periódicamente los progresos realizados en el logro de los objetivos de la recuperación a plazo medio; y
- mantener la atención política en la fase de recuperación después de los conflictos.

¹ El Secretario General puso a su informe el título “Un concepto más amplio de libertad” para hacer hincapié en la pertinencia actual de la Carta de las Naciones Unidas y para destacar que es necesario promover sus propósitos en la vida de cada hombre y de cada mujer. La interpretación más amplia de la libertad incluye también la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano. Ver también la Carta de las Naciones Unidas, que afirma que los pueblos que componen la organización tienen la determinación de “promover el progreso social y mejores niveles de vida en un marco más amplio de libertad”.

² El informe da respuesta al Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, dado a conocer el 2 de diciembre de 2004, y al Informe Sachs sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Establece además la agenda de la reunión del G8 en junio próximo y de la reunión del Milenio+5 en las Naciones Unidas en septiembre, que coincidirá con el sexagésimo aniversario de la organización.

³ De acuerdo con el informe CAL “aproximadamente la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años” (CAL, párrafo 114).

La nueva Comisión, dedicada exclusivamente a todos los aspectos relacionados con la consolidación de la paz, permitirá que los países miembros puedan disponer en cualquier momento del asesoramiento y solicitar asistencia a fin de crear sus propias instituciones internas para reducir los conflictos, reforzando también las instituciones que promueven el imperio de la ley (CAL, párrafo 115). La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, que se crearía dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, colaboraría con la Comisión para alcanzar este objetivo (CAL, párrafo 114).

Las recomendaciones hechas por el Secretario General sobre la manera de mejorar el papel de Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz se suman a las recomendaciones del informe [Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos](#), ("GAN") presentado el 2 de diciembre de 2004 por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (el "Grupo"). El Grupo señala la urgente necesidad de crear una Comisión de Consolidación de la Paz "para ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz, y, en particular, coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante todo el período que sea necesario" (GAN, párrafo 264).

La idea prevista por el Secretario General acerca de la composición general de la Comisión se corresponde también con la que tiene el Grupo. Ambos proponen que debe estar formada por representantes del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social. En todas sus operaciones se debería contar con la participación de instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), así como, en palabras del Secretario General, con la presencia de los principales donantes de un fondo permanente para la consolidación de la paz. En las operaciones sobre un país en particular deben participar también representantes de ese país y, cuando se considere pertinente, directivos de bancos regionales de desarrollo, así como organizaciones regionales con participación activa en dicho país y, en opinión del Secretario General, también los Estados que tengan contingentes en el país, si es el caso, y los principales donantes al país en cuestión (CAL, párrafo 117 y GAN, párrafo 264).

En términos generales, los países miembros de las Naciones Unidas conciben la iniciativa de crear una Comisión de Consolidación de la Paz como "una idea adecuada a estos tiempos" que merece ser tomada en cuenta.⁴ Se trata de una iniciativa que contaría con el apoyo de la mayor parte de los países, particularmente de los Estados africanos.⁵ Sin embargo, para que de este órgano pueda surgir una propuesta suficientemente detallada, es necesario analizar varios aspectos con mayor profundidad. Mientras que parece haber un consenso amplio sobre la necesidad que tienen las Naciones Unidas de desempeñar un papel más consistente y constructivo en la gestión de conflictos (de importancia) para la comunidad internacional a través de la creación de esta Comisión, no hay todavía un consenso sobre su composición general⁶ ni sobre algunas de sus funciones, y falta por resolver aspectos como su ubicación dentro de la institución, sus

⁴ Ver el informe *Accepting "our shared responsibility"*, 36th United Nations Issues Conference, patrocinado por la Fundación Stanley, 11-13 febrero 2005, p. 12 [disponible en: <http://www.stanleyfoundation.org/reports/Issues05.pdf>].

⁵ *La posición común africana ante la propuesta de reforma de las Naciones Unidas (El consenso Ezulwini)*, Unión Africana, Consejo Ejecutivo, 7ª Sesión Extraordinaria, Addis Abeba, 7-8 marzo 2005 [disponible en: http://www.africa-union.org/News_Events/Calendar_of_Events/7th/extra/ordinary/session/ECL/Ext/EXCL2/VII/Report.doc] Ver también *Our common interest*, Informe de la Comisión para África, 11 marzo 2005 [disponible en: <http://commissionforafrica.org/english/report/thereport/12chap5.pdf>] (pero nótese que ninguno de los 17 miembros de la Comisión pertenece a algún país africano).

⁶ Sin embargo, como ha señalado un comentarista, la cuestión de la composición de la comisión no está muy clara en el informe del GAN. El informe CAL no aclara mucho este punto. Ver Stewart Patrick, *A U.N. reform we can support*, Taiwan News, 20 marzo 2005, [disponible en: <http://www.etaiwannews.com/Opinion/2005/03/20/1111289004.htm>].

funciones centrales y la estrategia fundamental necesaria para la consolidación de la paz. A la luz de las sutiles, pero relevantes, diferencias que existen entre las dos iniciativas, se observa que es muy importante prestar mayor atención a estos aspectos.

Para empezar, hay diferentes opiniones sobre el lugar que debe ocupar la Comisión en la institución. El Grupo recomienda que el "Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, establezca una Comisión para la Consolidación de la Paz" (GAN, párrafo 263). De elegirse este procedimiento para su constitución, la Comisión sería un órgano dependiente del Consejo de Seguridad. Por su parte, el Secretario General pide a "los Estados Miembros que establezcan una Comisión de Consolidación de la Paz, de carácter intergubernamental, así como una oficina de apoyo a la consolidación de la paz dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas" (CAL, párrafo 114).⁷ La cuestión no deja de tener gran importancia política. El presidente George W. Bush ha señalado que está dispuesto a apoyar la iniciativa de una Comisión de Consolidación de la Paz. Ahora bien, el gobierno de Bush piensa insistir en que la Comisión dependa del Consejo de Seguridad y, por tanto, en que sea este quien decida cuándo y dónde debe actuar.⁸ Otros países, especialmente los africanos, mantienen que la Comisión debe estar vinculada directamente con el Consejo Económico y Social y con la Asamblea General.⁹

El lugar que le corresponderá a la Comisión dependerá mucho, por lo menos teóricamente, del tipo de funciones básicas que esté llamada a desempeñar.¹⁰ Si resulta que su función principal es de carácter preventivo, tendría que ubicarse bajo el Consejo de Seguridad, el órgano principal con poderes y responsabilidades para desempeñar labores de diplomacia preventiva. Por otra parte, si su función principal es colaborar en situaciones de posguerra y con los esfuerzos de orden económico y de desarrollo social que se dan con posterioridad a un conflicto, tal vez sería el Consejo Económico y Social el órgano más adecuado para dirigir la Comisión.¹¹ A diferencia del Secretario General, cuya mayor preocupación reside en la necesidad de encontrar asistencia en la consolidación de la paz después de un conflicto, el Grupo concede gran importancia al papel preventivo que puede desempeñar la Comisión "a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra" (GAN, párrafo 261). En este sentido, una de las funciones básicas de la Comisión consistiría en "constatar qué países se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso" y en "organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más" (GAN, párrafo 264).

El término "consolidación de la paz" entró en la programación de las Naciones Unidas con *Un Programa de Paz* (AP) que el ex Secretario General Boutros Boutros Ghali lanzó en 1992. La agenda hace una distinción entre cuatro actividades, consecutivas pero que coinciden durante un tiempo, en el ámbito de la gestión de conflictos: diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz, obtención de la paz y consolidación de la paz. Se define la consolidación de la paz como "las acciones que se emprenden para identificar y

⁷ El GAN recomienda también la creación de una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la Secretaría y se extiende sobre la composición específica de esta oficina. En su opinión, la oficina permitiría que el Secretario General integrara estrategias y normas para el mantenimiento de la paz, estableciera prácticas recomendadas y proporcionara un apoyo cohesivo para las operaciones sobre el terreno (GAN, párrafos 266-269).

⁸ Stewart Patrick, *A U.N. reform we can support*, ver *supra* nota 6.

⁹ *La posición común africana ante la reforma de las Naciones Unidas*, ver *supra* nota 5. Pero ver también la Declaración de Indonesia, Nueva York, 28 enero 2005 [disponible en: <http://www.indonesiamission-ny.org/NewStatements/ps012805.html>].

¹⁰ Dependerá seguramente de los órganos de las Naciones Unidas que estén dispuestos a dotar a la Comisión de Consolidación de la Paz con la influencia necesaria para que sus operaciones y programas sean eficaces.

¹¹ Para una mayor información sobre las alternativas institucionales disponibles ver, por ejemplo, James Fearon, *Comentarios acerca de "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos"*, *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Preparado para una conferencia en Yale, 21 febrero 2005, esp. 17 sigs. [disponible en: <http://www.stanford.edu/~jfearon/papers/yalehlpconf.rtf>].

dar apoyo a instituciones que tenderán a fortalecer y consolidar la paz con objeto de evitar la recaída en un conflicto” (AP, párrafo 22). De acuerdo con esta agenda, la consolidación de la paz conlleva no solamente la labor de conseguir la seguridad y terminar con las hostilidades sino también la de participar en un proceso paralelo a largo plazo cuyos objetivos son: que grupos e individuos se reconcilien, y que se reformen o reconstruyan las instituciones, los sistemas y las economías de modo que se reduzca la posibilidad de recaer en la violencia. Mientras que las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz pueden tener un efecto horizontal sobre las diferentes actividades de la gestión de conflictos, el término “consolidación de la paz” implica, analizado con rigor, que la Comisión se dedicará principalmente a colaborar con sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Por el momento, sin embargo, la función básica de la Comisión no está aún clara.

Otro aspecto que no está aún claro es cuál será la estrategia de consolidación de la paz que la Comisión seguirá: ¿qué modelo, o modelos, utilizará para ayudar a los gobiernos – o a las administraciones temporales de las Naciones Unidas- a la reconciliación de grupos e individuos, a la reforma y reconstrucción de instituciones, sistemas y economías? ¿Hasta qué punto deben tomarse en cuenta los intereses nacionales, las iniciativas y aspiraciones del gobierno y/o de la sociedad civil del país en cuestión? O, planteado de un modo más directo: ¿cómo reaccionará la Comisión, o su órgano rector, si los modelos que se han elegido no son respetados por las estructuras locales que la propia Comisión ha puesto en pie? Por ejemplo, ¿perseguirá la Comisión una política de justicia de transición que recomiende a todos los países en cuestión el procesamiento por crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad cometidos tanto por los regímenes salientes como por las potencias ocupantes?

El Grupo se abstiene de desarrollar este punto. Sostiene solamente que la labor fundamental de la consolidación de la paz consiste en “establecer instituciones públicas eficaces que, mediante negociación, es con la sociedad civil, puedan establecer un marco consensuado para gobernar en un Estado de derecho” (GAN, párrafo 229). Para emprender esta tarea “los representantes de las Naciones Unidas sobre el terreno (incluidos los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz), necesitan apoyo concreto respecto de los aspectos más generales de la estrategia para la consolidación de la paz, especialmente en el campo del Estado de derecho” (GAN, párrafo 230).¹² El Secretario General, por el contrario, formula una estrategia de consolidación de la paz más substancial, basada en su anterior informe *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, que se presentó al Consejo de Seguridad el 23 de agosto de 2004. Al igual que lo hace el Grupo, el Secretario General señala la importancia del Estado de derecho en la consolidación de la paz y explica que tiene la intención de crear una Dependencia de Asistencia sobre el Estado de Derecho en la propuesta Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz para colaborar con los esfuerzos internos para reestablecer el imperio de la ley en sociedades arrasadas por la guerra (CAL, párrafo 137). Sin embargo, y a diferencia del Grupo, el Secretario General sostiene que “la justicia es un componente primordial del Estado de derecho” y, en este contexto, hace alusión a los importantes avances que se han conseguido para terminar con la impunidad de los que han cometido crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad (CAL, párrafo 138).¹³

¹² La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz “podría [además de dar apoyo a la Comisión de Consolidación de la Paz y al Secretario General] impartir asistencia y asesoramiento a los jefes de operaciones de paz, coordinadores residentes de las Naciones Unidas o gobiernos a los efectos, por ejemplo, de formular estrategias para mecanismos políticos de transición o establecer nuevas instituciones estatales” (GAN, párrafo 267).

¹³ El Secretario General hace un llamamiento a los países miembros a que “cooperen plenamente con la Corte Penal Internacional y los demás tribunales internacionales o mixtos sobre crímenes de guerra, y que les entreguen a las personas acusadas cuando se les solicite” (CAL, párrafo 138).

Las discrepancias existentes entre las dos iniciativas se pueden explicar a la luz de las diferencias que hay entre los marcos más generales, y entre los fundamentos que dieron origen a dichos marcos, en los que se desarrollaron las diferentes recomendaciones. El informe del Grupo está impregnado en toda su extensión por la “responsabilidad de proteger”, esto es, por la idea de que “los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de catástrofes que se puedan evitar –violaciones y asesinatos masivos, hambre - , pero cuando no tienen la capacidad o la voluntad de hacerlo, dicha responsabilidad recae sobre la comunidad internacional”.¹⁴ El principio de la responsabilidad de proteger trae a primer plano la demanda de que la comunidad internacional tiene el deber de proteger a las poblaciones vulnerables que corren riesgos como resultado de las guerras civiles, los levantamientos, la represión del Estado y el colapso del Estado. El Grupo concibe un nuevo amplio marco de seguridad colectiva que da mayor fundamento a esta idea. La idea sintoniza de cerca con el creciente concepto de seguridad humana.¹⁵ En el contexto de un conflicto armado, tanto la “responsabilidad de proteger” como la “seguridad humana” quieren hacer hincapié en la necesidad de que el sector internacional de seguridad - y en particular el Consejo de Seguridad - amplíe y modifique su concepto de seguridad para que incorpore el destino de las víctimas y de las poblaciones afectadas.

El Secretario General, por el contrario, presenta su propuesta de Comisión de Consolidación de la Paz en el contexto de un marco normativo más amplio en el que la responsabilidad de proteger ocupa solamente una parte (CAL, párrafo 135). El fundamento esencial de este marco es la dignidad humana. En su opinión: “si bien la libertad para vivir sin miseria y la libertad para vivir sin temor son fundamentales, no resultan suficientes. Todos los seres humanos tienen derecho a ser tratados con dignidad y respeto” (CAL, párrafo 127). Y sigue: “No habrá plan de seguridad... que consiga sus objetivos si no reposa en el sólido fundamento del respeto por la dignidad humana” (CAL, párrafo 128). En lo más profundo de la interpretación de la dignidad humana reside la exigencia de garantizar el respeto universal de los derechos humanos y la correspondiente obligación de las Naciones Unidas y de todos sus órganos, incluido el Consejo de Seguridad, de alcanzar este objetivo en la labor de prevención y resolución de conflictos armados. De hecho, el Secretario General hace un llamamiento al Alto Comisionado para los Derechos Humanos para que desempeñe un papel más activo en las deliberaciones del Consejo de Seguridad y de la Comisión de Consolidación de la Paz que se ha propuesto (CAL, párrafo 144).

A diferencia del concepto de seguridad humana, el concepto de dignidad humana está más desarrollado. Se asocia inextricablemente con los derechos humanos y está fuertemente relacionado con un conjunto de ideas sobre la organización política, social y económica adecuada para un Estado. Está ligado también a la idea de que la justicia de transición es necesaria, incluido el procesamiento por crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad cometidos tanto por los regímenes salientes como por los ocupantes. La afirmación de que la dignidad humana es el objetivo primordial de la consolidación de la paz delimita, de manera muy importante, los poderes y el abanico de opciones que tienen los gobiernos que participan en procesos de consolidación de la paz, pues les impone la responsabilidad no negociable de cumplir con sus obligaciones bajo las leyes internacionales de derechos humanos, incluidos la libertad de expresión, el derecho a elecciones libres y periódicas, y el derecho de las minorías a disfrutar de su propias culturas. Implica también que las Naciones Unidas no pueden hacer concesión alguna respecto de estas obligaciones si surgen discrepancias con los países en cuestión sobre los objetivos primordiales de la consolidación de la paz.

¹⁴ *La responsabilidad de proteger*. Informe de la Comisión independiente sobre la intervención y la soberanía de los Estados (2003) [disponible en: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>].

¹⁵ *Seguridad humana ahora*. Informe de la Comisión sobre seguridad humana (2003) [disponible en: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline/pdf>].

En vista de estas diferencias, se sostiene que aspectos como la ubicación de la Comisión dentro de las Naciones Unidas, su función básica y la elección de una estrategia sólida de consolidación de la paz no son cuestiones meramente prácticas o de detalle; cuando intentemos resolverlas es muy probable que tengamos que volver a un análisis mucho más difícil sobre las razones por las que todos nosotros queremos y necesitamos una Comisión de Consolidación de la Paz, y también es probable que salga a la luz un desacuerdo más profundo sobre los objetivos primordiales, los poderes, las responsabilidades y el mandato de unas Naciones Unidas reformadas.

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.