

La **Comisión de Consolidación** de la **Paz** de la **ONU**: sus **orígenes** y **desempeño inicial**

RICHARD PONZIO*

En septiembre de 2005, la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en Nueva York reunió a representantes de más de 170 estados para analizar los desafíos mundiales, incluidos la seguridad, la pobreza y la reforma de las Naciones Unidas (ONU). Entre las reformas más importantes tratadas en este encuentro sin precedente de líderes mundiales se planteó el compromiso de establecer una Comisión de Consolidación de la Paz en las Naciones Unidas antes del 31 de diciembre de 2005.¹

Este artículo ofrece una breve perspectiva general del entorno conceptual e institucional en el cual se creó la Comisión de Consolidación de la Paz. Después se examina el mandato de dicha entidad, su estructura y situación a casi un año de creada. Finalmente se esbozan algunas prioridades estratégicas y operativas que servirían para superar deficiencias en la concepción y los esfuerzos iniciales de la Comisión. Con la llegada de un nuevo secretario general, este artículo busca promover el debate sobre qué puede hacerse para asegurar el desarrollo progresivo de este nuevo instrumento potencialmente poderoso para consolidar la paz sostenible.

* Candidato a doctor en relaciones internacionales por la Universidad de Oxford. Ha participado en operaciones de consolidación de la paz en el sistema de las Naciones Unidas en África, Asia, los Balcanes y el Pacífico. El autor agradece a Patty Chang, Christine Cheng, Kerstin Vignard y a dos revisores anónimos, por sus comentarios a versiones anteriores de este artículo.

1. Es interesante notar que a partir de abril de 2007, con el encabezado *Follow-up* (seguimiento) de la página electrónica de la Cumbre Mundial de 2005, el único asunto mencionado son las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU que establecen la Comisión de Consolidación de la Paz. Véase <www.un.org/summit2005/documents.html>.

ORÍGENES DE LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

El concepto de consolidación de la paz

A cuñada en el decenio de los años setenta por Johan Galtung,² la *consolidación de la paz* ganó una considerable aceptación en los noventa, cuando el secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali definió la consolidación de la paz posterior a un conflicto como “la acción para identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y hacer sólida la paz con objeto de evitar la reanudación del conflicto”.³ Las Naciones Unidas siguen considerando la consolidación de la paz directamente en terrenos de la recuperación después del conflicto, contra la visión de muchos estudiosos y profesionales para quienes la consolidación de la paz tiene que ver tanto con la recuperación como con la prevención.⁴

Se debe distinguir la consolidación de la paz del concepto más estrecho de mantenimiento de la paz (aunque muchas veces las dos se lleguen a trabajar de manera conjunta). Marrack Goulding define el mantenimiento de la paz como una operación para prevenir el reinicio de la lucha, lo cual incluye la participación de los efectivos militares (y, con frecuencia, policiales) que “se instalan con el consentimiento de las partes (en conflicto) [...] y que deben ser neutrales e imparciales respecto de ellas”.⁵

Las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas

El objetivo central de cualquier actividad de consolidación de la paz es aprovechar los recursos políticos, financieros y técnicos para reunir a las facciones en guerra de modo que apoyen un proceso de paz. Las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas incluyen realizar borradores de constituciones o reformarlas; poner en marcha programas de desarme, desmilitarización y reintegración; canalizar ayuda humanitaria urgente a las comunidades; facilitar sistemas de justicia de transición; fortalecer las instituciones del Estado y la prestación de servicios públicos; apoyar el desarrollo de la sociedad civil independiente y de los medios de comunicación; subordinar las fuerzas de seguridad al control civil democrático, y organizar las elecciones.

El final de la guerra fría y la reducción de las tensiones ideológicas crearon el espacio político para que las operaciones de mantenimiento de la paz ampliaran sus mandatos a una extensa variedad de actividades de consolidación de la paz. El Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT) en Namibia (1989-1990) fue la primera de estas operaciones; su mandato incluyó la supervisión de elecciones, el mantenimiento del orden y la desmilitarización. Fue la primera vez que las Naciones Unidas apoyaron activamente la creación de un Estado soberano democrático por medio de una operación de paz. De acuerdo con V.P. Fortna, el GANUPT controló y reforzó un clima de seguridad y, “lo más importante, tenía la misión de consolidar la confianza en el proceso de paz, las elecciones y el resultado de la transición: el nuevo Estado de Namibia, así como legitimar todo ello”.⁶ A la operación de Namibia pronto siguieron operaciones mucho mayores y aun más complejas en El Salvador (ONUSAL, 1991-1995), Angola (UNAVEM II, 1991-1995), Camboya (APRONUC, 1991-1993)⁷ y Mozambique (ONUMOS, 1992-1994). Estos mandatos ampliados incluyeron, entre otros propósitos, el

2. Johan Galtung, *Peace, War and Defence. Essays in Peace Research*, vol. 2, Christian Ejlertsen, Copenhagen, 1975, pp. 282-304.

3. *An Agenda for Peace: Report of the Secretary General*, documento de la ONU A/47/277 – S/24111, 17 de junio de 1992 <www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, párrafo 21. Para un resumen completo del concepto *consolidación de la paz* en 24 organismos gubernamentales e intergubernamentales, véase Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell y Laura Sitea, “Peacebuilding: What Is in a Name?”, *Global Governance*, vol. 13, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp. 35-58.

4. Doyle y Sambanis ven la consolidación de la paz como la promoción de “las posturas e instituciones sociales, económicas y políticas que evitarán [...] que los conflictos se tornen violentos. De hecho, la consolidación de la paz es la línea del frente de la acción preventiva” (Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis, “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 4, 2000, p. 779). Call y Cook se refieren a la consolidación de la paz como “los esfuerzos para transformar las relaciones sociales potencialmente violentas en resultados y relaciones pacíficas sostenibles” (Charles T. Call y Susan E. Cook, “On Democratization and Peacebuilding”, *Global Governance*, vol. 9, núm. 2, 2003, p. 240).

5. Marrack Goulding, *Peacemonger*, John Murray, Londres, 2002, pp. 14-15.

6. V.P. Fortna, “United Nations Transition Assistance Group in Namibia”, en W.J. Durch (comp.), *The Evolution of UN Peacekeeping*, St Martin's Press, Nueva York, 1994, p. 362.

7. En referencia a la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, Doyle escribe: “Desde la era colonial y las ocupaciones de Alemania y Japón por parte de los aliados, después de la segunda guerra mundial, no se había dado una presencia extranjera que tuviera tal jurisdicción formal administrativa sobre las funciones civiles de un país independiente”. Michael W. Doyle, *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate*, Lynne Rienner, Boulder, 1995, p. 13.

seguimiento de los derechos humanos y educación sobre los mismos; jurisdicción temporal de los ministerios del Estado; desmovilización y reintegración de excombatientes a la vida civil, reforzamiento de la policía; institución de órganos electorales permanentes, e incluso promoción de la liberalización de la economía.

Para 1999, las intervenciones en Kosovo (UNMIK), Timor Oriental (UNTAET) y Sierra Leona (UNAMSIL) representaron las operaciones de consolidación de la paz más complejas, costosas e intrusivas realizadas hasta el momento. Kosovo y Timor Oriental, en particular, fueron excepcionales: administraciones internacionales de transición completa. A estas operaciones pronto les siguieron grandes misiones en Afganistán (UNAMA), Burundi (ONUB), Costa de Marfil (ONUCI), la República Democrática del Congo (MONUC), Haití (MINUSTAH), Liberia (UNMIL) y Sudán (UNMIS). Juntas constituyen el mayor número de operaciones de consolidación de la paz simultáneas y de consideración nunca antes alcanzado: para 2006, las Naciones Unidas habían desplegado más de 90 000 elementos militares y de personal civil en el campo.⁸

Las Naciones Unidas son representadas en el campo por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP, que en la actualidad dirige y sostiene 18 operaciones de paz de varios tipos), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, la institución mundial más importante en el otorgamiento de subvenciones, que cuenta con una oficina de Prevención y Recuperación de Crisis y operaciones de campo en la mayoría de los países en desarrollo), el Departamento de Asuntos Políticos (que hoy administra 10 misiones regionales y de países en lo individual) y otros 31 organismos, fondos y programas. Adicionalmente, una amplia variedad de actores participan en las actuales operaciones internacionales de consolidación de la paz como miembros o representantes de la *comunidad internacional*. Estos actores incluyen instituciones financieras internacionales; organizaciones regionales; estados miembro de las Naciones Unidas, en lo individual, y coaliciones; organismos de desarrollo nacionales; organizaciones intergubernamentales externas a la estructura de las Naciones Unidas, y organizaciones no gubernamentales internacionales.

La participación de tantos actores quiere decir que la coordinación y la integración de las actividades de

consolidación de la paz han resultado asuntos de importancia. Como anotan Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis:

La necesidad de una mayor coordinación de estrategias cuando intervienen varios organismos internacionales en el mismo conflicto es una lección que se escucha con frecuencia en los círculos políticos, pero pocas veces es encarada por los organismos responsables. Hoy las Naciones Unidas tienen un Departamento de Asuntos Políticos atendido predominantemente por diplomáticos cuya mayor responsabilidad es *hacer la paz*, el análisis político y el apoyo a los procesos de paz mediados. Tiene el citado DOMP que controla el despliegue de fuerzas militares para cumplir dicho propósito. La consolidación de la paz está asignada al Departamento de Asuntos Políticos, pero las habilidades enfocadas en el nexo entre la construcción de instituciones y el desarrollo económico están dispersas a lo largo del sistema de la ONU en el PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Banco Mundial y, lo más significativo, entre los funcionarios que dirigen los esfuerzos en la consolidación de la paz en el campo.⁹

Algún avance se logró en lo que respecta a la coordinación al seguir las recomendaciones del informe Brahimi sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas.¹⁰ Por ejemplo, en octubre de 2001 se estableció en Nueva York el primer grupo de trabajo de misión integrada para promover la planeación conjunta entre los órganos de las Naciones Unidas para la nueva misión en Afganistán. Sin embargo, este grupo de trabajo se disolvió prematuramente en febrero de 2002, mucho antes de que la nueva misión se desplegara por completo. Los esfuerzos por promover mayor cohesión y apoyo para las misiones de consolidación de la paz del sistema de las Naciones Unidas en toda su amplitud siguen quedándose cortos respecto de las necesidades y expectativas.¹¹

9. Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, Princeton, 2006, p. 344.

10. Informe del grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, conocido también como Informe Brahimi, reproducido en el documento de la ONU A/55/305 - S/2000/809, 21 de agosto de 2000.

11. Además del trabajo de la Comisión de Consolidación de la Paz, se hacen esfuerzos para mejorar la coordinación del sistema de la ONU en operaciones de paz por medio del Proceso de Planeación de la Misión Integrada. Véase Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *Integrated Mission Planning Process*, 2004 Heads of Mission Conference, documento de la ONU DPKO/HMC/2004/12, 23 de enero de 2004.

8. Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, Lynne Rienner, Boulder, 2006, p. IX.



Las Naciones Unidas han contribuido a la reducción de los conflictos civiles de años recientes;¹² sin embargo, a pesar de las mejores intenciones, la Organización misma reconoce que ha fracasado con frecuencia en la prevención de la reaparición de la guerra y en establecer instituciones políticas funcionales e incluyentes en las sociedades desgarradas por la guerra.¹³ De acuerdo con Charles Call y Susan Cook, de 18 países afectados por conflictos, en los que las Naciones Unidas buscaron facilitar las transformaciones políticas entre 1988 y 2002, 13 continuaron siendo clasificadas como regímenes autoritarios en 2002.¹⁴ Roland Paris concluye que de 11 operaciones de consolidación de la paz emprendidas entre 1989 y 1998 sólo dos fueron exitosas (Croacia y Namibia), dos fueron fracasos evidentes (Angola y Ruanda) y las siete restantes se encuentran entre ambos extremos.¹⁵

Fue en este entorno que, en septiembre de 2003, el secretario general de las Naciones Unidas comisionó a un Grupo de Alto Nivel para proponer reformas de fondo a las instituciones de las Naciones Unidas cuyo objetivo es la promoción de la paz y la seguridad. Evidentemente, el

secretario general e influyentes estados miembro de las Naciones Unidas se encontraban insatisfechos con la capacidad del Consejo de Seguridad y la Asamblea General para movilizar un apoyo sostenido a los países en conflicto, especialmente en el mediano y largo plazos.¹⁶ También se planteó la inquietud acerca del desempeño de las unidades operativas en la coordinación, el uso compartido de los recursos limitados y la conducción de sus respectivas actividades de consolidación de la paz hacia fines comunes. De acuerdo con Jehangir Khan, exsubdirector de planeación de políticas del Departamento de Asuntos Políticos y excoordinador del equipo de Iraq:

Requeríamos de manera desesperada un órgano político de alto nivel para apoyar los procesos políticos y ayudar a los países a poner en marcha los acuerdos de paz. Históricamente, el Departamento de Asuntos Políticos había encabezado el grupo de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, pero no tiene la estructura requerida para ser un órgano operativo, aunque en el pasado se habían realizado intentos para establecer una unidad de consolidación de la paz en apoyo a las operaciones de campo. La Comisión puede ayudar a crear una mejor coordinación y liderazgo en la consolidación de la paz mediante el sistema de las Naciones Unidas.¹⁷

El Grupo de Alto Nivel recomendó la creación de dos nuevos organismos: una Comisión de Consolidación de

12. Véase, por ejemplo, Human Security Centre, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 2005. De acuerdo con un estudio de RAND acerca de ocho operaciones recientes de la ONU para consolidación de la paz, el decremento en muertes por conflictos armados —desde un promedio de más de 200 000 por año durante el decenio de 1990 hasta un cálculo de 27 000 en 2003— puede atribuirse, en parte, a la eficacia de la consolidación de la paz por parte de la ONU. James Dobbins *et al.*, *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, RAND Corporation, Santa Mónica, California, 2005, p. XXXVI.

13. "Durante la última década, las Naciones Unidas han fracasado repetidamente en lograr el reto [de terminar con el flagelo de la guerra], y no pueden hacerlo mejor el día de hoy", establece el Informe Brahimi, *op. cit.*, resumen ejecutivo.

14. Charles T. Call y Susan Cook, *op. cit.*, pp. 233-234.

15. Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 151.

16. Como comentó el entonces director de la sección de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), David Harland: "El Consejo de Seguridad de la ONU debería haber llevado a cabo mejor su papel de convocatoria de todos los actores relevantes en la consolidación de la paz. Podría haber realizado discusiones oportunas con, por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI, entre otros". Entrevista con el autor, 28 de junio de 2005.

17. Entrevista con el autor, *op. cit.*



la Paz y una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz.¹⁸ El secretario general respaldó esta propuesta en su informe de marzo de 2005 (*Un concepto más amplio de la libertad*), creando el marco para su consideración en la Cumbre Mundial de 2005.¹⁹ Como se propuso en el Grupo de Alto Nivel, los nuevos órganos tendrían dos objetivos centrales: ayudar a los estados a evitar el *colapso* y el estallamiento de la guerra, y ayudar a los estados en su transición de la guerra a la paz. Se esperaba que la Comisión de Consolidación de la Paz construyera puentes y facilitara la planeación conjunta tanto con el sistema de las Naciones Unidas como con socios en liderazgo, financiamiento y asesoramiento experto. Aunque algunos países en desarrollo expresaron su preocupación por el incremento de la intromisión política externa en los que tradicionalmente se han considerado asuntos internos de estados soberanos, la iniciativa ganó impulso rápidamente.

PRIMEROS PASOS

Mandato y estructura

Destacando la necesidad de aplicar un enfoque coordinado, coherente e integrado en la consolidación de la paz y la reconciliación después de los conflictos con el objeto

de lograr una paz duradera; reconociendo la necesidad de disponer de un mecanismo institucional específico para atender las necesidades especiales de los países que salen de situaciones de conflicto con miras a lograr la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases de un desarrollo sostenible, y reconociendo la función decisiva de las Naciones Unidas a este respecto, decidimos establecer una Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental.²⁰

Se acordó que la Comisión de Consolidación de la Paz serviría como un organismo subsidiario tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad. Dada la perenne tensión entre el Consejo de Seguridad (cuyos miembros permanentes ven por lo general los asuntos importantes de paz y seguridad internacionales como exclusivos de su ámbito)²¹ y la Asamblea General (que puede discutir problemas de paz y seguridad internacional y obtiene su legitimidad de su membresía casi universal), no sorprende que ambos órganos de las Naciones Unidas reclamaran su autoridad sobre el funcionamiento de la Comisión. Esta autoridad dual, sin embargo, provoca cuestionamientos sobre las líneas de rendición de cuentas y la continuidad de las recomendaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz.

Después de consultas realizadas a fines de 2005, el 20 de diciembre de ese año la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron resoluciones simultáneas en

18. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, 2004.

19. Este informe no menciona los dos objetivos especificados por el Grupo de Alto Nivel. Como se señala más adelante en este artículo, el debate ya se estaba alejando de un papel de prevención del conflicto para la Comisión de Consolidación de la Paz. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, documento de la ONU A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

20. Documento final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 aprobada por la Asamblea General, documento de la ONU A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párrafo 97.

21. El primer apartado del artículo 12 de la Carta de las Naciones Unidas establece: "Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad".

La Comisión de Consolidación de la Paz ha recorrido un largo camino. Casi de la noche a la mañana pudo colocar en un nivel superior de la agenda política internacional el tema de la consolidación de la paz después de las guerras. Desempeña un servicio valioso al dirigir los reflectores a países olvidados, a los que ya no se considera de alta prioridad pero que aún requieren consolidar una paz duradera

las que detallaron los objetivos principales de la Comisión de Consolidación de la Paz:

a) 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;

b) centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible, y

c) formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todos los agentes pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenos a éstas, así como establecer prácticas óptimas, ayudar a asegurar un financiamiento previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el periodo en que la

comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos.²²

Es importante destacar que la Comisión de Consolidación de la Paz es sólo “un organismo consultor fundamentado en el consenso”. Su influencia en la estructura de las Naciones Unidas tiene como única fuente la calidad de sus recomendaciones, la relevancia de la información que comparte y su capacidad para generar recursos adicionales para un Estado afectado por el conflicto y cuya importancia percibida en la agenda internacional se ha desvanecido.

Debido a esta falta de autoridad formal, incluso cuando se logra el consenso, puede ser difícil alcanzar el nivel de coordinación previsto en el tercer punto de la resolución. Además, es notorio que después de estos tres puntos (de los cuales los dos primeros son repetitivos), el resto de la resolución de cinco páginas trata esencialmente de procedimientos, en particular respecto a las relaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz con los órganos más importantes de las Naciones Unidas, y la composición de los dos subórganos principales de la Comisión: el Comité de Organización y las reuniones específicas por país. De manera paradójica, los trabajos de la Comisión —introducida como una gran reforma de las Naciones Unidas que ayudaría a hacer más eficientes las prácticas de trabajo de la ONU en Nueva York con importantes dividendos en el trabajo de campo— de inmediato se empantanaron, sobre todo en asuntos procedimentales durante su creación y primer año de operaciones.

El Comité de Organización lo forman siete miembros del Consejo de Seguridad (incluidos todos los miembros permanentes), siete miembros del Consejo Económico y Social, los cinco mayores contribuyentes financieros (por obligación o voluntarios) a las Naciones Unidas, los cinco mayores contribuyentes que aportan contingentes militares y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas y siete miembros adicionales, tomada en cuenta la representación regional debida. A todos los miembros del Comité de Organización se les invita a participar en las reuniones específicas por país, junto con el país en consideración, organizaciones regionales relevantes y países comprometidos con el proceso posterior al conflicto, representantes de campo de alto rango de las Naciones Unidas y todos los contribuyentes más impor-

22. Resolución 60/180 aprobada por la Asamblea General, documento de la ONU A/RES/60/180, del 20 de diciembre de 2005, y resolución 1645, aprobada por el Consejo de Seguridad, documento de la ONU S/RES/1645, del 20 de diciembre de 2005.

tantes, de recursos financieros, tropas y policía civil. En la actualidad, la relación formal entre la Comisión de Consolidación de la Paz y los actores que no son del Estado sigue sin quedar clara.

Junto a estos organismos, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad pidieron al secretario general que se establecieran una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y un Fondo para la Consolidación de la Paz, permanente y multianual. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, creada con recursos ya existentes para dar apoyo de la Secretaría General a la Comisión,²³ cuenta en la actualidad con 12 funcionarios profesionales encabezados por Carolyn McAskie (Canadá), con nivel de asistente del secretario general. Se espera que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz reúna y analice información relacionada con los países cuya superación de los conflictos es reciente y se encuentran en la agenda de la Comisión de Consolidación de la Paz: esto incluye recursos financieros, planeación de desarrollo, evaluar el progreso respecto a las metas de recuperación y las mejores prácticas en la consolidación de la paz. La sección de apoyo de análisis y políticas de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz también desarrolla una plataforma de conocimiento basada en la red para servir como archivo de consulta sobre las mejores prácticas y lecciones aprendidas en la consolidación de la paz mediante el sistema de las Naciones Unidas.

Con una meta de 250 millones de dólares estadounidenses, 210 millones se comprometieron para el Fondo para la Consolidación de la Paz a principios de marzo de 2007.²⁴ El fondo es administrado por el PNUD y se espera que permita la liberación expedita de recursos para las actividades de mayor repercusión en la consolidación de la paz.

SITUACIÓN ACTUAL

El Comité de Organización de la Comisión de Consolidación de la Paz se reunió por primera vez el 23 de junio de 2005. En abril de 2007 sus aparentemente poco manejables 31 miembros incluyen los cinco miembros permanentes (China, Francia, Rusia, el Reino Unido y

Estados Unidos) más Panamá y Sudáfrica, del Consejo de Seguridad; Angola, Brasil, Guinea-Bissau, Indonesia y Sri Lanka, del Consejo Económico y Social (actualmente dos de sus asientos están vacantes); Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos y Noruega, como proveedores importantes de funcionarios militares y policiales de las misiones de Naciones Unidas, y Burundi, Chile, Croacia, Egipto, El Salvador, Fiyi y Jamaica, los siete miembros adicionales electos por la Asamblea General. La Comisión eligió a Angola en su presidencia y a El Salvador y Noruega para sus vicepresidencias. Se habla de que esta membresía se negoció en un clima de recelo y que sus primeros seis meses se utilizaron en asuntos de procedimientos.²⁵

Muchos observadores sostienen que el verdadero valor agregado de la Comisión de Consolidación de la Paz debe esperarse de los trabajos de las reuniones específicas por país. Tras el envío de una carta de la presidenta del Consejo de Seguridad, embajadora Ellen Margrethe Løj, de Dinamarca, al director de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el Comité de Organización acordó que Burundi y Sierra Leona serían los dos primeros casos por tratar de la agenda de la Comisión de Consolidación de la Paz.²⁶ Las dos primeras rondas de reuniones específicas por país, sobre Burundi y Sierra Leona tuvieron lugar en Nueva York en octubre y diciembre de 2006. Inmediatamente, al trabajo de la Comisión de Consolidación de la Paz se le consideró equiparable a una conferencia en la que se adoptan compromisos de contribución: en noviembre la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz envió misiones a Burundi y Sierra Leona para evaluar la situación en el campo, aclarar el enfoque de la Comisión y disipar la opinión errónea mencionada.

En la primera reunión sobre Burundi se acordaron las tres categorías de prioridades amplias: buen gobierno, el imperio de la ley y la reforma del sector de seguridad, así como la recuperación de la comunidad. Entre estas categorías se identificaron otras prioridades, incluidos el reforzamiento del diálogo nacional, el papel de las mujeres y de los estados regionales en la consolidación de la paz y la prestación de servicios públicos básicos.²⁷

23. "Se optó por una pequeña oficina de apoyo [...] para evitar la duplicación y promover la coordinación, establecimiento de estándares y control de calidad", explica la exvicesecretaría general de la ONU, Louise Fréchette, entrevista con el autor, 26 de julio de 2006.

24. "UN Grants Sierra Leone \$35 Million to Help It Build up Institutions for Peace", *UN News Service*, 1 de marzo de 2007.

25. Véase, por ejemplo, Security Council Report, *Special Research Report: Peacebuilding Commission*, 23 de junio de 2006; Security Council Report, *Update Report No. 5: Peacebuilding Commission*, 25 de enero de 2007, disponible en <www.securitycouncilreport.org>.

26. Se prevé que la Comisión atenderá entre cuatro y cinco casos por año. Los países que la Comisión podría considerar nuevos candidatos son la República Democrática del Congo, Guinea-Bissau, Haití, Liberia y Timor Oriental.

En la primera reunión sobre Sierra Leona se acordó atender cuatro áreas críticas: facultamiento y empleo de los jóvenes; consolidación de la democracia y buen gobierno; reforma en materia de seguridad y justicia, y desarrollo de capacidades.²⁸ También se acordó que se prepararían conjuntamente los planes de trabajo detallados de la consolidación de la paz para ambos países antes de la siguiente ronda de encuentros (que se esperaba llevar a cabo a mediados de 2007).

La Comisión de Consolidación de la Paz ya tuvo éxito en destinar 35 millones de dólares estadounidenses a Burundi y Sierra Leona, como anunció el secretario general de la Cumbre de la Unión Africana en enero de 2007.²⁹ Pero el tambaleante inicio de la Comisión de Consolidación de la Paz —la acritud generada en la decisión sobre su composición, y el hecho de que “aun en la etapa inicial, la Comisión tenía poco que mostrar”, como hizo notar el representante brasileño en la Comisión, el embajador Piragibe dos Santos Tarragô— es innegable.³⁰

Sin embargo, una preocupación mayor a la de que la Comisión realice poco es que duplique, complique y distraiga los escasos recursos para desarrollar las estrategias integradas con miras a la consolidación de la paz sobre las que han insistido muchos estados miembro de las Naciones Unidas en un esfuerzo por *hallar el nicho* de la Comisión. El embajador Thomas Matussek, en nombre de la Unión Europea, comentó que “es en la promoción del desarrollo de una estrategia viable de consolidación de la paz, con amplia titularidad, donde la Comisión realmente puede aportar valor”. El embajador Raymond Wolfe, a nombre del Movimiento de Países No Alineados, sostuvo que las recomendaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz deben dar origen a un *planteamiento integral y coherente*.³¹ En estos momentos la

Comisión de Consolidación de la Paz tiene en consideración una estrategia integrada para consolidar la paz en conjunto con cada uno de los países de su agenda.

Por un lado, tales estrategias son un componente lógico y por lo general útil de cualquier esfuerzo de reconstrucción posbélica, en especial cuando los gobiernos que reciben ayuda extranjera encabezan los preparativos y aprenden de la experiencia. Por otro lado, ¿cómo puede otro marco estratégico de consolidación de la paz beneficiar a un país como Sierra Leona que, con apoyo de la comunidad internacional, ya mantiene una estrategia de Reducción de Pobreza, un Marco de Gasto de Mediano Plazo y una Estrategia de Consolidación de la Paz? Sería difícil nombrar un país candidato a recibir apoyo de la Comisión de Consolidación de la Paz que no cuente ya con planes similares vigentes elaborados de manera cuidadosa por él mismo. Los ejercicios locales de planeación estratégica son por mucho un mejor medio de facultar a las contrapartes locales que los esfuerzos realizados en Nueva York, y tales ejercicios locales probablemente analicen y reflejen mejor las prioridades esenciales del país para la consolidación de la paz.

Además, el hecho de que los estados miembro determinen en la sede de las Naciones Unidas cómo deberían trabajar en específico los organismos de las Naciones Unidas uno con otro y en qué actividades, en el entorno particular de un país, es un ejercicio altamente burocrático. En lugar de añadir más confusión al ámbito internacional, la Comisión de Consolidación de la Paz estaría mejor preparada para coordinar y alinear recursos de donativos otorgados para apoyar estrategias de consolidación de la paz elaboradas y acordadas en el ámbito local. La verdadera laguna en el sistema de las Naciones Unidas sigue siendo la necesidad de aumentar de manera significativa los recursos para sostener a los componentes civiles de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, tales como establecer órganos electorales permanentes, entrenar parlamentarios y elaborar estrategias contra la corrupción.

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS Y OPERATIVAS

Se han propuesto muchas ideas innovadoras para centrar los esfuerzos de la Comisión de Consolidación de la Paz. Aquí se delinean algunas que son fundamentales, junto con tres prioridades operativas.

27. Comisión de Consolidación de la Paz, *Chairman's Summary, Burundi Country-specific Meeting*, 13 de octubre de 2006 <www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/burundi-chair-13oct2006.pdf>.

28. Comisión de Consolidación de la Paz, *Chairman's Summary, Sierra Leone Country-Specific Meeting*, 12 de octubre de 2006 <www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/sierraleone-chair-12oct2006.pdf>.

29. Discurso del secretario general en la Cumbre de la Unión Africana, Addis Abeba, 29 de enero de 2007. Aunque estos fondos se encuentran disponibles para Burundi, la asignación para Sierra Leona será liberada una vez que se complete el proceso de revisión de su plan de prioridades.

30. Asamblea General, 61a. sesión, 87a. reunión plenaria, documento de la ONU A/61/PV.87, 6 de febrero de 2007, p. 9.

31. Asamblea General, 61a. sesión, 86a. reunión plenaria, documento de la ONU A/61/PV.86, 6 de febrero de 2007, pp. 6 y 8.

Enfoque estratégico

La consolidación de la paz significa diferentes cosas para mucha gente. Las reuniones específicas por país de la Comisión de Consolidación de la Paz han señalado como relevante una larga lista de áreas prioritarias, incluidos el buen gobierno, el empleo, el derecho de los jóvenes, el papel de la mujer y de los estados regionales en la consolidación de la paz, la reforma del sector de seguridad y justicia, la recuperación de la comunidad, el reforzamiento del diálogo nacional y el desarrollo de capacidades. Pero la Comisión de Consolidación de la Paz no puede ser exitosa si intenta hacerse cargo de todo. Afinar el foco de atención de la Comisión aclararía y diferenciaría su papel, y, sobre todo, añadiría valor significativo al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Naturalmente, sería necesario un debate profundo entre los estados miembro de las Naciones Unidas y otros actores relevantes para decidir en cuáles prioridades estratégicas se debería concentrar la Comisión. A continuación, tres propuestas iniciales a las que la Comisión debería de prestar atención.

Prevención del conflicto violento

El Grupo de Alto Nivel propuso dar prioridad a la prevención del conflicto, ya que uno de los dos pilares clave de la Comisión de Consolidación de la Paz fue eliminado en las negociaciones del periodo preparatorio de la Cumbre Mundial de 2005. A pesar de los avances de Naciones Unidas en los conceptos y la práctica de la diplomacia preventiva y la prevención de conflictos,³² esta área se omitió de la discusión. De modo ostensible, estados poderosos, miembros de las Naciones Unidas, compartían la preocupación por cualquier desafío a la preeminencia del Consejo de Seguridad en esta área. Su renuencia también podría ser producto de un temor

32. Boutros Boutros-Ghali definió la diplomacia preventiva como "acciones para evitar controversias entre grupos; donde las haya, evitar que se vuelvan conflictos mayores, y limitar el crecimiento de estos últimos cuando ocurran" (*An Agenda for Peace*. Report of the Secretary General, *op. cit.*, párrafo 20). A partir de esta definición, Kofi Annan sostiene de manera persuasiva que la Carta de la ONU "contiene las bases para un enfoque completo y de largo plazo para una prevención del conflicto basada en un concepto ampliado de la paz y la seguridad" (*Prevención de los conflictos armados*, Informe del Secretario General, documento de la ONU A/55/985 – S/2001/574, 7 de junio de 2001, párrafo 20).



a equipar a las Naciones Unidas con capacidades para reunir información que se usara contra ellos.

La decisión de centrarse sólo en las dimensiones de la consolidación de la paz *posconflicto* va en contra de la recomendación de las incontables conferencias internacionales, estudios especializados e informes patrocinados por las Naciones Unidas, todos los cuales sitúan la prevención del conflicto en el centro del mandato de la ONU. En una era en la que las tecnologías de guerra pueden matar y mutilar un número sin precedente de civiles, la actual capacidad de las Naciones Unidas para evitar los conflictos violentos es lamentablemente inadecuada, en particular por lo que se refiere a recoger y analizar los primeros datos de alerta. Desde las perspectivas moral, política y económica, la prevención tiene sentido (como se muestra, por ejemplo, mediante la experiencia de las Naciones Unidas en prepararse para los desastres naturales y reducir sus efectos). Las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad relativas a la Comisión de Consolidación de la Paz deberían acrecentar su mandato: la prevención de los conflictos debería ser una labor central de la Comisión de Consolidación de la Paz.

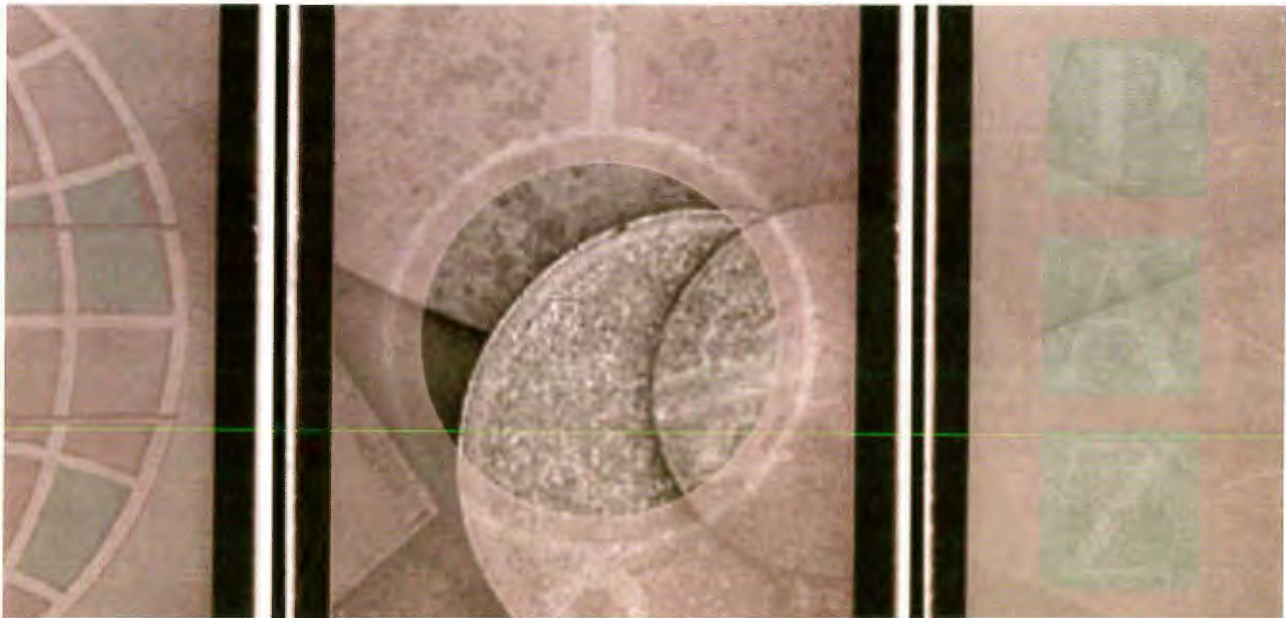
Conducción ordenada del fortalecimiento de un gobierno democrático eficaz

Desde que terminó la guerra fría, las Naciones Unidas han dirigido o iniciado 30 operaciones de paz de ámbito

nacional con un importante componente de construcción de instituciones políticas.³³ Las misiones más exitosas han logrado apoyar a los países a construir instituciones de gobierno estables y democráticas —incluido un sistema judicial independiente— para mediar los intereses nacionales en competencia y para atender de manera pacífica las causas de raíz de un conflicto. Sin embargo, la bibliografía indica que la mayoría de las iniciativas de consolidación de la paz se centran “en las causas inmediatas o subyacentes del conflicto, dejando un poco de lado a las instituciones del Estado”.³⁴ Administrar con habilidad la consolidación de la autoridad democrática en una sociedad afectada por la guerra pocas veces resulta simple o

33. Las misiones de la ONU por país son: Afganistán (UNAMA, 2002), Angola (UNAVEM II y III, y MONUA, 1991-1999), Bosnia-Herzegovina (UNMIBH, 1995-2002), Burundi (ONUB, 2004), Camboya (APRONUC, 1992-1993), República Centroafricana (MINURCA, BONUCA, 1998-), Costa de Marfil (ONUCI, 2004), Croacia (UNTAES, 1995-1998), República Democrática del Congo (MONUC, 1999), El Salvador (ONUSAL, 1991-1995), Guinea-Bissau (UNOGBIS, 1999), Guatemala (MINUGUA, 1997), Haití (UNMIIH, UNSMIIH, UNTMIIH, 1993-1997; MINUSTAH, 2004), Iraq (UNAMI, 2003), Kosovo (UNMIK, 1999), Liberia (UNOMIL, 1993-1997; UNMIL, 2003), Oriente Medio (UNSCO, 1999), Mozambique (ONUMOZ, 1992-1994), Namibia (GANUP, 1989-1990), Nepal (UNMIN, 2007), Nicaragua (ONUCA y ONUVEN, 1989-1992), Papúa Nueva Guinea (UNOMB, 1998-2004), Ruanda (UNAMIR, 1993-1996), Sierra Leona (UNAMSIL, 1999-2005), Somalia (UNOSOM II y UNPOS, 1993), Sudán (UNMIS, 2005), Tayikistán (UNTOP, 2000) y Timor Oriental (UNTAET, UNMISSET, UNMIT, 1999). En esta clasificación sólo se incluyen operaciones de paz con un componente de consolidación de instituciones. Las misiones que se sucedieron de inmediato se citan de modo continuo.

34. Michael Barnett *et al.*, *op. cit.*, p. 36.



barato. La Comisión de Consolidación de la Paz, como se está comenzando a ver en los casos de Burundi y Sierra Leona, puede facilitar este delicado proceso intensivo en recursos ayudando a los actores locales e internacionales a trabajar de manera conjunta para lograr el equilibrio apropiado entre el desarrollo local de capacidades para un gobierno democrático y los imperativos de seguridad política de corto plazo. A partir de la experiencia inicial de Afganistán se puede aprender que los *mecanismos compactos* donador-gobierno receptor podrían servir como un importante instrumento para dar seguimiento al proceso de lograr las metas concretas de democratización y asegurar la rendición de cuentas nacional e internacional.³⁵

Combate contra la corrupción

Pocos problemas pueden erosionar tanto la confianza local e internacional en las nuevas autoridades democráticas, y su capacidad para prestar los servicios públicos esenciales, como la corrupción endémica. La corrupción puede minar el proceso de paz y facilitar un retroceso que haga retornar el conflicto violento.³⁶ La Comisión de Consolidación de la Paz se encuentra en una posición que le permite abogar por una cultura de *cero tolerancia a la corrupción*; puede influir en un comportamiento honesto en un país a cambio de un compromiso internacional sostenido. Las estrategias que la Comisión propugne deberían incluir evaluaciones constantes (por ejemplo, sobre las percepciones y los costos calculados de la corrupción) e interés especial en un enfoque que cubra varios flancos (pasos específicos para promover la prevención y la aplicación de la ley acrecientan la conciencia y permiten encarar las causas de raíz de la corrupción).

Reformas operativas

La arquitectura actual de la consolidación de la paz, del sistema de las Naciones Unidas—en términos de perso-

nal, recursos financieros y alianzas—no provee la suficiente ayuda, considerando la complejidad, los costos, las distancias geográficas y la larga duración asociadas con las intervenciones internacionales modernas de consolidación de la paz. Varios cambios operativos se podrían formular para mejorar la situación.

Aumentar el tamaño y propósito del Fondo para la Consolidación de la Paz

A las mayores expectativas de liderazgo político y técnico de las Naciones Unidas en las situaciones posconflicto deberían de corresponder mayores recursos financieros. Dados los miles de millones de dólares anuales gastados en la consolidación de la paz, resulta miope limitar el Fondo para la Consolidación de la Paz a la suma irrisoria de 250 millones de dólares estadounidenses. Tan sólo las elecciones presidencial y parlamentaria de 2004 y 2005 de Afganistán costaron 318 millones de dólares estadounidenses.³⁷ Además de contribuciones presupuestarias de base anual propuestas para las operaciones de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, que podrían ser recomendadas por la Comisión de Consolidación de la Paz y autorizadas por la Asamblea General, se necesita un Fondo para la Consolidación de la Paz de al menos 2 000 millones de dólares para varios proyectos que tienen el fin de iniciar, en condiciones desventajosas de por sí, las actividades de los gobiernos y mejorar su desempeño en coyunturas clave sensibles al tiempo (por ejemplo, después de una elección). Tal vez, en última instancia, se podría fusionar el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana con el Fondo para la Consolidación de la Paz.

Fortalecer las alianzas con la sociedad civil y las organizaciones regionales

Una exitosa consolidación de la paz no puede alcanzarla un solo actor o un pequeño grupo de actores, por política y financieramente poderosos que sean, si trabajan de manera aislada. Por tanto, es desafortunado que bien entrado ya el primer año de la Comisión de Consolidación de la Paz se siga impugnando

35. Ahora utilizados en Afganistán, Haití, Iraq, Sudán y Timor Oriental, los mecanismos compactos detallan parámetros concretos, con un cronograma, acordados entre los donantes y el país receptor de la ayuda en una variedad de puntos respecto a la consolidación de la paz y la recuperación.

36. Véase, por ejemplo, Alix J. Boucher, William J. Durch, Margaret Midyette, Sarah Rose y Jason Terry, *Mapping and Fighting Corruption in War-torn States*, informe núm. 61, Henry L. Stimson Center, Washington, 2007 <www.stimson.org/fopo/pdf/Mapping_and_Fighting_Corruption_in_War-Torn_States.pdf>; Daniel Large (ed.), *Corruption in Post-war Reconstruction: Confronting the Vicious Circle*, Lebanese Transparency Association, TIRI y PNUD, Baabda, 2003.

37. "Q&A: Afghan Election Guide", *BBC News*, 3 de octubre de 2005 <news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4251580.stm> y cálculos basados en datos financieros recabados del Afghanistan Joint Electoral Management Body, en <www.jemb.org>.

el tema de la representación formal de la sociedad civil en la Comisión. Al igual que en otros órganos de las Naciones Unidas, tal como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (establecida en 1992), se debería dar una amplia oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo contribuciones sustantivas, así como para dar seguimiento al desempeño de la Comisión de Consolidación de la Paz. Es especialmente importante que, con el apoyo financiero y logístico de la Secretaría de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil de países bajo la consideración de la Comisión de Consolidación de la Paz tengan oportunidad, de manera sistemática, de hacer escuchar sus puntos de vista en las reuniones formales de los países en específico. De la misma forma, se debería permitir a las organizaciones regionales contribuir formalmente a todas estas reuniones y, en ocasiones, a los trabajos del Comité de Organización (después de pedirlo formalmente a la Presidencia de la Comisión).

Apoyo ampliado para las operaciones de campo

Con un personal de sólo 12 profesionales, y haciendo uso de los recursos disponibles de la ONU, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz está apenas equipada para cumplir con las necesidades secretariales, de seguimiento y análisis de la Comisión, no se diga para proveer el apoyo necesario, sustantivo y administrativo, para las operaciones de campo. En este momento, ningún departamento u órgano de la Secretaría de la ONU mantiene recursos adecuados para sostener con eficacia las intervenciones para consolidar la paz. El DOMP tiene un número muy reducido de personal, cuyo perfil se orienta más bien a realizar informes políticos y apoyar los aspectos militares de las operaciones de mantenimiento de la paz, y los departamentos de Asuntos Políticos y Asuntos Económicos y Sociales tienen ya demasiadas tareas como para asignar personal de apoyo a una operación de campo de consolidación de la paz. Una posibilidad sería transferir parte de las operaciones de las oficinas centrales del PNUD a secciones de la Secretaría de la ONU a las que compete el tema.

De manera alternativa, una propuesta más imaginativa y posiblemente más adecuada sería crear un nuevo departamento de Consolidación de la Paz y Reconstrucción. Este organismo permanente y bien dotado

de recursos aseguraría apoyo dedicado las 24 horas a la Comisión de Consolidación de la Paz y sus múltiples y simultáneas operaciones de campo. Esto reduciría significativamente confusiones, traslapes, medidas especiales, mandatos contradictorios y desperdicio de recursos entre los actores de la ONU, y conduciría los esfuerzos a enfoques de prevención de los conflictos centrales por medio del trabajo de las Naciones Unidas. Se debe reconocer que ésta puede resultar una propuesta más radical que la que estarían dispuestos a aceptar por ahora los estados miembro de la ONU: la propuesta del secretario general Ban Ki-moon para reestructurar el DOMP con un nuevo departamento de apoyo en campo recibió el respaldo de la Asamblea General en marzo de 2007, pero las propuestas aún quedarán sujetas a un proceso de revisión (que se extendería hasta junio de 2007). E incluso entonces estas propuestas no darían el suficiente apoyo de las oficinas centrales de la ONU para la gama de actividades civiles de campo que caracterizan la consolidación de la paz del siglo XXI.

CONCLUSIÓN

La Comisión de Consolidación de la Paz ha recorrido un largo camino. Casi de la noche a la mañana pudo colocar en un nivel superior de la agenda política internacional el tema de la consolidación de la paz después de las guerras. Desempeña un servicio valioso al dirigir los reflectores a países olvidados, a los que ya no se considera de *alta prioridad* pero que aún requieren consolidar una paz duradera. Con miras a lograr un mayor avance del desempeño del sistema de la ONU a un nivel acorde con los retos actuales de la consolidación de la paz, no es tarde para reenfocar las energías de la Comisión de Consolidación de la Paz en el sentido de los lineamientos trazados con anterioridad, particularmente en la sensible esfera de la prevención del conflicto. Por otra parte, en el espíritu de construir una organización internacional del siglo XXI que pueda responder con resolución a sus críticos más fieros (e impedir a *coaliciones de la buena voluntad* tomar su lugar), se necesitan recursos técnicos y financieros mucho mejores para asegurar que las Naciones Unidas pueden sostener y dar seguimiento al desempeño de sus siempre crecientes y cada vez más complejas operaciones de consolidación de la paz. 