



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
30 de junio de 2015
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo noveno período de sesiones
Temas 13 y 115 del programa

Consejo de Seguridad
Septuagésimo año

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Cartas idénticas de fecha 29 de junio de 2015 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz

Tengo el honor de referirme a la carta de fecha 15 de diciembre de 2014 dirigida al Secretario General por el Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo de Seguridad, en la que ambos, tras las consultas con los Estados Miembros llevadas a cabo por sus respectivas oficinas, propusieron conjuntamente un mandato para el examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz ([A/69/674-S/2014/911](#)).

Como sabe, el examen general consta de dos etapas. En la primera, el Secretario General designó un grupo consultivo integrado por siete expertos para que preparara un informe sobre el examen. En la segunda, se llevará a cabo un proceso intergubernamental para analizar ese informe y adoptar las medidas pertinentes. El 22 de enero de 2015, el Secretario General nombró a los siguientes miembros del Grupo Consultivo: Anis Bajwa (Pakistán), Saraswathi Menon (India), Funmi Olonisakin (Nigeria), Ahmedou Ould-Abdallah (Mauritania), Charles Petrie (Francia), Gert Rosenthal (Guatemala) y Edith Grace Ssempala (Uganda).

En mi calidad de Presidente del Grupo Consultivo, y en nombre de todos sus integrantes, tengo el placer de informarle que hemos concluido nuestra labor en el plazo establecido y en estricta conformidad con el mandato. El Grupo celebró amplias consultas y debates, analizó muchos documentos de antecedentes y llevó a

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 21 de septiembre de 2016.



cabo cinco estudios de casos (Burundi, República Centroafricana, Sierra Leona, Sudán del Sur y Timor-Leste), en los que basó sus recomendaciones.

Al tiempo que se preparaba el presente informe, otros dos grupos estaban estudiando diversos aspectos críticos conexos del componente de paz y seguridad de las Naciones Unidas: el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz establecido por el Secretario General el 31 de octubre de 2014, y el Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial sobre la Aplicación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, creado en virtud de la resolución 2122 (2013) del Consejo. Se celebraron consultas entre los tres grupos en aras de la coherencia y la complementariedad, sin perjuicio del carácter independiente de esas actividades.

Ha sido un honor trabajar con estos distinguidos colegas en la preparación del presente informe. También quisiera reconocer el excelente apoyo que recibimos de la secretaria que se ha designado para el Grupo, así como de muchos asociados de todo el mundo. Al avanzar en la segunda etapa del examen, esperamos sinceramente que, a raíz de nuestro informe, los órganos principales de las Naciones Unidas adopten decisiones concretas para ayudar a la Organización a desempeñar mejor una de las tareas más importantes encomendadas en la Carta: el sostenimiento de la paz en el mundo.

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y el informe como documento de la Asamblea General, en relación con los temas 13 y 115 del programa, y del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Gert **Rosenthal**
Presidente del Grupo Consultivo de Expertos
sobre el Examen de la Estructura
para la Consolidación de la Paz

El reto de sostener la paz

Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz

Resumen

El presente informe fue preparado a petición del Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo de Seguridad por un grupo consultivo de expertos formado por siete miembros designados por el Secretario General. Representa la primera parte de un examen en dos etapas del papel y la situación de la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, además de las entidades operacionales de las Naciones Unidas que realizan actividades en el ámbito de la consolidación de la paz. El objetivo del informe es alimentar la segunda etapa, que se llevará a cabo a nivel intergubernamental y que se espera que conduzca a la adopción de medidas concretas para fortalecer el enfoque de la Organización en cuanto al sostenimiento de la paz.

En opinión del Grupo Consultivo, la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz no puede interpretarse en un sentido que se limite a la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. En cambio, las deficiencias en los esfuerzos para llenar la enorme laguna que existe en el mecanismo institucional de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz son de carácter sistémico. Son resultado de una mala comprensión generalizada de la naturaleza de la consolidación de la paz y, más aún, de la fragmentación de las Naciones Unidas en ámbitos estrictamente separados.

En relación con el primer punto, para muchos Estados Miembros de las Naciones Unidas y entidades de la Organización por igual, la consolidación de la paz no reviste prioridad, ni se le asignan recursos suficientes, y solo se realizan actividades en este sentido después de que callan los cañones. Sin embargo, sostener la paz es una de las tareas fundamentales establecidas para la Organización en la visión de la Carta de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Este debe ser el principio que fluya a través de todos los compromisos de las Naciones Unidas e informe todas sus actividades, antes y después de los conflictos violentos y durante su transcurso, en lugar de quedar al margen de ellas.

En cuanto al segundo aspecto, varios órganos intergubernamentales principales, especialmente el Consejo de Seguridad, tienen en su poder distintas piezas del rompecabezas de la consolidación de la paz, cada uno desde el punto de vista de las responsabilidades particulares que le competen en virtud de la Carta. La fragmentación entre ellos se reproduce en todas las Naciones Unidas: dentro de la Secretaría, entre esta y el resto de la Organización, y en las operaciones sobre el terreno donde realmente se llevan a cabo las actividades de consolidación de la paz. Si bien este problema se ha reconocido hace mucho tiempo, los periódicos intentos por resolverlo se han visto frustrados. Los costos humanos y financieros de caer y

recaer en conflictos han llegado a ser intolerables y es necesario resolverlos en forma urgente.

En la sección I del informe se presenta el concepto de “sostenimiento de la paz”. En la sección II, el Grupo Consultivo describe, en términos generales, el cambiante contexto mundial de los conflictos y la consolidación de la paz. Después de dos decenios de disminución constante, una vez más se están incrementando los grandes conflictos. Lo que es peor, esos conflictos se han vuelto más complejos, cada vez más fragmentados e inextricables. Los factores desencadenantes de la violencia (algunos radicalmente nuevos, otros de larga data) plantean graves consecuencias para los esfuerzos de las Naciones Unidas, internacionales y regionales para apoyar los procesos nacionales encaminados a superar los conflictos. Se necesita un enfoque más amplio e integral del sostenimiento de la paz, a lo largo de todo el espectro que va desde la prevención de los conflictos (en que, en particular, el sistema de las Naciones Unidas debe hacer mucho más hincapié) hasta el establecimiento y mantenimiento de la paz y la recuperación y la reconstrucción después de los conflictos. El éxito de un enfoque tal depende de manera crítica de la unificación de los componentes de las Naciones Unidas relativos a la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.

Un segundo factor determinante del éxito es el fomento de una implicación nacional inclusiva. Tras un período de violencia, no puede darse por sentada la existencia de un Estado nacional cohesivo ni de un sistema inclusivo de gobernanza. Así, la responsabilidad nacional para impulsar los esfuerzos por sostener la paz debe ser ampliamente compartida por todos los estratos sociales clave y superar las divisiones. Es necesario atender a una amplia gama de opiniones políticas y agentes nacionales, en particular las mujeres y los jóvenes.

El éxito también depende del establecimiento y la observancia de plazos realistas para las operaciones de paz de las Naciones Unidas y otras actividades de consolidación de la paz, y más aún en el caso de la asistencia para el desarrollo. El sostenimiento de la paz después de los conflictos es un desafío especialmente largo y costoso. La experiencia indica claramente que el apresuramiento indebido y la adopción de un enfoque restringido a la cesación de las hostilidades, en lugar de abordar las causas profundas, son factores importantes en la recaída.

En la sección III del informe el Grupo Consultivo presenta una evaluación no solo de lo que la Organización ha hecho bien, sino, lo que es más importante, de lo que ha hecho mal. Una importante conclusión, expresada muy francamente, es que, al permitir que continúe la fragmentación general de la Organización, los Estados Miembros son, en sí mismos, parte del problema. La otra cara de esta cuestión es que pueden y deben formar parte de la solución. En pocas palabras, deben aceptar que es necesario que las distintas partes de las Naciones Unidas colaboren en la consolidación de la paz y encontrar formas de ayudarlas en esta labor. Sin una fórmula exitosa para aunar los esfuerzos comunes de los tres componentes, las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a sostener la paz seguirán fracasando.

En la sección IV el Grupo Consultivo presenta propuestas concretas para fomentar la coherencia en el logro de una paz sostenible, que se describen a continuación.

Promover la coherencia a nivel intergubernamental

La Comisión de Consolidación de la Paz debe convertirse en el puente consultivo entre los órganos intergubernamentales competentes, como debió serlo desde el principio. Sus principales funciones seguirían consistiendo en la promoción, la prestación de asistencia para recabar recursos y para mejorar la coordinación dentro y fuera de las Naciones Unidas, el pensamiento estratégico y la formulación de recomendaciones de política, y el funcionamiento como lugar de reunión para las partes interesadas. Dicho esto, la Comisión de Consolidación de la Paz debería llevar a cabo una proporción mayor de su labor a través de sus miembros, ser mucho más flexible y transparente en sus métodos de trabajo, y hacer mayor hincapié en las actividades de asesoramiento y promoción. Con la totalidad de sus miembros, también debería rendir cuentas a los principales órganos intergubernamentales y, así, funcionar como enlace entre ellos.

El éxito de lo que antecede dependerá en particular de un compromiso más profundo del principal agente intergubernamental en el ámbito de la consolidación de la paz, el Consejo de Seguridad, que debería solicitar periódicamente y aprovechar el asesoramiento de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre los aspectos de los mandatos relativos a la consolidación de la paz, mientras que la Comisión a su vez contaría con el respaldo de una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz reforzada y mejorada, en estrecha colaboración con las entidades pertinentes de las Naciones Unidas. El Consejo también debería considerar la posibilidad de transferir a la Comisión de Consolidación de la Paz la responsabilidad de acompañar constantemente a los países que figuran en el orden del día del Consejo en los casos en que el proceso de consolidación de la paz haya progresado suficientemente.

Mejorar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo a la consolidación de la paz

Es esencial adoptar una serie de medidas para mejorar la actuación sobre el terreno. El sistema de las Naciones Unidas debe prestar más atención a la oportunidad y la gestión de las transiciones entre las distintas formas de colaboración de la Organización, a saber, de un tipo de misión a otro, de un equipo de las Naciones Unidas a una misión y de una misión a un equipo. Para que las personas necesitadas reciban los servicios y para mejorar la credibilidad de las Naciones Unidas, es fundamental afianzar la autoridad y la capacidad de los directivos de las Naciones Unidas sobre el terreno en los países propensos a los conflictos y afectados por ellos, asegurar la continuidad en el liderazgo entre las diferentes actividades y proporcionar a los directivos de la Organización los recursos necesarios para que cumplan sus mandatos.

Por último, el sostenimiento de la paz, que fundamentalmente se refiere a la reconciliación y la creación de una visión común de una sociedad, debe entenderse como una tarea que solo pueden llevar a cabo los interesados nacionales. Las Naciones Unidas y los agentes internacionales pueden acompañar y facilitar el proceso, pero no encabezarlo.

Colaborar para sostener la paz

La magnitud del desafío de sostener la paz significa que las Naciones Unidas no pueden tener éxito por sí solas. Es esencial entablar asociaciones estratégicas y operacionales más estrechas con las instituciones financieras internacionales y con organizaciones regionales y subregionales. Las Naciones Unidas deben dar prioridad a desarrollar y profundizar ambos tipos de asociaciones.

Asegurar una financiación más previsible para la consolidación de la paz

A pesar de que desde hace un decenio que se presta atención a este ámbito, la financiación para el sostenimiento de la paz sigue siendo escasa, incoherente e impredecible. También en este caso, el establecimiento de asociaciones estratégicas y la mancomunación de fondos entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras instituciones financieras bilaterales y multilaterales permitirán aprovechar al máximo los efectos y distribuir los riesgos.

El Fondo para la Consolidación de la Paz debería aprovechar sus ventajas comparativas como un primer recurso como inversor rápido, con grandes efectos, con procedimientos poco engorrosos y favorable a los riesgos en los esfuerzos por sostener la paz. Proporcionar anualmente al Fondo, de manera simbólica, el 1% del valor total de los presupuestos de las Naciones Unidas para las operaciones de paz como financiación básica con cargo a las cuotas podría contribuir a cerrar la brecha entre los mandatos y los recursos de los programas. También contribuiría a esto el suministro de cuotas para los aspectos de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz vinculados a los programas.

Mejorar la capacidad de liderazgo y ampliar la inclusión

El fomento de la capacidad nacional de liderazgo es una parte integrante de las actividades en pro de la reconciliación y la consolidación de la nación, y la Organización debe prestar un apoyo especial en este sentido. También debería priorizar el apoyo a la ampliación de la inclusión a fin de que los procesos de consolidación de la paz sean de “propiedad nacional” en el sentido más pleno. En particular, es necesario acelerar los esfuerzos para alcanzar y superar la meta fijada por el Secretario General de asignar el 15% de los fondos administrados por las Naciones Unidas a proyectos de consolidación de la paz que promuevan la igualdad entre los géneros, empoderen a las mujeres y aborden las necesidades específicas de la mujer en contextos de consolidación de la paz.

Si todas estas medidas se aplican en conjunto, representarán una redefinición y reorientación fundamentales de la labor de la Organización, con las que el reto de sostener la paz se considerará verdaderamente un componente esencial para el logro de la visión de la Carta de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	8
II. Evolución del contexto mundial para la consolidación de la paz	11
A. Los conflictos contemporáneos: continuidad y cambio	11
B. Evolución en la comprensión del reto de consolidar la paz.....	14
C. Modelos y plazos para la consolidación de la paz	16
D. Vínculos entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos en la consolidación de la paz	18
E. Participación amplia e inclusiva	19
F. Participación de la mujer en el sostenimiento de la paz.....	22
III. Evaluación de las actividades de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz	23
A. Observaciones generales	23
B. Fragmentación de las Naciones Unidas y su impacto en la consolidación de la paz ...	25
C. Asegurar la coherencia en el desempeño en todas las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno.....	28
D. Las Naciones Unidas y la participación de las mujeres en los procesos de consolidación de la paz.....	32
E. Credibilidad y liderazgo de las Naciones Unidas.....	35
F. Alianzas de las Naciones Unidas y operaciones de consolidación de la paz	37
G. Comisión de Consolidación de la Paz y Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz	41
H. Financiación para la consolidación de la paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz	45
IV. Sigüientes pasos: conclusiones y recomendaciones	49
A. Conclusiones	49
B. Recomendaciones	51

I. Introducción

1. Si hay una razón de ser principal para la creación de las Naciones Unidas, esta consiste en sostener la paz internacional en todas sus dimensiones. Este es el noble objetivo que se recoge en la determinación de la Carta de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. El objetivo de sostener la paz está incluido en la prevención de los conflictos entre Estados y dentro de ellos. Cuando estallan conflictos violentos, es necesario adoptar medidas prontas y decididas para intentar ponerles fin. Sobre todo, es preciso abordar las causas profundas de los conflictos violentos.

2. En el momento en que se terminó de redactar el presente informe, las Naciones Unidas estaban preparando la agenda para el desarrollo después de 2015. El objetivo de desarrollo sostenible propuesto 16 consiste en un llamamiento a promover y mantener sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos, y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Esta redacción amplia presupone que las sociedades se habrán librado de los conflictos violentos y serán capaces de gestionar los factores desencadenantes de la violencia. Es plenamente compatible con la Carta; en efecto, representa un esfuerzo importante por proseguir y perfeccionar la visión de dicho documento.

3. El enfoque de las Naciones Unidas ante el desafío de sostener la paz ha evolucionado a lo largo del tiempo. El concepto de consolidación de la paz apareció por primera vez en el informe del Secretario General titulado “Un programa de paz”, publicado en 1992 ([A/47/277-S/24111](#)). El concepto volvió a cobrar protagonismo en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En diciembre de 2005, las recomendaciones de dicho documento fueron aprobadas simultáneamente por el Consejo de Seguridad (resolución 1645 (2005)) y la Asamblea General (resolución 60/180), con lo que se crearon tres entidades con sede en Nueva York: la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. El objetivo de estas entidades era llenar lo que, según el entonces Secretario General, constituía una “enorme laguna” en la capacidad institucional y estructural de la Organización para brindar apoyo a los países en transición del conflicto violento a la paz sostenible (véase [A/59/2005](#), párr. 114).

4. En ese momento, se consideró que esto era un hito importante. En 2010, sin embargo, en un primer examen al cabo de cinco años de la labor de las nuevas entidades se llegó a la conclusión de que las esperanzas que habían acompañado a las resoluciones fundacionales todavía no se habían materializado y se presentaron recomendaciones detalladas sobre cómo podría mejorarse la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (véase [A/64/868-S/2010/393](#)). Se expresó la esperanza de que el examen sirviera como un llamado de atención que contribuyera a reafirmar el propósito colectivo de encarar la consolidación de la paz con una visión más amplia y una mayor determinación.

5. Cinco años después, en 2015, esas esperanzas han disminuido aún más, en todo caso¹. A lo largo del tiempo, ha quedado cada vez más en evidencia que lo que se necesita es una nueva perspectiva, no solo de la estructura especializada en sí misma, sino también de todo el enfoque de la consolidación de la paz adoptado por las Naciones Unidas en general. A pesar de la promesa de las nuevas entidades, el Grupo Consultivo ha llegado a la conclusión general de que la tarea fundamental en virtud de la Carta de sostener la paz sigue sin reconocerse, sin revestir la debida prioridad y sin recibir recursos suficientes a nivel mundial y dentro del sistema de las Naciones Unidas.

6. Para alcanzar el objetivo fundamental de sostener la paz, es necesario que se entienda que esta es una importante responsabilidad compartida por toda la Organización, un elemento común que debe ser una parte integrante de toda la labor de las Naciones Unidas relativa a la prevención, el establecimiento de la paz, la imposición de la paz y el mantenimiento de la paz, así como de la recuperación y la reconstrucción después de los conflictos. Mejorar la actuación de la Organización en el sostenimiento de la paz es verdaderamente un desafío sistémico, que va mucho más allá del limitado alcance de las entidades creadas en 2005 que se han calificado de “estructura para la consolidación de la paz”. Requiere la participación de los tres principales órganos intergubernamentales, además de la Secretaría, los programas y organismos especializados de la Organización, y, por supuesto, las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

7. Esta visión holística del sostenimiento de la paz tiene profundas implicancias estructurales, normativas, administrativas y presupuestarias, que constituyen los principales elementos unificadores del informe:

a) Debería entenderse que el sostenimiento de la paz abarca no solo los esfuerzos para prevenir una recaída en el conflicto, sino también los encaminados a evitar que se inicien conflictos en primer lugar;

b) Al examinar las actividades de paz y seguridad de las Naciones Unidas, se debe hacer especial hincapié en la prevención de los conflictos;

c) El sostenimiento de la paz requiere un enfoque plenamente integrado a nivel estratégico y de formulación de políticas, así como a nivel operacional;

d) A nivel de formulación de políticas, es necesario comprender que los principales órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas deben participar en el sostenimiento de la paz, cada uno dentro de su respectivo ámbito de competencia;

e) Las Naciones Unidas deben adoptar el mismo enfoque holístico e integrado en el plano administrativo y operacional, tanto en la Sede como sobre el terreno, donde se llevan a cabo las actividades de consolidación de la paz;

¹ Según un estudio publicado por el proyecto Future United Nations Development System, solo el 20% de los encuestados consideraba que la Comisión de Consolidación de la Paz funcionaba de manera eficaz y solo el 52%, que las Naciones Unidas se estaban desempeñando bien en lo relativo a la consolidación de la paz y el desarrollo (www.futureun.org/en/Publications-Surveys/Article?newsid=63).

f) Evitar la caída o la recaída en el conflicto es considerablemente menos costoso, en términos humanos y financieros, que responder a situaciones de crisis;

g) A la inversa, la actual falta de prioridad y recursos para los esfuerzos para el sostenimiento de la paz está condenando al mundo y sus pueblos a trágicos y violentos ciclos de recaída, como lo demuestran claramente los estudios de casos utilizados para el examen;

h) Mientras que las actividades de fomento de la capacidad, construcción de un Estado, construcción institucional y desarrollo requieren considerables conocimientos técnicos especializados, en primer lugar debe entenderse que la consolidación de la paz es un proceso inherentemente político;

i) Son muchas y muy diversas las partes interesadas (públicas y privadas, nacionales, regionales e internacionales) que comparten la responsabilidad de la consolidación de la paz. El carácter multidimensional del sostenimiento de la paz es inevitable y plantea problemas importantes para alcanzar la coherencia;

j) Los conflictos y la paz afectan a cada persona en una sociedad. Lograr la reconciliación y la paz sostenible requiere una participación amplia e inclusiva, de la que formen parte los interesados estatales y de la sociedad civil en todo el espectro, incluido el nivel comunitario;

k) Para abordar las causas profundas de los conflictos se necesitan compromisos a largo plazo y el acceso también a largo plazo a recursos financieros ordinarios, previsibles y suficientes.

8. Las evaluaciones y recomendaciones formuladas en el presente informe se han visto determinadas por los cinco estudios de casos llevados a cabo (Burundi, República Centroafricana, Sierra Leona, Sudán del Sur y Timor-Leste). Los estudios no han sido diseñados como análisis en profundidad, sino que tienen como objetivo extraer algunas enseñanzas fundamentales que parezcan tener pertinencia general para el sostenimiento de la paz. Muchos de los principales puntos detallados en el presente informe se extraen directamente de los estudios de casos y los más pertinentes se ilustran en breves recuadros de texto dispersos a lo largo del documento.

9. El informe se divide en cuatro partes:

a) La presente introducción;

b) En la segunda parte, el Grupo Consultivo describe, en líneas generales, los elementos del cambiante contexto mundial que afectan fundamentalmente la manera en que las Naciones Unidas llevan a cabo las actividades de consolidación de la paz. Se propone como telón de fondo para evaluar el desempeño de la Organización y poner de relieve los principales debates sobre el sostenimiento de la paz;

c) La tercera parte contiene una evaluación de las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, como se pide en el mandato propuesto por el Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo de Seguridad;

d) En la última parte, el Grupo Consultivo formula conclusiones y recomendaciones, sobre la base de las constataciones presentadas en este documento.

II. Evolución del contexto mundial para la consolidación de la paz

A. Los conflictos contemporáneos: continuidad y cambio

10. Los dos decenios y medio transcurridos desde el fin de la guerra fría han sido testigos de la continuidad y el cambio en la dinámica mundial de los conflictos, a medida que a los tradicionales factores desencadenantes de la violencia se han sumado otros nuevos y emergentes. Algunas ideologías se han desmoronado, otras han sido revitalizadas radicalmente. Han surgido nuevas potencias mundiales, así como nuevas formas de autoritarismo y nuevos movimientos extremistas. El crecimiento exponencial de los medios sociales ha ayudado a impulsar y a resistir el surgimiento de estos fenómenos. Los conflictos se han vuelto más complejos y los elementos que los definen, más fragmentados.

11. Tras haber disminuido durante gran parte de los últimos años de la década de 1990 y principios de la década de 2000, el número de grandes guerras civiles casi se triplicó, de 4 en 2007 a 11 en 2014². Diversos factores están haciendo más difícil solucionar los conflictos, en particular el aumento del extremismo violento, los vínculos con los mercados ilícitos y la delincuencia organizada, y la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras. Hoy, alrededor de las dos terceras partes de los efectivos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y casi el 90% del personal de las misiones políticas especiales trabajan en países afectados por conflictos y en actividades relacionadas con estos países³.

12. Diversos factores nacionales desempeñan un papel importante en animar los conflictos actuales. La falta de un liderazgo y una gobernanza sólidos con demasiada frecuencia da lugar a instituciones frágiles, una gestión pública inepta y corrupción, que se agravan aún más por el silenciamiento del disenso político y de los medios de comunicación y la politización de los órganos de seguridad del Estado. Algunos líderes nacionales, incluso en varios países en los que las Naciones Unidas han realizado actividades recientemente, descontentos ante la llegada del fin de su autoridad, han instigado la promulgación de legislación o enmiendas constitucionales controvertidas en beneficio de sí mismos o de sus partidos. A menudo, esto se ha visto seguido de procesos electorales o políticos violentamente disputados.

² Esta cifra incluye los conflictos nuevos y conflictos con baja intensidad de violencia que se intensificaron hasta alcanzar la condición de "guerra civil" (véase Sebastian von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict", documento ocasional (Tokio, Universidad de las Naciones Unidas, Centro de Investigación sobre Políticas, 2014).

³ Rahul Chandran, "The changing terrain for peacebuilding" (Tokio, Universidad de las Naciones Unidas, Centro de Investigación sobre Políticas, 2015); y von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict".

13. La política de exclusión también genera una serie de factores conexos que impulsan los conflictos. Un conjunto u otro de intereses étnicos, religiosos o tribales domina el poder con exclusión de otros. Las minorías se ven oprimidas, convertidas en chivos expiatorios o utilizadas como objetos de ataques violentos, y la animadversión contra ellas es explotada desde el punto de vista político por las élites para mantener su control sobre las poblaciones.

14. La evolución del conflicto a nivel mundial ha tenido un efecto particular y especialmente grave en las mujeres. La violencia profundiza y exacerba la desigualdad basada en el género. La mitad de las 59,5 millones de personas desplazadas por la fuerza a nivel mundial (19,5 millones de refugiados, 1,8 personas en busca de asilo y 38,2 millones de desplazados internos) son mujeres⁴. Se utiliza la violencia sexual como una táctica para desplazar a poblaciones, mientras que la oposición ideológica de muchos grupos extremistas a la presencia de niñas en los espacios públicos, incluidas las instituciones educativas, las expone a un mayor riesgo en términos más generales (véase [S/2015/203](#)). El mundo es testigo de la violencia sexual y por razón de género no solo como estrategia de guerra, sino también como una importante táctica de terror. Las mujeres y las adolescentes en los países afectados por conflictos se enfrentan a un mayor riesgo de ser víctimas de trata sexual y laboral y representan la mayor parte del total de las víctimas de la trata de seres humanos (véase [S/2014/693](#)). En este marco, la función vital que desempeñan las mujeres como agentes en los procesos de consolidación de la paz está, al menos, empezando a obtener un reconocimiento y apoyo internacionales, como se analiza más adelante.

15. También en los sectores económico y ambiental se encuentran factores desencadenantes de la violencia. La falta de medios de vida y las privaciones socioeconómicas, en particular cuando van acompañadas de una sensación de marginación histórica, alimentan el descontento. Cuando se administran debidamente, los recursos naturales pueden ser una fuente de progreso, riqueza y estabilidad para una nación. Sin embargo, cuando se los administra indebidamente o se malversan, los efectos económicos, sociales y ambientales pueden ser muy adversos, y constituir una enorme pérdida para la consolidación de la paz y el desarrollo. Un importante estudio de las Naciones Unidas ha indicado que, desde 1990, al menos 18 conflictos violentos han estado fuertemente impulsados por la explotación de recursos naturales y que los conflictos relacionados con los recursos naturales tienen una mayor propensión que otros a resurgir⁵.

16. La tierra y el agua, en particular, pueden ser factores estructurales que impulsan los conflictos. Los Estados afectados por conflictos y posteriores a ellos a menudo se caracterizan por las deficiencias en la administración de la tierra y los registros al respecto y las tensiones recurrentes entre los derechos consuetudinarios

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “UNHCR global trends: forced displacement in 2014” (Ginebra, 2015), puede consultarse en www.unhcr.org/556725e69.html. La Comisión de Mujeres Refugiadas estima que el 80% de los 51 millones de personas desplazadas por conflictos son mujeres, niños y jóvenes (véase <https://womensrefugeecommission.org/resources/document/883-women-s-refugee-commission-fact-sheet?catid=234>).

⁵ Silja Halle, ed., *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2009).

y los sistemas jurídicos oficiales⁶, y por el hecho de que estos últimos a veces se utilizan como instrumento para despojar a las poblaciones de sus tierras u obligarlas a desplazarse⁷. Muchos acuerdos de paz concertados recientemente han hecho referencia a la necesidad de garantizar los derechos sobre las tierras y adoptar un registro de tierras eficaz, pero, a menudo, se ha logrado poco⁸. El deterioro de la cantidad y la calidad del agua, debido al cambio climático, la contaminación, la privatización y las desigualdades en cuanto al suministro, también ha demostrado ser un factor que impulsa los conflictos en los planos local y regional. Muchas cuencas de agua transfronterizas están situadas en regiones con un historial de tensiones entre Estados, lo que genera la amenaza de que el agua se convierta en un importante factor causal en los conflictos regionales en el futuro⁹.

17. El aumento de la población y la degradación ambiental están añadiendo nuevas complejidades al entorno de seguridad mundial. Los vínculos entre la disminución de los recursos naturales *per capita* (principalmente la tierra y el agua), la migración de la población y el surgimiento de conflictos violentos son complejos¹⁰. El Consejo de Seguridad ha pedido que se logre una mejor comprensión de los vínculos que existen entre el clima y la fragilidad, pero las orientaciones existentes sobre la manera de aplicar a las políticas o proyectos de adaptación al cambio climático una perspectiva que tenga en cuenta los riesgos de conflictos son limitadas¹¹.

18. Los conflictos contemporáneos muestran una fuerte tendencia a superar las fronteras, dando una dimensión transnacional a lo que puede haber comenzado como un enfrentamiento local. La regionalización de los conflictos implica que los Estados intervienen, directa o indirectamente, militarmente a través de las fronteras y se exacerbaban los factores locales que impulsan los conflictos. Las personas que huyen de la inseguridad y las privaciones (que a menudo van de la mano) también contribuyen a dar una dimensión internacional a los efectos de los conflictos. En 2013, hubo agentes externos que apoyaban a una u otra parte en las hostilidades en más de la cuarta parte de los conflictos internos¹².

⁶ J. Unruh and R. C. Williams, “Lessons learned in land tenure and natural resource management in post-conflict societies”, en *Land and Post-Conflict Peacebuilding*, J. Unruh and R. C. Williams, eds. (Londres, Earthscan, 2013).

⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Equipo del marco interinstitucional de las Naciones Unidas para la adopción de medidas preventivas, “Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: land and conflict” (2012).

⁸ Departamento de Asuntos Políticos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners* (2015).

⁹ Véase, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World’s Fresh and Marine Waters*, 2nd ed. (Nairobi, 2008). Puede consultarse en www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Henrik Urdal, “Demographic aspects of climate change, environmental degradation and armed conflict”, documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Distribución de la Población, Urbanización, Migración Interna y Desarrollo, Nueva York, 21 a 23 de enero de 2008 (UN/POP/EGM-URB/2008/18).

¹¹ Lukas Rüttinger y otros, *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks* (2015). Puede consultarse en www.newclimateforpeace.org/.

¹² Véase Simon Fraser University, Canadá, Human Security Report Project, *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence—Evidence, Explanation, and Contestation* (Vancouver, Human Security Press, 2014); véase también D. Cunningham, “Blocking

19. Las redes delictivas locales, nacionales e internacionales también fomentan la violencia. Vacían las estructuras del Estado, dejándolas drásticamente debilitadas aún después de los conflictos¹³. La participación en las economías delictivas reduce las barreras a la entrada a los movimientos rebeldes y sus incentivos para participar en los procesos o acuerdos de paz y, cuando lo hacen, disminuye la capacidad de sus dirigentes para asegurar que sus fuerzas cumplirán sus disposiciones¹⁴. Las ideologías extremistas también hacen cada vez más que cambie la dinámica de numerosos conflictos violentos. Cuando los gobiernos muestran descuido respecto de sus necesidades, las poblaciones desafectas, especialmente los jóvenes, pueden verse atraídos por visiones de una lucha a nivel mundial.

20. En diversos contextos, incluso el concepto y la función del Estado-nación se ponen en tela de juicio; cabe tener en cuenta las experiencias recientes, cada una con sus características singulares, de Somalia, Libia, la República Centroafricana y el Iraq (Sudán del Sur comparte algunas características similares). En esos casos, el colapso o la ausencia de una autoridad central dominante dieron lugar a la fracturación del Estado, a menudo a lo largo de líneas étnicas o sectarias, y al surgimiento, a través del uso de la violencia grave o incluso de la comisión de grandes atrocidades en masa, de regiones más uniformes desde el punto de vista étnico o religioso.

21. La fractura y la pérdida de credibilidad de la autoridad central en esos contextos conducen cada vez más a un profundo dilema. Los Estados-nación independientes y soberanos son los elementos constitutivos del orden internacional y en particular de las Naciones Unidas. Por consiguiente, los Estados Miembros se inclinan naturalmente hacia un paradigma internacional predominante, consistente en la recreación de una autoridad central fuerte. En el contexto de la fragmentación, sin embargo, es posible que un intento de reconstruir o ampliar una autoridad central no conduzca a la paz, sino a la intensificación del conflicto. En esos casos, es preciso encontrar nuevos enfoques que tengan en cuenta que la consolidación de la paz, por lo menos en sus primeras etapas, tiene más que ver con el fortalecimiento de la gobernanza local que con intentar restablecer una autoridad central fuerte.

B. Evolución en la comprensión del reto de consolidar la paz

22. Todos esos aspectos complejos de los conflictos contemporáneos (algunos radicalmente nuevos, otros de larga data) tienen graves consecuencias para los esfuerzos de las Naciones Unidas y otros agentes internacionales y regionales por apoyar los procesos nacionales para resolver disputas violentas. Desde la perspectiva del sostenimiento de la paz, el antiguo modelo de poner fin a un conflicto a través de un acuerdo general de paz entre otrora enemigos bastante bien identificados a menudo ha tenido que ceder ante disposiciones menos ordenadas con

resolution: how external States can prolong civil wars”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 2 (2010).

¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington D.C., 2011).

¹⁴ Von Einsiedel, “Major recent trends in violent conflict”.

protagonistas definidos menos claramente. Esto, a su vez, aumenta enormemente el riesgo de una recaída.

23. En el informe titulado “Un programa de paz” (A/47/277-S/24111), la consolidación de la paz se presentó como la continuación lógica del establecimiento y el mantenimiento de la paz: el objetivo principal consistía en prevenir una recaída en el conflicto una vez que se hubiera alcanzado un acuerdo de paz. También se afirmaba implícitamente que los países que salían de un conflicto armado debían ser tratados como pertenecientes a una categoría distinta que requería especial atención.

24. Unos 20 años después, todavía hay razones de peso para considerar que los países afectados por un conflicto o los que se recuperan tras uno merecen especial atención. Los países afectados por conflictos, por ejemplo, se han quedado muy a la zaga de otros en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁵. Para dar solo un ejemplo trágico, los 10 países con las mayores tasas de mortalidad materna a nivel mundial son países afectados por conflictos o que salen de ellos¹⁶.

25. Si bien la idea secuencial de la consolidación de la paz sigue prevaleciendo, ya en 1995 se sugirió un concepto abarcador, en el documento de posición del Secretario General titulado “Suplemento de ‘Un programa de paz’” (A/50/60-S/1995/1). Lo que es más importante, en febrero de 2001 el Consejo de Seguridad reconoció que las actividades de consolidación de la paz estaban destinadas a impedir el estallido, la reaparición o la continuación de un conflicto armado y por lo tanto abarcaban una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, y señaló que para ello se requerían medidas a corto y a largo plazo encaminadas a atender a las necesidades particulares de las sociedades que se veían envueltas en un conflicto o que estaban saliendo de un conflicto (véase S/PRST/2001/5).

26. Es ese enfoque más amplio el que el Grupo Consultivo adopta en el presente documento. La consolidación de la paz (el término que se propone aquí es “sostenimiento de la paz”) debe liberarse de la estricta limitación a los entornos posteriores a conflictos. Muchas de las prioridades y los instrumentos para la prevención de la caída o la recaída en conflictos son similares y no tiene mucho sentido dividir artificialmente las energías y los recursos, que son limitados. Resulta paradójico que el Consejo de Seguridad, que en 2001 se propuso un enfoque amplio, siga denominando a su tema del orden del día relativo a la cuestión “Consolidación de la paz después de los conflictos”.

27. Las ideas acerca de la adecuada atención a nivel institucional respecto de la consolidación de la paz también han evolucionado a lo largo del tiempo. Los prolongados conflictos violentos generan un trauma y profundizan las divisiones sociales, y dañan también gravemente las instituciones. Sin instituciones sólidas, una sociedad carece de los canales para gestionar pacíficamente las tensiones que surgen naturalmente y que pueden con facilidad volverse violentas, o causar una recaída en situaciones de violencia. Históricamente, por lo tanto, los esfuerzos por establecer un entorno amplio propicio para la reconciliación se han visto

¹⁵ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (París, OECD Publishing, 2015).

¹⁶ Véase *Save the Children, State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises* (Westport, Connecticut, 2014).

acompañados por una concentración en la reconstrucción y el fortalecimiento de la resiliencia de las instituciones clave¹⁷.

28. Sigue habiendo un debate sobre exactamente qué instituciones y sectores deberían recibir atención prioritaria, pero en los últimos años se ha observado un consenso incipiente. Los países afectados por conflictos y que salen de conflictos que se han reunido en la iniciativa del “g7+”, por ejemplo, han abogado por cinco sectores clave de intervención prioritaria para la consolidación de la paz: políticas legítimas, seguridad, justicia, bases económicas, e ingresos y servicios. Hay una importante convergencia entre ese análisis y el elaborado por el Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* (y los estudios a nivel de los países en que se basa).

29. Los estudios de casos para el presente informe reflejan los éxitos y los fracasos relacionados con este tipo de tareas de construcción institucional. En la República Centroafricana, la recaída en el conflicto resultó en gran medida de la falta de institucionalización del diálogo y de promoción de la reforma del sector de la seguridad y del desarme, desmovilización y reintegración. Por el contrario, en Timor-Leste, y, en cierta medida, Burundi, se han creado instituciones resilientes. Pese a la profunda crisis política en que estaba envuelto mientras se preparaba el presente informe, Burundi hasta la fecha ha logrado evitar una recaída en el abismo de la violencia en masa entre etnias. En parte, esto debe atribuirse a la comparativa resiliencia de sus instituciones establecidas en virtud del Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación en Burundi.

C. Modelos y plazos para la consolidación de la paz

30. Una esfera conexas de la evolución del pensamiento sobre la consolidación de la paz es la relativa a los plazos, concretamente el hecho de que el éxito de la consolidación de la paz requiere mucho más tiempo del que se consideraba anteriormente. El cambio de actitud necesario para pasar de la confrontación a cierto grado de tolerancia y aceptación del otro no puede lograrse con rapidez. Además, como lo ha demostrado una nueva oleada de investigaciones comparativas, lleva una generación crear instituciones legítimas que puedan ayudar a prevenir la recaída en el conflicto. Incluso en los países donde la transformación ha sido más rápida en el último siglo, la mejora del desempeño institucional a partir del nivel dominante en muchos de los Estados frágiles actuales llevó entre 15 y 30 años¹³. Todo esto tiene lugar en un contexto en que el progreso, inevitablemente, ni es lineal ni se produce en una sola dirección.

31. Sin embargo, esto no parece tenerse en cuenta en los plazos actuales de las misiones de las Naciones Unidas ni en la mayor parte de los programas de asistencia para el desarrollo a nivel mundial. En ambos tipos de intervención, los horizontes de

¹⁷ Según el Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, “la consolidación de la paz es un término más reciente que, como se usa en este informe, se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra ... en efecto, la consolidación de la paz eficaz es un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto” (A/55/305–S/2000/809, párrs. 13 y 44).

expectativa siguen siendo totalmente poco realistas. En efecto, a lo largo de los últimos dos decenios, parece haber surgido a grandes líneas un modelo para la respuesta internacional a los desafíos posteriores a conflictos. En primer lugar, los mediadores logran un acuerdo de paz que por lo general es frágil y no siempre es suficientemente representativo de las dimensiones locales del conflicto. A continuación, se transita un cierto período de transición, acompañado a menudo de disposiciones de participación en el poder de carácter temporal o algún tipo de proceso de diálogo nacional. En el plazo de un año aproximadamente, se redacta y adopta una nueva Constitución. La culminación es la celebración de nuevas elecciones democráticas, lo que por lo general constituye un gran ejercicio logístico.

32. Esa secuencia tiene como propósito evidente restañar las heridas sociales y establecer cuidadosamente nuevas autoridades nacionales con un mandato democrático para que actúen como interlocutor principal con los asociados internacionales, con miras a la subsiguiente consolidación de la paz. Con demasiada frecuencia, sin embargo, el modelo no funciona.

33. Las causas de ello son innumerables, pero la experiencia indica que un factor común en todas las etapas es el exceso de prisa, sobre la base de plazos impracticables. Los acuerdos de paz son a menudo apresurados y con frecuencia los procesos están sujetos a la influencia o dirección de grupos de mediación externos con distintos niveles de legitimidad internacional. Se organizan ejercicios nacionales de consulta en los que se invierte gran cantidad de recursos y energía, pero muchos de ellos terminan reciclando predominantemente las opiniones de la misma clase política estricta que maniobró para conseguir el poder mientras imperaba la violencia. Rara vez se cuenta con suficiente tiempo y espacio para organizar el diálogo a nivel comunitario, sobre el terreno, en las provincias, con una inclusión amplia. Si bien las nuevas constituciones procuran incorporar en el tejido político-jurídico nacional los compromisos contenidos en los acuerdos de paz que tanto costó conseguir, cuando esto se realiza con prisas, es posible que lo hagan de manera imperfecta o de formas que no transformen suficientemente los problemas que generaron el conflicto en primer lugar. En el marco de estas prisas, los esfuerzos por volver a poner en marcha los servicios básicos o crear nuevos medios de vida para las poblaciones afectadas no suelen recibir la atención que merecen.

34. Sin embargo, son las elecciones posteriores a los conflictos las que a menudo suponen el mayor riesgo de recaída¹⁸. Estas, consideradas como un medio de dejar atrás la violencia, con demasiada frecuencia, en cambio, se convierten en un momento en que esta vuelve a surgir. Las campañas se convierten en una oportunidad para aplicar tácticas de exclusión (quién puede presentarse, quién pueden votar y quién no puede hacer lo uno ni lo otro). Las campañas electorales contenciosas se vuelven violentas o abren una vez más las heridas que dividen la sociedad. A menudo se considera que las comisiones electorales no son imparciales y favorecen a quienes ya están en el poder. Si bien durante el período de transición las formas de compartir el poder y los acuerdos son frágiles y prudentes, la administración después de las elecciones a menudo se caracteriza por una

¹⁸ Véase, por ejemplo, Dawn Brancati y Jack L. Snyder, “Time to kill: the impact of election timing on post-conflict stability”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, No. 5 (2013); y Marco Pfister y Jan Rosset, *What Makes for Peaceful Post-Conflict Elections?*, Fundación Suiza para la Paz, documento de trabajo 2/2013 (Berna, 2013).

mentalidad según la cual quien gana toma la totalidad del poder, lo que constituye una amenaza fundamental a los avances anteriores. Con demasiada frecuencia, las elecciones son seguidas por un rechazo prematuro de la asistencia internacional por las nuevas autoridades en nombre de la soberanía y la independencia.

35. Las elecciones celebradas democráticamente siguen siendo un objetivo encomiable, pero el proceso conducente a ellas debe ser preparado de manera prudente y cuidadosa, y debe poder basarse en la credibilidad y el apoyo de la población a través de un diálogo y divulgación amplios. Por su parte, los procesos de diálogo nacional deben ir precedidos y acompañados de esfuerzos denodados por consultar a las comunidades locales sobre cuestiones concretas, enmarcando las deliberaciones a nivel nacional.

D. Vínculos entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos en la consolidación de la paz

36. La obtención de progresos en el ámbito del desarrollo es fundamental para prevenir el surgimiento y el resurgimiento de conflictos. Las investigaciones han demostrado de manera convincente que la incapacidad de lograr el desarrollo económico acarrea el riesgo de caer en el conflicto en primer lugar¹⁹. Como se señaló anteriormente, los problemas económicos y sociales suelen contarse entre las causas fundamentales de los conflictos, sobre todo con el aumento de las expectativas mediante el acceso en masa a los medios de comunicación social y la incapacidad de los gobiernos de satisfacer esas expectativas.

37. Si se ha producido un conflicto, hay pruebas abundantes de que los riesgos de recaída se ven considerablemente mitigados cuando las economías se reactivan. En efecto, como dijo un importante investigador, el desarrollo económico puede ser la verdadera “estrategia de salida” para las operaciones de mantenimiento de la paz²⁰. Superar los problemas sociales y económicos, ofrecer medios de vida a las poblaciones y sentar las bases para un crecimiento económico de base amplia e incluso son parte integrante de toda transición del conflicto a la normalidad.

38. Dicho esto, todavía no existe un claro consenso sobre cómo proceder. Las iniciativas actuales para promover la recuperación económica después de los conflictos son relativamente modestas y parecen agruparse en torno a un enfoque de tres vías²¹: medidas provisionales inmediatas (como programas de empleo de emergencia), recuperación temprana (medidas dirigidas ampliamente a la recuperación de la capacidad de generación de ingresos) y recuperación económica a más largo plazo (como reformas de todo el sistema económico para promover el crecimiento). Sin embargo, hay poca claridad en la investigación o la práctica sobre

¹⁹ Paul Collier y otros, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington D.C., Banco Mundial; Nueva York, Oxford University Press, 2003).

²⁰ Paul Collier, “The political economy of fragile States and implications for European development policy”, documento preparado para la Conferencia sobre el tema “The challenges of fragility to development policy” (los desafíos de la fragilidad a las políticas de desarrollo), Barcelona (España), mayo de 2009.

²¹ Nadia F. Piffaretti, “Economic recovery and peacebuilding”, documento preparado para el examen de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas en 2015 (marzo de 2015).

la reactivación de las economías. La fase habitual de rápida recuperación después de un conflicto ha demostrado ser difícil de mantener en el tiempo. Entre las primeras víctimas de los conflictos se encuentra la confianza en las instituciones que probablemente resulten esenciales para la recuperación a más largo plazo. Se debe dar prioridad a la búsqueda de formas de restablecer su credibilidad.

39. Las violaciones de los derechos humanos y la impunidad son también causas fundamentales y deben tratarse lo antes posible. Esto plantea dilemas difíciles, sin embargo. Si bien la gravedad de muchos de los conflictos requiere alguna forma de justicia de transición, el momento en que se lleven a cabo esos procesos puede ser motivo de polarización y aparentemente perjudicial para el establecimiento de relaciones no violentas duraderas. Asimismo, si no se adoptan medidas para combatirla, la impunidad acarrea el riesgo de reducir la confianza en el proceso de paz y el apoyo a él. Los enfoques institucionales y apolíticos de la justicia de transición son a veces objeto de críticas por considerarse extranjeros, contrarios a un espíritu de propiedad local. A la inversa, los enfoques generados en el propio país a veces son criticados por no cumplir las nuevas normas internacionales. Timor-Leste fue severamente criticado por las Naciones Unidas y la comunidad internacional por haber rechazado que se estableciera un tribunal internacional y, en cambio, haber creado una comisión de la verdad y la amistad con Indonesia. Sin embargo, este enfoque resultó haber contribuido de manera significativa a la consolidación de la paz.

40. Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, la relación triangular entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos exige que los tres componentes de la Organización trabajen en estrecha colaboración. Esto, sin embargo, sigue resultando sumamente difícil, un triste reflejo de la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas, nacido de la distribución de las responsabilidades previstas en la Carta entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y donde el Consejo Económico y Social ocupa un espacio intermedio y algo ambiguo entre ambos²². La defensa y protección de los derechos humanos tiene cierto espacio en la labor del Consejo de Seguridad, pero se aborda de manera más sistemática en el Consejo de Derechos Humanos, un órgano subsidiario de la Asamblea.

E. Participación amplia e inclusiva

41. Es ya habitual insistir en que el éxito de la consolidación de la paz depende fundamentalmente de la implicación nacional (véase, por ejemplo, [A/67/499-S/2012/746](#)). Generalmente se considera que esto significa que la paz no puede imponerse desde fuera, sino que debe consolidarse verdadera y gradualmente mediante un proceso de compromiso de los interesados nacionales, públicos y privados, que son quienes están en mejores condiciones para comprender la dinámica local que condiciona el logro de los objetivos de consolidación de la paz.

42. Es evidente que la paz debe surgir en el seno de la sociedad de manera orgánica, haciendo frente a las múltiples preocupaciones y aspiraciones de los

²² En algunas partes de la Carta se reconoce claramente al Consejo Económico y Social como órgano principal, mientras que otras parecen dar a entender que es subsidiario de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

distintos sectores y buscando un denominador común, a fin de que todos los sectores se sientan incluidos en las estrategias, políticas y mecanismos que ofrecen el camino a seguir. Con demasiada frecuencia, sin embargo, la titularidad nacional se define en términos demasiado restrictivos y no se reflexiona lo suficiente al respecto. Nunca debe permitirse que se convierta en una racionalización de la indiferencia o de la inacción internacionales. Lo que es igualmente importante, tras un período de violencia, no puede darse por sentada la existencia de un Estado nacional cohesivo ni de un sistema de gobernanza inclusivo o eficaz. La paz no puede imponerse desde el exterior ni tampoco sencillamente ser impuesta por las élites nacionales o por un gobierno autoritario sobre poblaciones rebeldes que carecen de la más mínima confianza en sus dirigentes o entre sí. Con demasiada frecuencia, se equipara el sentido de propiedad nacional con la aceptación de las estrategias y prioridades del gobierno nacional. En sociedades que se encuentran divididas después de un conflicto, ese enfoque crea el riesgo de perpetuar la exclusión.

43. No hay soluciones fáciles para este problema, habida cuenta de que las Naciones Unidas están formadas por gobiernos que representan a los Estados Miembros, que colectivamente son los árbitros definitivos de la Organización. No obstante, el hecho de no responder a las aspiraciones de la población o asegurar, al menos, una plataforma mínima de buena gestión de los asuntos públicos y confianza en sus gobiernos pueden poner en peligro el concepto mismo de la paz sostenible.

44. El Grupo Consultivo, por lo tanto, es partidario de una implicación nacional inclusiva en la consolidación de la paz, en virtud de la cual la responsabilidad nacional de impulsar y dirigir los esfuerzos sea ampliamente compartida por el gobierno nacional a través de todos los estratos sociales y por encima de las divisiones, en todo el espectro de opiniones políticas y agentes del país, incluidas las minorías. Esto implica la participación de grupos comunitarios, las plataformas y los representantes de las mujeres, los jóvenes, las organizaciones laborales, los partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil del país, incluidos los grupos insuficientemente representados.

45. Las Naciones Unidas y otros agentes internacionales pueden desempeñar un importante papel de facilitación y acompañamiento (o, parafraseando a una respetada organización no gubernamental, Interpeace, las Naciones Unidas deberían hacer menos y posibilitar más). En el plano operacional, esto significa apoyar los procesos que ayudan a los gobiernos a ampliar la propiedad de las actividades a una gama lo más amplia posible de interesados nacionales, a fin de que estos puedan colaborar con esos gobiernos y participar en mayor medida en todas las etapas de la consolidación de la paz, desde la puesta en marcha de políticas hasta la ejecución de actividades y proyectos, el establecimiento de prioridades, la aplicación, la supervisión y la evaluación de los resultados.

46. La sociedad civil debe desempeñar un papel fundamental, pero en las sociedades que salen de conflictos rara vez organiza debidamente su capacidad para formular demandas. En efecto, puede estar demasiado dividida y ser demasiado diversa y frágil. Es probable que esté dominada por élites, sea desde la diáspora o desde dentro del país, que por lo general manejan mejor el discurso del desarrollo internacional y la diplomacia. Es de vital importancia, por lo tanto, que las diversas

voces encuentren un medio de expresión a través de las organizaciones en todos los niveles de las sociedades afectadas por conflictos.

47. Resulta particularmente difícil asegurar que se escuchen las voces de las comunidades más afectadas por los conflictos. Por lo general, son las más vulnerables. La dura realidad a que se enfrentan para sobrevivir hace que sea más difícil que sigan siendo independientes y no se vean afectadas por las violentas corrientes de polarización que han asolado su sociedad, pero deben participar en el proceso.

48. También debe prestarse especial atención a los jóvenes afectados por conflictos. En los dos últimos decenios, la población de los países afectados por conflictos aumentó casi dos veces más rápidamente que en los países en desarrollo no afectados por conflictos. En 2015, se estima que la mitad de la población de los países afectados por conflictos tiene menos de 20 años de edad²³. La falta de oportunidades de educación y la alta tasa de desempleo entre los jóvenes pueden hacer que estos se vean atraídos por actividades antisociales y a veces violentas. Con demasiada frecuencia, sin embargo, los jóvenes son considerados solamente un problema (o, lo que es peor, una amenaza) para el sostenimiento de la paz. Los agentes nacionales e internacionales por igual deben reconocer el potencial de los jóvenes como agentes de cambio positivo. Para lograrlo, es necesario restablecer los sistemas educativos y dar participación a los jóvenes en la reconstrucción de sus sociedades. La generación de microempresas y pequeñas empresas y el impulso del sector agrícola pueden tener un efecto positivo en la creación de oportunidades de empleo²⁴, especialmente para los jóvenes.

49. El rápido aumento de nuevas formas de tecnología de la información y las comunicaciones tiene consecuencias para los conflictos y la paz que están empezando a enfrentarse y que ofrecen posibilidades de ampliar la inclusión en torno a la consolidación de la paz. Las redes de contactos sociales, con más de 200 millones de blogs, 120 millones de vídeos de YouTube y 500 millones de usuarios de Facebook en todo el mundo²⁵, representan un cambio drástico en la interacción entre las personas. Los nuevos medios de comunicación social pueden aprovecharse para reunir a las personas, para fomentar el diálogo entre grupos, para promover la gestión y resolución de conflictos y para generar la voluntad pública necesaria para cambiar las actitudes y los comportamientos. Los medios de comunicación social pueden apoyar la reforma política y ampliar la gobernanza participativa: tanto en las recientes elecciones en Nigeria como en las celebradas en 2011, por dar un solo ejemplo, se utilizaron ampliamente los medios de comunicación social para señalar

²³ Con tasas medias de crecimiento anual entre 1995 y 2015 del 2,5% y el 1,3%, respectivamente. Cifras sobre la población tomadas de *World Population Prospects: The 2012 Revision* (ST/ESA/SER.A/336); clasificación de los países conforme con la lista sobre la Situación y perspectivas de la economía mundial (www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/); y datos sobre los países afectados por conflictos de la lista de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz sobre la base de los países donde se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales o los Estados que pueden acceder a financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz.

²⁴ Véase Banco Mundial, *IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction* (Washington D.C., 2013).

²⁵ Sheldon Himelfarb, "Media, technology and peacebuilding". Puede consultarse en www.buildingpeace.org/think-global-conflict/issues/media-technology-and-peacebuilding.

las irregularidades electorales²⁶. Como lo han demostrado los sucesos acaecidos recientemente en la República Árabe Siria y el Iraq, los medios sociales también pueden utilizarse para exacerbar los conflictos y difundir el odio y la división. Con demasiada rapidez, los medios de comunicación social pueden convertirse en vehículos para movilizar fácilmente a reclutas para los grupos armados o para financiar y dar a conocer sus actos violentos.

50. Los medios de comunicación convencionales se han convertido en instrumentos esenciales en la programación para la consolidación de la paz. Las radios comunitarias, por ejemplo han desempeñado un papel fundamental en la consolidación de la paz en Sierra Leona a lo largo del último decenio. Sin embargo, es necesario empezar a prestar atención a las promesas de transformación de las nuevas formas de tecnología. En los enfoques de los medios de comunicación tradicionales, las poblaciones eran consideradas receptores pasivos de mensajes cuidadosamente elaborados, mientras que los usuarios de los nuevos medios de comunicación tienden a resistirse a que se les dicten sermones. La comunicación para el sostenimiento de la paz debe ser interactiva y ofrecer nuevas perspectivas para ampliar la inclusión y la titularidad nacional.

F. Participación de la mujer en el sostenimiento de la paz

51. Las mujeres constituyen una dimensión de vital importancia para ampliar la inclusión para el sostenimiento de la paz. La aprobación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, un hito impulsado por el liderazgo comunitario de las mujeres organizadas para la paz alrededor del mundo, ha empezado a asegurar que, junto con la debida atención a las mujeres y las niñas como víctimas de conflictos mundiales, se haya empezado a hacer un importante hincapié en ellas como agentes vitales y activos en el establecimiento y la consolidación de la paz. Como se verá más adelante, sin embargo, queda mucho más por hacer para garantizar que las estrategias de consolidación de la paz de las Naciones Unidas se amplíen en esa dimensión crítica.

52. Lamentablemente, como ya se ha señalado, distintas formas superpuestas de discriminación y exclusión afectan especialmente a las mujeres durante los conflictos violentos e imponen grandes obstáculos en el camino para asegurar su plena participación. Dadas las normas sociales en muchas situaciones de conflicto, las sociedades afectadas, la violencia sexual contra las mujeres y las niñas les impone un trauma que va mucho más allá del acto de violencia. Los espacios públicos, como los mercados, o actividades tales como ir a buscar agua y leña se convierten en peligros para las mujeres, pero también sus hogares pueden ser peligrosos. Los conflictos aumentan la carga de trabajo no remunerado de las mujeres en los países que no tienen una infraestructura social y donde el acceso a los servicios sociales es limitado.

²⁶ Véase André-Michel Essoungou, "Social media boosts Nigeria's polls: elections redefined, as candidates and voters go online", *Africa Renewal*, vol. 25, Nos. 2-3 (agosto de 2011), puede consultarse en www.un.org/africarenewal/magazine/august-2011/africa-wired; y Jennifer Ehidiamen, "Leveraging technology in the Nigerian elections", *Harvard Africa Policy Journal*, 13 de mayo de 2015, puede consultarse en <http://apj.fas.harvard.edu/leveraging-technology-in-the-nigerian-elections/>.

53. Muchos movimientos extremistas violentos actuales actúan de manera brutal contra las mujeres y las niñas y atacan directamente los derechos de la mujer. Paradójicamente, sin embargo, sus estrategias de reclutamiento también están cada vez más dirigidas a las mujeres. Las mujeres se han convertido en combatientes en varios conflictos recientes, y es necesario examinar cuidadosamente la forma de tratarlas después de los conflictos. El empoderamiento de la mujer y todos los grupos de la sociedad civil interesados y la promoción de la inclusión y la cohesión sociales pueden ser la mejor estrategia para luchar contra el discurso y los actos del extremismo violento.

54. Los esfuerzos en pro de la reconciliación no siempre tienen en cuenta el trauma a largo plazo de las mujeres y los hombres, en particular los jóvenes. En muchos casos, la violencia en el hogar también ha aumentado, lo que refleja una propensión a la violencia social y el hecho de que los traumas no se han resuelto. El acceso a la justicia para las mujeres, especialmente las de comunidades excluidas, siempre es un problema y la justicia tradicional puede reforzar las normas patriarcales y aumentar la discriminación.

55. Reflejar las necesidades de las mujeres en la consolidación de la paz tiene otras dimensiones concretas. La reforma del sector de la seguridad teniendo en cuenta las cuestiones de género es fundamental para que las mujeres puedan volver a entrar en los espacios públicos de forma segura. Las estrategias de recuperación económica deben tener en cuenta el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Debe asignarse prioridad a la restauración de la infraestructura social y al establecimiento de servicios sociales básicos, para evitar que las mujeres sigan soportando una carga excesiva en cuanto a la prestación de cuidados en una situación en que el conflicto habrá aumentado el número de familiares a cargo y personas con discapacidad. La lucha contra la impunidad por los actos de violencia contra la mujer en situaciones de conflicto (y también después de ellos) debe revestir una alta prioridad en la justicia durante los conflictos y después de ellos.

56. Asegurar la plena participación de la mujer en los procesos de consolidación de la paz es una cuestión de derechos, pero no se limita a eso. Finalmente, se reconoce ampliamente que la participación de la mujer es también un factor crucial para el éxito de la recuperación económica, la cohesión social y la legitimidad política (véase [A/65/354-S/2010/466](#)). Por consiguiente, sin la participación de las mujeres desde los primeros momentos en que se intenta poner fin a la violencia hasta las últimas etapas de la consolidación de la paz, el peligro de una recaída es mucho mayor.

III. Evaluación de las actividades de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz

A. Observaciones generales

57. En la sección anterior, el Grupo Consultivo describió un entorno complejo y cambiante para los esfuerzos de la Organización por sostener la paz. La dinámica de los conflictos combina factores nuevos con otros que existen desde hace tiempo. En consecuencia, los conflictos se vuelven cada vez más complejos e intrincados y los

procesos de consolidación de la paz son más proclives a fracasar (aproximadamente la mitad de los puntos relativos a conflictos específicos que actualmente figuran en el orden del día del Consejo de Seguridad pueden considerarse casos de recaída tras situaciones previas de conflicto)²⁷. Los paradigmas de consolidación de la paz dominantes han comenzado a evolucionar, pero todavía no son lo suficientemente holísticos, preventivos o sostenidos, ni cuentan con los recursos necesarios. Aún no se ajustan a la concepción del sostenimiento de la paz como la hebra inquebrantable que debe unir todas las acciones de la Organización.

58. Por definición, las Naciones Unidas son un agente externo que, en el mejor de los casos, cuenta con la aprobación de algunos actores nacionales para actuar como intermediario honesto e imparcial y como una fuente útil de apoyo político, técnico y económico. Por tanto, las Naciones Unidas y otras partes interesadas internacionales deberían demostrar una debida sensibilidad hacia los pueblos y las culturas en cada situación concreta. La consolidación de la paz solo puede darse sobre el terreno y, en última instancia, es un proceso que debe estar dirigido únicamente por los interesados nacionales. El análisis específico de la situación, las motivaciones y aspiraciones que empujan a las partes, el contexto cambiante y la dinámica de la colaboración entre los distintos agentes requiere una comprensión y un conocimiento precisos que solo una presencia eficaz de las Naciones Unidas sobre el terreno puede aspirar a lograr (e, incluso en este caso, solo de manera parcial).

59. En vista de la percepción general, defendida en el presente informe, de que la responsabilidad por el sostenimiento de la paz es compartida, se desprende inmediatamente que, dentro de las Naciones Unidas, no puede pensarse que se limita a las tres nuevas entidades creadas en 2005 (la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz). Además, cabe seguir haciendo hincapié en que esas entidades están ubicadas en Nueva York y tienen como objetivo cumplir un propósito fundamental, pero delimitado, en apoyo de los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas. Los mandatos y las actividades esenciales de consolidación de la paz se encomiendan a las operaciones de mantenimiento de la paz y a las misiones políticas especiales, así como a los departamentos de la Sede que les prestan apoyo. Asimismo, es cada vez más necesario que los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países, tanto en las misiones como en otros entornos, contribuyan significativamente al sostenimiento de la paz. Todos estos son elementos cruciales en la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz.

60. Por lo tanto, todo el abanico de agentes de las Naciones Unidas —desde el personal de establecimiento y mantenimiento de la paz hasta los organismos especializados— deben reconocer y aceptar su papel central en el sostenimiento de la paz y actuar juntos en consecuencia, lo que no siempre se cumple en la actualidad.

²⁷ Una estimación aproximada de los contextos de conflicto que conformaban los puntos incluidos en el orden del día del Consejo de Seguridad (a mayo de 2015) muestra que es razonable considerar que algo más de la mitad constituyen casos de recaída.

B. Fragmentación de las Naciones Unidas y su impacto en la consolidación de la paz

61. Una de las principales conclusiones del Grupo Consultivo es que, a pesar de las numerosas e importantes iniciativas para introducir reformas y mejorar la coordinación (como la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, la creación del Grupo Directivo de Integración y la iniciativa “Unidos en la acción”), todavía prevalece una marcada fragmentación del sistema de las Naciones Unidas. Esto es evidente en la distribución de las responsabilidades entre los principales órganos intergubernamentales de la Organización, así como entre los distintos departamentos que componen la Secretaría, entre la Secretaría y los organismos, fondos y programas, y entre la Sede y el plano operacional.

62. Una parte esencial del reto radica en las distintas percepciones con respecto a qué situaciones pueden definirse como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La mayoría de los miembros de la Asamblea General considera que el Consejo de Seguridad se entromete en temas que habitualmente están fuera de su competencia cuando examina los aspectos relativos a la seguridad de las cuestiones ambientales y de desarrollo. Al mismo tiempo, el Consejo (o al menos algunos de sus miembros) siente cierta inquietud ante lo que percibe como un intento de la Asamblea por inmiscuirse en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz internacional, con el pretexto de la consolidación de la paz. Sin embargo, el sostenimiento de la paz requiere precisamente que se aglutinen esas cuestiones.

63. Los compartimentos estancos que establece la Carta al dividir las responsabilidades entre los principales órganos intergubernamentales se reflejan de forma directa, y poco constructiva, en la distribución de las funciones entre las distintas entidades de las Naciones Unidas. Si bien estas se comunican entre sí de distintas maneras y a varios niveles, existe un reconocimiento general de que siguen estando profundamente fragmentadas, ya que cada entidad se centra en su propio mandato concreto, a expensas de la coherencia general, a lo que se suma la falta de una cultura de coordinación más contundente que se imponga desde los niveles superiores. Esta fragmentación entre la Secretaría y sus organismos, fondos y programas se ve agravada por la existencia de impedimentos estructurales e incluso prohibiciones contra la mezcla o la puesta en común de sus respectivas corrientes de financiación.

64. Por supuesto, esas divisiones se reflejan sobre el terreno. A pesar de algunos progresos tangibles logrados en el marco de la iniciativa “Unidos en la acción”, los estudios de casos incluidos en el presente informe sugieren que aún queda mucho por hacer para que la fragmentación de la Sede no se repita sobre el terreno. El modo de pensar de las autoridades de las Naciones Unidas y del personal que trabaja sobre el terreno aún reproduce con demasiada frecuencia la misma división tectónica que se percibe en el ámbito de los órganos intergubernamentales y a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas.

65. El reto de sostener la paz radica precisamente en esas líneas divisorias. Sin una fórmula exitosa para aunar los esfuerzos de los tres componentes, las actividades de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz seguirán fracasando. Las consecuencias, que han quedado patentes en varios estudios de casos, son la recaída

en un conflicto violento, el recurrente despliegue de operaciones de respuesta ante la crisis y los ingentes costos humanos y económicos. Sin duda, se atendería mejor al interés general de las Naciones Unidas y de sus Estados Miembros si se aceptara de forma generalizada que, al menos en el ámbito del sostenimiento de la paz, los principales órganos intergubernamentales pertinentes de las Naciones Unidas pueden y deben colaborar entre sí, cada uno dentro de sus propias competencias y sin transgredir sus reglamentos y métodos de trabajo, y que eso mismo debería traducirse en una estrecha cooperación en materia operacional sobre el terreno. Tan solo en uno de los cinco países analizados en los estudios de casos se observó claramente que eso se había conseguido de forma satisfactoria y coherente: Sierra Leona (y, en menor medida, Burundi).

66. El Grupo Consultivo sostiene firmemente que, en la esfera de la paz sostenible, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social deben actuar como asociados, cada uno dentro de las respectivas funciones que les confiere la Carta. Al promover y afianzar esa alianza, la Comisión de Consolidación de la Paz tiene un papel único que desempeñar en la prestación de asesoramiento a los tres órganos intergubernamentales en cuestión, a través de su mandato específico de formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenos a la Organización para atender a la cuestión de la consolidación de la paz.

67. Lamentablemente, el Consejo de Seguridad no siempre se percibe como un agente fundamental para la consolidación de la paz. De hecho, si se examinan en detalle las resoluciones que ha aprobado durante el último decenio, se observa que con mucha frecuencia han establecido operaciones de paz complejas y multidimensionales, en la “modalidad de consolidación de la paz”, en un número considerable de países. También resulta evidente que el Consejo de Seguridad está cada vez más sobrecargado²⁸. Algunos miembros del Consejo admiten que el gran volumen de trabajo puede estar conduciendo a momentos en los que la atención requerida por lo que pueden denominarse contextos de consolidación de la paz “menos urgentes” se ve desplazada por la necesidad urgente de centrarse en las crisis que proliferan. Idealmente, el proceso de formulación de los mandatos debería fundamentarse desde el comienzo en un planteamiento estratégico encaminado a alcanzar un estado final deseable para el país afectado. Sin embargo, formular un planteamiento de esa índole requiere contar con tiempo suficiente para las deliberaciones y, dado que para eso es necesario aunar las perspectivas políticas, de seguridad, de derechos humanos y del desarrollo, también se precisa la capacidad para consultar a una gran variedad de agentes más allá del ámbito convencional de la paz y la seguridad y extraer sus opiniones. Hoy en día, rara vez se ha dado esa situación en el plano intergubernamental de la Organización, lo que pone de relieve

²⁸ A modo de ejemplo, en 2013 el Consejo celebró 193 sesiones, aprobó 47 resoluciones y emitió 22 declaraciones de la Presidencia. En 2014, celebró 263 sesiones, aprobó 63 resoluciones y emitió 28 declaraciones de la Presidencia, lo cual supone un aumento de entre un 30% y un 40% en el volumen total de trabajo en solo un año (véanse los aspectos más destacados de la práctica del Consejo de Seguridad en 2013 y 2014, respectivamente, en <http://www.un.org/es/sc/documents/highlights.shtml>). En 2014, el Consejo hizo frente al mayor volumen de trabajo desde 2006, mientras que, en el momento de redactar el presente informe, la carga de trabajo en 2015 iba en camino de alcanzar casi el mismo nivel.

una oportunidad de prestar asistencia que la Comisión de Consolidación de la Paz puede estar en condiciones de aprovechar.

Sierra Leona: integración de la paz y el desarrollo para la consolidación de la paz

Sierra Leona ha logrado avances considerables en su transición de un conflicto interno extraordinariamente violento a una paz que muestra signos prometedores de sostenibilidad. Las autoridades nacionales y la sociedad civil, en especial las organizaciones de mujeres, contribuyeron de forma esencial a la consolidación de la paz, al igual que el progreso en el proceso de búsqueda de la verdad y de reconciliación (aunque las amnistías incondicionales concedidas fueron duramente criticadas en algunos sectores). En todo el país se observó una notable interacción entre las Naciones Unidas y los interesados nacionales. En las fases iniciales, la Organización se centró en el mantenimiento de la paz y posteriormente, en 2008, emprendió un cambio deliberado hacia la consolidación de la paz. No obstante, el progreso en los tres componentes de las Naciones Unidas (a saber, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo) no estuvo en absoluto distribuido uniformemente.

Algunas instituciones fundamentales para la gobernanza democrática y la reconciliación, como el Parlamento, la Comisión Electoral Nacional, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Lucha contra la Corrupción y el sector de la seguridad, se vieron reforzadas en su conjunto. Sin embargo, persisten retos incluso en esas esferas, como la falta de transparencia, la corrupción y la debilidad de la administración pública. Y lo que es más grave, el progreso en los ámbitos económico, judicial y social no ha respondido a las aspiraciones del pueblo. El elevado crecimiento económico aún no se ha traducido en mejores medios de vida, una reducción de la pobreza o un suministro suficiente de servicios sociales básicos como la educación y la salud, en parte porque no se ha prestado la suficiente atención a las corrientes financieras ilícitas, incluidas las provenientes del tráfico de drogas o de la explotación ilícita de recursos naturales. La fragilidad del sistema de salud pública quedó trágicamente patente en la crisis del ébola que asoló al país en 2014. Al mismo tiempo, todavía deben abordarse algunas de las causas básicas del conflicto, de índole económica y social, como la elevada tasa de desempleo juvenil y la pobreza generalizada.

Tanto los progresos realizados como los desafíos pendientes pueden estar parcialmente relacionados con la naturaleza de la interacción entre las Naciones Unidas y Sierra Leona a lo largo de los años, que presentaba algunas características particulares incluidas en las conclusiones del Grupo Consultivo. En su resolución 1829 (2008), el Consejo de Seguridad básicamente convirtió la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona, una operación de paz, en la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona. Se destacan dos características prominentes: una sólida (y poco usual) colaboración entre el Consejo y la Comisión de Consolidación de la Paz; y la capacidad de la Organización de mostrarse unida en la acción sobre el terreno, en coordinación con otros interesados. Entre las características principales de la resolución cabe señalar las siguientes:

a) Las funciones de la misión combinaban actividades tradicionales de consolidación de la paz (como la consolidación de las reformas para la buena gobernanza y el fortalecimiento del estado de derecho) con un firme mandato político;

b) Se reafirmó que la responsabilidad primordial por la consolidación de la paz, la seguridad y el desarrollo a largo plazo del país recaía en el Gobierno de Sierra Leona;

c) Se pidió explícitamente la coordinación estrecha con la Comisión de Consolidación de la Paz y el apoyo a su labor, así como la ejecución del Marco de Cooperación para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona y los proyectos financiados con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz;

d) Se desplegó a un representante ejecutivo del Secretario General, que actuaría también como coordinador residente y como representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y facilitaría la ejecución sin contratiempos de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno;

e) Se subrayaron la importancia de que se estableciera una oficina plenamente integrada, que asegurara una coordinación eficaz de la estrategia y los programas entre los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y la necesidad de que la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona contara con los expertos necesarios y recursos materiales suficientes para cumplir su mandato de forma eficaz y eficiente;

f) Se destacó la necesidad de que hubiera una cooperación estrecha con organizaciones regionales, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión del Río Mano.

Por tanto, con esa resolución el Consejo de Seguridad avanzó en la dirección propuesta en el presente informe a través de las orientaciones que ofrecía tanto a las autoridades nacionales como a las Naciones Unidas. Por otro lado, ni el Consejo Económico y Social ni la Asamblea General participaron en esa iniciativa. Los mandatos de estos órganos fundamentales encargados del componente de desarrollo de las Naciones Unidas podrían haber potenciado la atención temprana al desarrollo como parte de las actividades de consolidación de la paz sobre el terreno.

Los desafíos pendientes requieren que las Naciones Unidas aúnen urgentemente a todos los asociados para prestar apoyo a Sierra Leona en la reducción de los déficits en materia de gobernanza y desarrollo a fin de sostener la paz.

C. Asegurar la coherencia en el desempeño en todas las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno

68. La fragmentación intergubernamental descrita en el apartado anterior se refleja en las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno, y conduce a lo que podría denominarse una “U invertida” en la que las Naciones Unidas prestan poca atención efectiva a la prevención, mucha atención a la respuesta a las crisis (aunque

a menudo esta no es suficiente) y, una vez más, relativamente poca atención a la fase de reconstrucción y recuperación.

69. En años anteriores, también como consecuencia de la fragmentación de los mandatos y planteamientos, los organismos de desarrollo de la Organización y, en concreto, los equipos de las Naciones Unidas en los países tendían a no prestar suficiente atención a la prevención de los conflictos. Reconociendo esa situación, en 2004 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría pusieron en marcha un programa conjunto sobre el fomento de las capacidades nacionales para la prevención de conflictos. El programa ha contribuido favorablemente a la unificación de las actividades políticas y de desarrollo en aras de la consolidación de la paz (tanto en las fases de prevención como en las posteriores al conflicto), aunque su expansión sigue estando limitada por la incertidumbre con respecto a su financiación. Al mismo tiempo, la reciente iniciativa Los Derechos Humanos Primero, emprendida por el Secretario General, facilita los exámenes trimestrales regionales y tiene un gran potencial para involucrar a todo el sistema de las Naciones Unidas en un examen colectivo que incluye dimensiones preventivas.

70. Sin embargo, en demasiadas ocasiones las iniciativas de prevención llegan demasiado tarde y no logran su objetivo, y las Naciones Unidas se ven obligadas a considerar otras opciones políticas más activas. Aquí la fragmentación también es evidente. En algunos casos, especialmente en África, una resolución del Consejo de Seguridad desencadena el despliegue de una misión política especial o una operación de mantenimiento de la paz dirigidas por un representante especial del Secretario General que le rinde cuentas directamente a este. No obstante, en muchas otras situaciones (quizás incluso en la mayoría de ellas), se espera que un equipo de las Naciones Unidas en el país, dirigido por un coordinador residente, continúe colaborando en situaciones de crisis, contando si acaso con un cierto compromiso político adicional por parte de un enviado itinerante de las Naciones Unidas o un enviado de una organización regional. Las diferencias objetivas entre las crisis en un entorno u otro no siempre son evidentes. Sin embargo, la disparidad en las respuestas tiene repercusiones notables en la atención y los recursos prestados, y el establecimiento de una misión habitualmente garantiza un nivel de apoyo mucho mayor por parte del brazo político de la Secretaría.

71. El Secretario General acredita directamente a un coordinador residente en el país, que responde al Secretario General por conducto del Administrador del PNUD, quien a su vez preside el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien la condición de *primus inter pares* que ostenta el coordinador residente dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país puede haber resultado útil en contextos de desarrollo que podrían calificarse como “normales” (e incluso esto es discutible), suscita dudas en situaciones de consolidación de la paz afectadas por conflictos o posteriores a conflictos. En entornos complejos, debe formalizarse la relación entre el coordinador residente y los jefes de los organismos mediante una segunda línea jerárquica del coordinador residente y debe respaldarse la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno a través de un marco especial de la Secretaría, adecuado al contexto de cada país, que aúne a las dependencias pertinentes (como el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de

Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Seguridad y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios).

72. Como opción concreta para situaciones complejas, podría volver a utilizarse la figura, pocas veces empleada, del representante ejecutivo del Secretario General con un mandato claramente delimitado a un cierto período de tiempo, quien combinaría las funciones del representante especial del Secretario General y las del coordinador y el representante residentes del PNUD. En dos de los países analizados en los estudios de casos para el examen (Burundi y Sierra Leona) quedó demostrada la eficacia de esa figura para fomentar la integración en el plano de la consecución de los objetivos relativos a la consolidación de la paz durante la fase de la misión.

73. Cuando las operaciones de paz se despliegan con mandatos ambiciosos y multidimensionales encomendados por el Consejo de Seguridad, no se tiene del todo en cuenta que dichos mandatos no cuentan con una financiación garantizada para sus consecuencias programáticas en el ámbito de la consolidación de la paz. Por ejemplo, como parte de su mandato habitual, las Naciones Unidas deben prestar apoyo periódicamente en esferas fundamentales como la reforma del sector de la seguridad o el estado de derecho. Incluso si, visto desde fuera, pudiera parecer que los presupuestos de las misiones son de un monto considerable, un análisis más profundo muestra que, sorprendentemente, estas carecen de todos los recursos necesarios para ejecutar programas en estos ámbitos esenciales de su mandato. Por el contrario, los recursos de los programas dependen de la impredecible generosidad de los donantes. Los estudios de casos analizados para el examen revelan la marcada diferencia que existe entre las expectativas creadas por esos mandatos y la insuficiencia de los recursos disponibles, ya sea políticos, técnicos o financieros. Habida cuenta de la falta de incentivos para que un conjunto más amplio de agentes de consolidación de la paz se alineen de forma real en múltiples ámbitos, parece que las operaciones de consolidación de la paz están involuntariamente encaminadas a fracasar. Es preciso dar con una solución para que los esfuerzos programáticos básicos destinados a sostener la paz cuenten con una financiación previsible.

74. El coordinador residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país siguen funcionando durante el mandato de una misión y un representante especial del Secretario General, pero con frecuencia la integración de los equipos en los países dentro de la misión es escasa, lo que tiene consecuencias a largo plazo en la transición de una operación de paz encomendada por el Consejo de Seguridad a una gestión a cargo únicamente del equipo en el país, una vez que la situación es lo suficientemente estable. Los estudios de casos utilizados para el examen ilustran que es preciso prestar más atención a la forma en que deberían funcionar y financiarse los equipos en el país para sostener la paz antes y después de una misión y durante ella.

75. En situaciones en las que el conflicto se concentra en algunas zonas del país, las Naciones Unidas a menudo no pueden seguir realizando actividades de desarrollo en las demás zonas relativamente pacíficas, o ni siquiera se plantean hacerlo, a pesar de la repercusión positiva que estas podrían tener, no solo por su valor intrínseco, sino también como un incentivo para que las partes beligerantes busquen un dividendo de la paz similar. Una vez más, los estudios de casos de Sudán del Sur y la República Centroafricana sirven como ejemplos de ese fenómeno.

76. Con respecto a otros tipos de fragmentaciones, los estudios de casos destacan los peligros de realizar una transición demasiado abrupta entre las configuraciones operacionales de las Naciones Unidas. Una vez que una operación de paz se reduce, disminuye notablemente la inversión del brazo político de la Secretaría en las iniciativas de la Organización para la consolidación de la paz. Hace poco tiempo que la descripción de las funciones del puesto ha comenzado a incluir la necesidad de que los coordinadores residentes puedan desempeñar un papel político estratégico cuando así se les solicite en un entorno de consolidación de la paz. Mientras tanto, los equipos de las Naciones Unidas en los países, por su parte, no reciben periódicamente los recursos necesarios para prestar suficiente atención a las dimensiones política y estratégica de la consolidación de la paz. Paralelamente a la pérdida de atención política que se produce tras las crisis, se reduce drásticamente la financiación recibida; una vez más, a consecuencia de la existencia de compartimentos estancos, que causan que distintas formas de colaboración se beneficien de modos de financiación radicalmente opuestos (como se detallará más adelante).

República Centroafricana: el costo de una atención internacional inconsecuente

La República Centroafricana constituye un caso notable e instructivo de fracaso del proceso de consolidación de la paz. Dicho fracaso se debió en gran medida a la transición abrupta y prematura de las operaciones de mantenimiento de la paz en 2000, a la consiguiente y destacada falta de atención que le siguió y que persistió tras la transición, a la falta de movilización de recursos suficientes por los asociados internacionales para satisfacer las necesidades y al hecho de que las contrapartes nacionales no hayan atendido a sus obligaciones.

La República Centroafricana sigue siendo un Estado por construir. Desde su creación, la presencia fuera de la capital, Bangui, de la autoridad central ha sido casi inexistente. A juicio de muchos, las autoridades coloniales y poscoloniales compartían un interés por el territorio exclusivamente centrado en la extracción de los recursos. El país cuenta con tierras tremendamente fértiles y un ciclo regular de lluvias, además de grandes depósitos de minerales, incluidos diamantes, oro y petróleo. Las sucesivas élites que han ostentado el poder, y sus séquitos, nunca han demostrado ningún sentido de la responsabilidad o de la rendición de cuentas ante las poblaciones que debían administrar. En consecuencia, el deficiente liderazgo y la mala gobernanza, así como la desatención de las regiones, deben verse como las principales causas del conflicto en curso. Aunque en la década de 1980 la etnicidad se convirtió en un ámbito de influencia, la religión apenas pasó a serlo durante la crisis de 2013-2014, y ambas fueron instrumentalizadas violentamente.

Casi desde el inicio de la violencia, en 1996, las Naciones Unidas han desplegado una serie de operaciones de paz de naturaleza diversa, la primera de las cuales fue una operación de mantenimiento de la paz, la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, en 1998. Sin embargo, las formas de intervención autorizadas por el Consejo de Seguridad parecen haberse guiado más por inquietudes presupuestarias de carácter más general, que por las necesidades de la situación en el país. Por ejemplo, mientras en julio de 1999 el Secretario General advertía de un repentino repunte de la violencia, el impacto del conflicto en la República Democrática del Congo y la precaria situación de la seguridad, el Consejo

de Seguridad optó por retirar la misión, a pesar de que las autoridades nacionales habían solicitado oficialmente que esta se mantuviera. La decisión parece haber estado más motivada por un deseo de reducir el presupuesto mundial para las actividades de mantenimiento de la paz que por un análisis serio de las necesidades sobre el terreno. Los 15 años de intervención que siguieron podrían describirse como una sucesión de mandatos de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz y de pequeñas oficinas que buscaban desesperadamente recuperar el terreno perdido en una situación política y de seguridad que seguía empeorando inexorablemente. Durante ese período, también hubo un ejemplo especialmente gráfico de la disparidad entre los mandatos y los medios disponibles: resoluciones sucesivas del Consejo de Seguridad encomendaron a las oficinas de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz que contribuyeran a la reforma del sector de la seguridad y al proceso de desarme, desmovilización y reintegración, pero nunca se consiguieron las suficientes contribuciones voluntarias para permitirlo.

Incluso después de que la República Centroafricana apenas superara su mayor crisis hasta la fecha, que estuvo al borde de convertirse en un genocidio a gran escala entre 2013 y 2014, aún se observa poca inclinación de los donantes a aceptar los riesgos de prestar el tipo de apoyo que sería necesario para lograr una verdadera consolidación de la paz. Es más, algunos grupos de donantes parecen pensar que la creación de una nueva operación multidimensional para el mantenimiento de la paz, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, constituye en sí misma una medida de asistencia apropiada y que, de alguna manera, el proceso de consolidación de la paz surgirá automáticamente de ahí.

Al mismo tiempo, con respecto a su mandato más reciente, la necesidad de que la Misión Multidimensional extienda la autoridad central se ve dificultada por el hecho de que esta nunca haya existido en muchas partes del país e incluso haya determinadas zonas donde se discuta su legitimidad. Otro aspecto que se suma a los problemas de las Naciones Unidas es su incapacidad para atraer a personal cualificado a los lugares de destino con condiciones de vida difíciles, junto con las limitaciones impuestas a la interacción directa con las comunidades locales por el régimen de seguridad en situaciones posteriores a conflictos que adopta la Organización en el país.

D. Las Naciones Unidas y la participación de las mujeres en los procesos de consolidación de la paz

77. Como ya se ha señalado, en los 15 años transcurridos desde que el Consejo de Seguridad aprobó su histórica resolución 1325 (2000), ha habido un cambio de paradigma y se ha pasado de ver a las mujeres únicamente como víctimas de los conflictos violentos a reconocer la función esencial que desempeñan como agentes de cambio, especialmente en lo que respecta a la esfera de la consolidación de la paz. La mayoría de los países ha elaborado planes de acción nacionales en virtud de dicha resolución, para lo cual los gobiernos y los miembros de la sociedad civil han trabajado de consuno, determinando estrategias concretas, poniendo en marcha

mecanismos independientes de supervisión y, en muchos casos, asignando un presupuesto específico.

78. No obstante, esos factores aún no han generado los necesarios cambios materiales en las vidas de las mujeres o siquiera en los procesos de la Organización para el establecimiento y la consolidación de la paz. Algunas investigaciones han mostrado que los acuerdos de paz en los que participa de forma significativa la sociedad civil, incluidas las mujeres, tienen por lo menos un 50% más de posibilidades de perdurar que aquellos en los que no se las tiene en cuenta²⁹. A pesar de eso, los procesos de paz no logran sacar sistemáticamente el máximo partido a las formas en que podrían escucharse las opiniones de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, si bien las Naciones Unidas han comenzado a realizar avances modestos nombrando a mediadoras, asegurando que haya mujeres en los equipos de apoyo a la mediación, promoviendo la presencia de mujeres en las delegaciones de negociación de las partes en conflicto y velando por que las mujeres participen en los procesos de paz en general³⁰. Tal como demuestran distintos ejemplos que abarcan desde los casos en Colombia y Filipinas (donde las recientes conversaciones de paz han contado con una representación equilibrada de ambos géneros en los equipos de negociación) hasta el apoyo prestado por la Organización en el Yemen (donde, antes de la crisis en curso, el proceso de diálogo nacional cumplía estrictamente una serie de cuotas para asegurar la representación de las mujeres a todos los niveles), resulta factible y provechoso involucrar positivamente a las mujeres en las iniciativas para establecer y consolidar la paz.

79. Aun así, los esfuerzos realizados por la Organización para sostener la paz deben permitir que la participación política y el liderazgo de las mujeres se extiendan más allá de la mesa de negociaciones de paz. El apoyo prestado para reformar la administración pública y las estructuras de gobernanza debería tener en cuenta la necesidad de atender a las aspiraciones de las mujeres e involucrarlas como participantes activas. Las reformas electorales pueden introducir medidas especiales de carácter temporal que fomenten la capacidad de las mujeres como ciudadanas y dirigentes y establecer cuotas para aumentar su representación, a todos los niveles, en los órganos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas. Algunas investigaciones han demostrado que la introducción de dichas medidas en las primeras elecciones celebradas tras un conflicto conlleva un aumento en el número de mujeres elegidas en posteriores comicios³¹. Las actividades de la Organización en todo el mundo han demostrado los beneficios de la promoción en ese contexto.

²⁹ Desirée Nilsson, “Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace”, *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 38, núm. 2 (2012).

³⁰ Según una evaluación interna y un documento de debate preparado por el Departamento de Asuntos Políticos en marzo de 2015, había mujeres en los 12 equipos de apoyo a la mediación codirigidos por las Naciones Unidas en 2014, y la participación femenina en las delegaciones de las partes negociadoras mostró una tendencia constante al alza: las mujeres ocupaban altos cargos en 17 delegaciones que participaban en 10 procesos, en comparación con las 4 delegaciones involucradas en 14 procesos en 2011.

³¹ Rachel Dore-Weeks, “Post-conflict countries, women’s political participation and quotas: a research brief”, documento de antecedentes; véase también <http://www.unwomen.org/es/what-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>.

80. Sin embargo, de forma más general, la misma cuestión de la fragmentación de las Naciones Unidas también se observa, por desgracia, en lo referente a las iniciativas de la Organización relacionadas con las mujeres y la consolidación de la paz. Los estudios de casos analizados para el examen tendieron a revelar una incapacidad para aunar las dimensiones de la paz y la seguridad con las socioeconómicas en lo referente a la participación de las mujeres. Los componentes de las misiones tendían a concentrarse en cuestiones delimitadas, pero importantes, relativas a la participación política y la prevención de la violencia sexual y por razón de género asociada a los conflictos, mientras que los equipos de las Naciones Unidas en los países trabajaban en enfoques para la recuperación económica y la inclusión que tuvieran en cuenta las cuestiones de género, que no necesariamente prestaban demasiada atención a la esfera de la consolidación de la paz. Una vez más, los compartimentos estancos creados por las financiaciones separadas y los imperativos institucionales reforzaban esas tendencias. Es necesario mejorar urgentemente la coherencia y la integración entre las misiones y los equipos en los países, con vistas a ejecutar procesos de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz que tengan en cuenta las cuestiones de género.

81. En 2009, reconociendo la importancia de todas esas dimensiones, el Secretario General aprobó un objetivo (incluido en su Plan de Acción de Siete Puntos para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género de 2010) para la financiación asignada a estrategias de consolidación de la paz que se ocuparan directamente de la igualdad entre los géneros. El objetivo era asegurar que al menos el 15% del gasto de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz se destinara a actividades que abordaran las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género o empoderar a las mujeres. En 2011, a fin de impulsar las medidas dirigidas a lograr esa meta, el Fondo para la Consolidación de la Paz puso en marcha una primera iniciativa de promoción de las cuestiones de género, en la que se exhortaba a emprender proyectos centrados específicamente en el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género³². Actualmente, se está aplicando una segunda iniciativa de ese tipo.

82. No obstante, las Naciones Unidas no han logrado alcanzar su modesto objetivo del 15% en ninguno de los países participantes, y aún menos superarlo. Los recursos del proyecto del Fondo para la Consolidación de la Paz asignados directamente a cuestiones de igualdad de género y empoderamiento de la mujer (conocidos como “indicador de políticas de igualdad entre los géneros de tipo 3”) apenas supusieron el 9,3% del total de asignaciones para 2014. El aumento de los fondos asignados a proyectos que integraban ampliamente las cuestiones de género (conocidos como “indicador de políticas de igualdad entre los géneros de tipo 2”) ha sido mayor, pues han pasado de un 10% en 2008 a un 81,3% en 2014 (el objetivo fijado por el Banco Mundial, muy similar a este, consistente en lograr que el 60% de todas las operaciones de préstamo de la Asociación Internacional de Fomento y el 55% de todas las operaciones de préstamo del Banco incorporaran las cuestiones de género,

³² Destinó 6,1 millones de dólares a ocho proyectos (en Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Nepal, Sierra Leona, el Sudán, Sudán del Sur y Uganda), que en agosto de 2014 aún estaban en proceso de ejecución.

se alcanzó en 2014³³). Sin embargo, la lentitud con que las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno han presentado propuestas de programación orientadas genuinamente a la consolidación de la paz, que tuvieran en cuenta las cuestiones de género, en vez de readaptar ligeramente iniciativas ya existentes (un fenómeno que no solo repercute en las cuestiones de género) ha limitado tanto el progreso como la repercusión de esas medidas. Lo que es peor, las entidades de las Naciones Unidas solo han obtenido progresos limitados en el seguimiento de los recursos asignados a las intervenciones sobre cuestiones de género: solo la cuarta parte de ellas cuenta actualmente con sistemas que permiten rastrear los recursos destinados a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Parece evidente que es necesario aumentar la presión para alcanzar, y posteriormente sobrepasar, los objetivos del Secretario General en esa esfera fundamental.

E. Credibilidad y liderazgo de las Naciones Unidas

83. La recurrente incapacidad para sostener la paz tiene consecuencias considerables en las vidas de las personas y en el gasto global. Desde el punto de vista de las operaciones sobre el terreno, también daña la credibilidad de la Organización. Esta cuestión tiene varias dimensiones. Una está relacionada con las discrepancias en las expectativas en múltiples países afectados por conflictos, donde el Estado y la sociedad que reciben la asistencia no consiguen entender las limitaciones de los mandatos y las partidas presupuestarias de las Naciones Unidas. Por ejemplo, a las comunidades locales les cuesta comprender por qué no se puede utilizar a los cascos azules de las Naciones Unidas para repeler los ataques armados o por qué los presupuestos usados para construir las bases de operaciones o las oficinas regionales de las Naciones Unidas no pueden usarse para adquirir material básico de oficina para los funcionarios locales que intentan restablecer una presencia estatal en las mismas zonas. Con frecuencia, hay una discrepancia entre las expectativas y la capacidad de las Naciones Unidas sobre el terreno para responder a ellas.

84. La segunda dimensión está relacionada con la calidad del personal de las Naciones Unidas sobre el terreno. Para tener éxito, la Organización debe desplegar personal que cuente con la formación adecuada. Lamentablemente, con demasiada frecuencia la cualificación del personal enviado parece ser inferior a la necesaria. Ese tipo de problemas quedaron patentes en todos los estudios de casos y consultas realizados para el presente informe. Los jefes de varias misiones de las Naciones Unidas expresaron su preocupación ante las dificultades para encontrar personas cualificadas y motivadas para ocupar los puestos esenciales. Esta situación se atribuyó con frecuencia a los obstáculos administrativos y burocráticos. Mientras tanto, desde el punto de vista de los interlocutores locales, a menudo se veía al personal de las Naciones Unidas como distante, aislado y, por momentos, incluso desinteresado por las personas a las que supuestamente debía asistir.

³³ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, "Update on the implementation of the gender equality agenda at the World Bank Group" (Washington D.C., 2014).

85. La tercera dimensión hace referencia a la postura que adoptan las Naciones Unidas ante las autoridades nacionales. En algunos de los estudios de casos, aunque también en otros contextos, parecía que los casos de violencia o las recaídas estaban ligados en parte a la cercanía de la Organización a dirigentes cuyas estrategias e intereses no estaban en consonancia con los objetivos de la consolidación de la paz. En casos en que se produjeron recaídas, a menudo las autoridades que participaban en los acuerdos de paz demostraron que carecían de un sentido de propósito mutuo con la sociedad civil más allá de sus intereses propios y los de su grupo. Si la población percibe que las Naciones Unidas están demasiado “próximas” a ese tipo de dirigentes y que son incapaces de plantear cuestiones que son de propiedad nacional a otros interesados nacionales, la credibilidad de la Organización se resiente.

86. Una dimensión conexa está relacionada con el énfasis, a menudo abrumador, que se da en las iniciativas de paz a los protagonistas o personas que portan armas, lo que hace que disminuya la atención prestada al resto de la sociedad. Con demasiada frecuencia, no se habilita ningún espacio para las conversaciones sociales sobre las causas profundas del conflicto y las aspiraciones colectivas de construir una nación más armoniosa (una crítica especialmente planteada desde la perspectiva de las organizaciones de mujeres que trabajan por la paz). Sin un planteamiento del liderazgo destinado a promover un sentido de propósito común entre las élites y la sociedad en su conjunto, las Naciones Unidas y quienes participan en las respuestas a los conflictos corren el riesgo de perpetuar ese ciclo de conflicto. Cuando la población sufre sistemáticamente a manos de dirigentes que, a sus ojos, cuentan con el respaldo de las Naciones Unidas, existe el riesgo de que disminuya la credibilidad de la Organización. Para recuperarse, esta debe esforzarse por mantener una superioridad moral, el principal factor que la ha diferenciado de otros agentes globales, y recobrar la confianza de las poblaciones a las que intenta proteger.

87. El tratamiento adecuado del factor del liderazgo guarda relación con la demanda de procesos inclusivos de consolidación de la paz y la cuestión de la asunción de los proyectos como propios. Los argumentos contra la importación de la paz y contra la paz entre las élites son igualmente válidos, ya que la experiencia demuestra que ninguna de ellas es inclusiva o duradera. Los programas para la paz deben reflejar las aspiraciones comunes de las partes interesadas y de la sociedad en su conjunto; esto es un requisito indispensable para que las operaciones de establecimiento o consolidación de la paz sean inclusivas y duraderas. El caso de Timor-Leste es un ejemplo exitoso de consolidación de la paz, no solo por las intervenciones de las Naciones Unidas y el constante apoyo de la comunidad internacional, sino también por el saber hacer de sus autoridades nacionales y la facilidad con la que han incluido a su pueblo.

Timor-Leste: el liderazgo nacional es fundamental para la paz sostenible

Una larga historia de colonialismo, seguida de un cuarto de siglo de lucha contra la ocupación indonesia, preparó a una generación de líderes políticos en Timor-Leste que han resultado esenciales para sostener la paz en el país en coyunturas claves y de diversas formas.

Un referendo supervisado por las Naciones Unidas condujo a la independencia en 1999. La violencia posterior desencadenó el despliegue de una fuerza internacional bajo mandato de las Naciones Unidas, a la que siguieron sucesivas misiones de la Organización, cuyos mandatos pasaron de una autoridad de transición a una operación de mantenimiento de la paz, luego a una de consolidación de la paz y, de nuevo, a una de mantenimiento de la paz tras la lucha interna que tuvo lugar en 2006.

Después de la independencia, las autoridades nacionales optaron por crear una comisión de la verdad y la amistad con Indonesia, en contra de la recomendación de las Naciones Unidas. La comisión resultó eficaz a la hora de abordar perfectamente la reconciliación, la consolidación de la paz y el desarrollo. Para fomentar la reconciliación nacional, los dirigentes del país utilizaron eficazmente sus sistemas tradicionales, que contaban con un respaldo cultural, para dar respuesta a las tensiones recurrentes. Mediante esas iniciativas, Timor-Leste logró solucionar problemas a nivel humano, incluidas las divisiones familiares, la falta de medios de vida y, al menos en parte, los traumas personales.

En relación con la cuestión de los recursos naturales, los dirigentes nacionales utilizaron una visión de futuro similar. El descubrimiento de petróleo proporcionó ingresos inesperados, que se gestionaron adecuadamente mediante un acuerdo negociado con Australia para posponer la delimitación de la frontera marítima y crear un fondo de petróleo inspirado en el de Noruega. Se fijaron límites prudentes a la capacidad del Gobierno para utilizar ese fondo en los presupuestos anuales.

Un tercer ejemplo de saber hacer por parte de las autoridades fue su esfuerzo activo por participar en las plataformas regionales y mundiales. Timor-Leste es miembro de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la cual actualmente preside; es miembro fundador y anfitrión de la secretaría del g7+, en el marco del cual se reúnen los Estados frágiles para intercambiar experiencias y asesoramiento; y ha solicitado su admisión como miembro de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental. En todos esos procesos, Timor-Leste contó con la actitud positiva de los países vecinos, en especial de Indonesia, que contribuyó notablemente a la rápida estabilización del país.

El apoyo prestado por una gran variedad de asociados y las Naciones Unidas ha supuesto una diferencia esencial en Timor-Leste, pero sus buenos resultados pueden atribuirse en gran parte a que sus dirigentes han establecido cuidadosamente las prioridades en cuanto a los requisitos básicos para lograr una paz sostenible.

F. Alianzas de las Naciones Unidas y operaciones de consolidación de la paz

88. Sin embargo, el reto de la consolidación de la paz es tan importante en términos políticos, técnicos y financieros, que resulta esencial establecer alianzas efectivas, principalmente con las partes nacionales, pero también con las nuevas agrupaciones, los interesados regionales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales. A pesar de todo, en el examen se identificaron algunos obstáculos

importantes a la capacidad de la Organización para asociarse en pro de la consolidación de la paz.

89. En primer lugar, gran parte del debate centrado en la consolidación de la paz tiene lugar únicamente en Nueva York, en el marco de las nuevas entidades de consolidación de la paz creadas en 2005. Ese tipo de deliberaciones apenas se reproducen entre las Naciones Unidas y otros interesados operacionales sobre el terreno, donde la mayor parte de las posibilidades a caballo entre las operaciones de respuesta a las crisis y las de desarrollo a largo plazo permanecen inexploradas.

90. En segundo lugar, en el panorama mundial han surgido nuevas iniciativas internacionales, muy activas, que abordan la situación de los países frágiles y afectados por conflictos³⁴. El g7+, por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, se compone de 20 países miembros que intercambian experiencias y recurren a una diplomacia sutil en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Aprovechando su propia experiencia, a menudo recomiendan avanzar más progresivamente siguiendo el curso de acción recomendado por la comunidad internacional y las Naciones Unidas, fomentando la confianza y la capacidad antes de, por ejemplo, precipitarse a celebrar elecciones. Asimismo, instan encarecidamente a que se preste atención a la relación entre la consolidación de la paz y el desarrollo.

91. En tercer lugar, como es bien sabido, en el Capítulo VIII de la Carta se contemplan acuerdos regionales sobre cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se han creado alianzas profundas con organizaciones regionales y subregionales en materia de establecimiento y mantenimiento de la paz, tanto a nivel intergubernamental (por ejemplo, entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana) como entre las secretarías y las dependencias operacionales³⁵ en Asia, Oriente Medio, América Latina, Europa Central y, sobre todo, África. Aún debe materializarse una cooperación de esa naturaleza en la esfera de la consolidación de la paz. La Comisión de la Consolidación de la Paz puede contribuir a los esfuerzos por establecer ese tipo de alianzas.

92. Es cierto en general que los asociados regionales y subregionales se encuentran en condiciones propicias para comprender en profundidad la situación sobre el terreno en sus Estados miembros y probablemente puedan influir en los resultados. Sin embargo, una salvedad importante es que, precisamente debido a su proximidad y su interdependencia, los interesados regionales y subregionales también pueden estar indirectamente implicados en el conflicto, especialmente

³⁴ Por ejemplo, el Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado; el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles (surgido en el marco del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea) en 2011); la Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad, creada en 2009 como órgano subsidiario del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; o la Plataforma de Consolidación de la Paz de Ginebra, una asociación entre el Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz, Interpeace, el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad y la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas (tanto en Ginebra como en Nueva York).

³⁵ La Unión Africana mantiene una misión de observación ante las Naciones Unidas, al mismo tiempo que estas han establecido una importante oficina de enlace con la Unión Africana.

cuando los países vecinos están involucrados en él. Por eso, es necesario realizar un análisis caso por caso antes de concluir que las ventajas comparativas percibidas superan cualquier posible aspecto negativo. Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas, reconocidas ampliamente, siguen siendo su imparcialidad, su universalidad, su alcance mundial, sus responsabilidades en virtud de la Carta y su acceso comparativo a recursos (tanto financieros como humanos).

93. En el curso de la creciente interacción entre los interesados regionales y mundiales, también han surgido otras cuestiones, sobre todo con respecto al reparto de responsabilidades (“quién hace qué” y quién es el principal encargado de tomar las decisiones), las posibles desavenencias en materia de estrategias y políticas, y las cuestiones relativas a la distribución de los gastos y la financiación. Todas han surgido en la esfera del establecimiento y el mantenimiento de la paz y, probablemente, volverán a aflorar otra vez a medida que avance la cooperación en lo referente al desempeño de la Organización en materia de la consolidación de la paz.

94. Por tanto, de la experiencia adquirida se puede extraer que las Naciones Unidas deben definir mejor el alcance, el contenido y las reglas que rigen sus alianzas con otros interesados principales, ya sean a nivel mundial, regional o local, públicas o privadas. En ese contexto, es preciso dedicar una atención especial a la alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea pues, por una parte, constituye una operación conjunta entre una entidad mundial y otra regional y, por otra, una asociación entre dos partes en el plano internacional. En efecto, la Unión Europea tiene un alcance mundial y ha pasado a ser uno de los principales agentes internacionales en las esferas de la paz y la seguridad y el desarrollo. Tanto las Naciones Unidas como la Unión Europea han diseñado instrumentos específicos para ocuparse de los países afectados por conflictos o aquellos que salen de uno. La labor del Fondo para la Consolidación de la Paz tiene a su homólogo en el Instrumento de la Unión Europea en pro de la Estabilidad y la Paz, una de las principales iniciativas de asistencia externa que permiten a la Unión Europea responder a crisis existentes o emergentes en todo el mundo.

Sudán del Sur: ¿la tragedia de un legado y de la falta de una visión común?

El referendo de 2011 que dio lugar al surgimiento de Sudán del Sur, después de un período de transición de seis años que estuvo regido por un Acuerdo General de Paz, condujo a grandes festejos por la creación de un nuevo país, con grandes reservas de petróleo, tras décadas de guerra civil. En efecto, generó aún más expectativas sobre la construcción de un Sudán del Sur viable, estable y próspero. Sin embargo, esas expectativas se truncaron trágicamente cuando, en diciembre de 2013, Sudán del Sur cayó una vez más en un conflicto violento y la sociedad se polarizó en torno a divisiones étnicas.

Son varios los factores que han causado esa crisis. En primer lugar, sigue sin hacerse frente a las divisiones en la sociedad de Sudán del Sur. Las 64 tribus que habitan el país no tenían una historia común como nación y la sociedad estaba lejos de unificarse, incluso en las vísperas de la independencia. En segundo lugar, y en esa misma línea, tanto en el Acuerdo General de Paz como en el posterior período de transición se pasó por alto la falta de vínculos comunes. En el período que siguió a

la independencia, se prestó poca atención a construir una visión, cohesión o identidad nacionales. Asimismo, la infraestructura del territorio, geográficamente extenso y, en ocasiones, inaccesible, estaba también muy subdesarrollada: el país y sus habitantes necesitaban urgentemente carreteras, escuelas, hospitales y otra infraestructura básica que contribuyeran a sentar una base física para que la nación avanzara de forma unificada, avances que muchos esperaron que llegaran con la paz.

El planteamiento para la consolidación de la paz también fue insuficiente para afrontar las deficiencias críticas del liderazgo, tanto a nivel internacional como nacional. A fin de garantizar la seguridad del nuevo Estado y ayudarlo a consolidar la paz y reforzar las instituciones y la capacidad estatales, las Naciones Unidas desplegaron la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur con un mandato híbrido de mantenimiento y consolidación de la paz. No obstante, ni el Acuerdo General de Paz ni la iniciativa de consolidación de la paz diseñaron un programa para guiar a los dirigentes de Sudán del Sur y a sus habitantes hacia una visión nacional común. Las autoridades del Sudán del Sur independiente centraron su atención y recursos en el conflicto con el Sudán y en la búsqueda de intereses concretos. Los problemas afrontados a la hora de crear la capacidad para mantener la seguridad interna frente a los conflictos intercomunitarios en curso en diversas partes del país, combatir la persistente existencia de grupos armados o gestionar los considerables recursos del país para brindar los servicios más básicos a su pueblo quedaron en su mayor parte relegados a las manos de la comunidad internacional.

En efecto, faltaban elementos clave de un Estado-nación. Muchas de las distintas milicias que operaron durante los años previos a la independencia, incluidas las que se enfrentaron al Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán (ELPS), ahora tan solo se encontraban vagamente integradas en el ELPS y conservaban su misma jerarquía y estructura organizativa. Varias unidades del ELPS seguían separadas en función de su etnia o facción y los líderes de sus milicias habían pasado a ser los comandantes generales. Además, el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán sigue en fase de liberación y aún no se ha transformado propiamente en un partido político. Por tanto, sigue estando íntimamente ligado a su ala militar, el ELPS.

Los intereses contrarios de una serie de agentes externos, principalmente los Estados vecinos, contribuyen a las dificultades para alcanzar la paz en Sudán del Sur. Al mismo tiempo, la unificación de las iniciativas regionales de paz —como el proceso de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo dirigido por Etiopía en Addis Abeba y el proceso de Arusha dirigido por la República Unida de Tanzania y Sudáfrica— ilustra que los interesados bilaterales y las instituciones multilaterales en el plano regional pueden desempeñar un papel considerable y de gran visibilidad para la consolidación de la paz.

En general, la paz sostenible sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar en Sudán del Sur. Ante la falta de un liderazgo más eficaz o de un proyecto pertinente para el sostenimiento de la paz, es complicado para los actores internos y externos unirse en torno a una estrategia para impulsar un programa de ese tipo. Lo que eufóricamente se concibió como un Estado potencialmente estable y próspero se presenta ahora como un legado trágico.

G. Comisión de Consolidación de la Paz y Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz

95. Las nuevas entidades de consolidación de la paz que se crearon en 2005 surgieron en el contexto de fragmentación dentro de las Naciones Unidas descrito anteriormente. En concreto, el propósito de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz era precisamente que tendiera puentes entre los tres componentes de la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Incluso se esperaba que la Comisión ayudara a superar la tradicional división entre el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, habida cuenta de que 21 de sus miembros eran propuestos, en proporciones iguales, por cada uno de esos tres órganos intergubernamentales principales³⁶.

96. En cambio, se condenó rápidamente a la Comisión a ocupar una especie de “tierra de nadie” dentro del fragmentado panorama al que pertenecía. Al haber sido creada para desempeñar una función auxiliar en apoyo de los principales órganos intergubernamentales, en especial del Consejo de Seguridad (la Comisión es un órgano asesor intergubernamental y debe formular sus recomendaciones sobre la base de un consenso), la Comisión tuvo dificultades para encontrar interlocutores dispuestos a aplicar sus sugerencias³⁷. La situación empeoró todavía más a raíz de la desconexión entre los miembros de la Comisión y el principal órgano que los designaba, lo que frustró la intención inicial de que sus miembros asumieran la nueva entidad como un proyecto colectivo.

97. Se dispone de suficientes indicadores para confirmar la impresión de que la Comisión aún no ha logrado generar el impacto previsto (véase [A/64/868-S/2010/393](#)). El principal ejemplo de esto es la cantidad limitada de países incluidos en el programa de la Comisión y la aparente resistencia mostrada por otros Estados a sumarse a esa lista, en comparación con el número de contextos a nivel mundial que podrían examinarse desde el punto de vista de la consolidación de la paz. Por ejemplo, durante los 10 años de existencia del Fondo para la Consolidación de la Paz, unos 32 países han sido seleccionados para recibir financiación del Fondo, eclipsando así a los 6 países que han estado alguna vez incluidos en el programa de la Comisión.

98. Además, la Comisión es un órgano claramente basado en Nueva York y, en consecuencia, solo se le encomiendan funciones que pueden desempeñarse en la Sede para apoyar un proceso que, por definición, tiene lugar sobre el terreno. Esas funciones incluyen la promoción, la prestación de asistencia para obtener recursos y para aumentar la coordinación dentro y fuera de las Naciones Unidas, la reflexión estratégica, la formulación de recomendaciones de política y la facilitación de un lugar de encuentro para las partes interesadas. Sin embargo, la distinción entre lo que podía lograrse en la Sede y lo que podía realizarse sobre el terreno se fue

³⁶ La inclusión de cinco representantes de los principales países que aportan contingentes y cinco representantes de los países que más contribuyen al presupuesto de las Naciones Unidas plantea algunas cuestiones adicionales sobre sus intereses concretos.

³⁷ Si bien el Consejo de Seguridad recibe periódicamente los informes anuales de la Comisión de Consolidación de la Paz y en ocasiones invita a su Presidente a formular declaraciones en debates abiertos, la interacción entre el Consejo y la Comisión tiende a darse en un tono más formal que sustantivo.

difuminando a medida que las configuraciones de la Comisión encargadas de los distintos países fueron cobrando progresivamente una vida propia y ocupando una esfera que, de otro modo, habría correspondido íntegramente a la Comisión.

99. Los métodos de trabajo de la Comisión están vinculados a esto. Sigue siendo válido cuestionar la pertinencia de las reuniones periódicas celebradas por el Comité de Organización de la Comisión, que hasta hace poco habían sido demasiado formularias, si bien algunos encuentros recientes han sido más sustanciales y útiles. El Grupo de Trabajo sobre la Experiencia Adquirida, un órgano subsidiario no contemplado en las resoluciones por las que se estableció la Comisión, ha puesto en marcha algunos procesos experimentales interesantes, entre otras cosas, sobre la gestión de las transiciones de las misiones de las Naciones Unidas y sobre la construcción institucional. No obstante, la sensación general es que los debates no han aportado todo lo que podían al acervo colectivo sobre consolidación de la paz.

100. Se pueden encontrar fácilmente algunos ejemplos positivos en los que la Comisión y sus configuraciones encargadas de los distintos países han hecho aportaciones pertinentes, como la reciente y encomiable labor de la Comisión al destacar el impacto de la crisis del ébola en el desarrollo de varios países de África Occidental y la forma en que esta ha podido celebrar debates sobre la crisis en curso en Burundi en los que ha participado un amplio abanico de interesados o sobre la necesidad de contar con una financiación predecible para la consolidación de la paz. Por otro lado, cabe destacar también que no todas las configuraciones encargadas de los distintos países fueron capaces, en todas las etapas de su actuación, de trazar divisiones productivas de trabajo con las instancias operacionales de la Organización sobre el terreno. La Comisión también ha seguido estando algo infrutilizada y ha continuado recibiendo un apoyo insuficiente de los departamentos y programas de las Naciones Unidas que tienen responsabilidades operacionales directas en materia de consolidación de la paz, en especial del Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD.

101. La labor de la Comisión en las dimensiones subregionales de la crisis del ébola invita a pensar que, si se le da un nuevo impulso, podría contribuir considerablemente a reforzar la coherencia estratégica en materia de consolidación de la paz en el plano regional. No obstante, en la actualidad no siempre logra adaptar sus estructuras, mecanismos y métodos de trabajo para facilitar activamente la interacción con las organizaciones internacionales, a pesar de su evidente potencial, por ejemplo, para reforzar considerablemente la cooperación con la Unión Africana con respecto a la consolidación de la paz. Si bien la Unión Africana cuenta con un marco de reconstrucción y desarrollo después de los conflictos y con la Iniciativa para la Solidaridad Africana, que alienta a la cooperación Sur-Sur, hasta la fecha ni la Comisión ni la Unión Africana han hecho mucho por lograr una mayor sinergia en sus respectivas actividades sobre consolidación de la paz en África.

102. En ocasiones, algunos Presidentes de cada configuración encargada de un país concreto han podido añadir valor a sus actividades. Sin embargo, en general, las configuraciones han resultado requerir mucho tiempo, ser poco claras, abordar de forma improvisada sus objetivos y resultados, y tener escasa relevancia en los programas nacionales de los países. Inicialmente concebidas como una sustitución de la fórmula “amigos de”, utilizada exitosamente por las Naciones Unidas en las

iniciativas de paz emprendidas en los años ochenta, las configuraciones se convirtieron en foros abiertos que se reunían frecuentemente, a los que a menudo asistían numerosos participantes pero con un bajo nivel de representación diplomática, y que en ocasiones no contaban con la participación del país receptor de la ayuda. Aunque se esperaba utilizar las configuraciones como medio para establecer una estrecha colaboración con las instituciones financieras internacionales acerca de los países examinados, estas en general consideraron que las reuniones celebradas por las configuraciones eran demasiado poco útiles como para despertar su interés.

103. Otro rasgo que limita la eficacia de la Comisión en su conjunto es que el desempeño de las configuraciones ha pasado a depender en gran medida de las cualidades personales y la dedicación de sus Presidentes (muchos de los cuales tienen una gran antigüedad) y de los recursos de que disponen. En efecto, en la actualidad parece que la labor de las configuraciones ha desplazado la primacía general y el poder de convocatoria de la Comisión. Cabe recordar que en las resoluciones por las que se estableció la Comisión no se hizo referencia a la creación de esas configuraciones. En cambio, se previó que el Comité de Organización convocara reuniones de la Comisión dedicadas a países concretos a las que, además de los miembros del Comité, se invitaría a representantes del país en cuestión, los países de la región, los contribuyentes de recursos financieros, contingentes y fuerzas de policía, altos representantes de las Naciones Unidas sobre el terreno y otros representantes e instituciones internacionales financieras y organizaciones regionales. A pesar de los resultados positivos obtenidos por algunas configuraciones, es posible que estos se hayan logrado a expensas de la flexibilidad y de acaparar la atención de la Comisión en su conjunto.

104. La Comisión depende de su propia secretaría, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, para apuntalar sus actividades sustanciales. Desde el comienzo, la Oficina no contó con suficiente personal³⁸ y tuvo que dedicar la mayor parte de sus escasos recursos a prestar apoyo de secretaría en las reuniones de la Comisión y las configuraciones encargadas de los distintos países, disponiendo así de poco tiempo para realizar análisis profundos de las políticas sobre cómo abordar la situación de los Estados afectados por conflictos o sobre las causas de la recurrencia de los conflictos.

105. Ninguna de esas debilidades advertidas explica por sí misma las expectativas incumplidas de la Comisión o de las nuevas entidades de consolidación de la paz creadas en 2005. Sin embargo, vistas en conjunto, especialmente en el contexto más amplio de la fragmentación descrita anteriormente, esas debilidades aclaran algunos de los problemas que impiden alcanzar una mayor relevancia. Una vez más, muchas de las observaciones ya se habían formulado en el examen de 2010, pero en el período subsiguiente se hizo relativamente poco por seguir esas recomendaciones.

³⁸ En el párrafo 23 de la resolución 1645 (2005) del Consejo de Seguridad y la resolución 60/180 de la Asamblea General, se pidió al Secretario General que creara una pequeña oficina de apoyo a la consolidación de la paz.

Burundi: ¿aumento de la resiliencia?

Los avances realizados en general en la consecución de la paz en Burundi, hasta que estalló la crisis más reciente, se debieron a una combinación única de la voluntad nacional de hacer concesiones y el empeño y el apoyo concertados de la región y la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas. A diferencia de otros países que han sufrido crisis, se puede decir que Burundi ha tenido desde hace mucho tiempo instituciones relativamente sólidas y las características de un Estado-nación (una larga historia política y cultural precolonial dentro de un espacio geográfico delimitado). Por eso, el conflicto en Burundi se contuvo, en su mayor parte, dentro de sus fronteras y las bases de la violencia estaban mucho más ligadas a la injusticia y al abuso del poder político que a la debilidad de las estructuras administrativas o la gobernanza. El primer paso para poner fin al conflicto se dio en 2000 con la firma del Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación en Burundi, que sirvió como una guía política para el país, basada en el diálogo y la participación en el poder.

El Acuerdo de Arusha también estableció un marco para el apoyo de la comunidad internacional, tras lo que se procedió al despliegue de una serie de misiones de las Naciones Unidas. En 2006, Burundi pasó a ser uno de los primeros países que el Consejo de Seguridad remitió a la flamante Comisión de Consolidación de la Paz para su inclusión en el programa. El liderazgo integrado de las Naciones Unidas sobre el terreno, que recae en la figura del Representante Ejecutivo del Secretario General (que aúna las responsabilidades tanto de la misión como del equipo de las Naciones Unidas en el país) se tradujo en la formación de una configuración de la Comisión encargada de Burundi como un nuevo centro de atención para la participación a nivel intergubernamental. El Fondo para la Consolidación de la Paz proporcionó un nivel considerable de recursos que permitieron financiar actividades clave y, en algunos casos, no tradicionales, en apoyo de la consolidación de la paz, como el fortalecimiento de los diálogos entre las partes y el fomento del proceso de desarme, desmovilización y reintegración y la reforma del sector de la seguridad. La Comisión garantizó una atención constante desde Nueva York, pudo ayudar a catalizar una importante financiación adicional y, sobre todo en las últimas fases del proceso, estableció una alianza productiva con las autoridades de la Organización sobre el terreno.

En el momento de redactarse el presente informe, Burundi se enfrentaba a graves tensiones nuevas. La decisión del Presidente de presentarse a un tercer mandato ha creado fuertes divisiones, tanto dentro de la sociedad como en el mundo político. No obstante, paradójicamente, la situación hasta la fecha todavía sirve para destacar el éxito del Acuerdo de Arusha en comparación con otros procesos. Es posible que el despliegue de fuerzas de Burundi en Somalia durante los últimos años —que refleja por sí mismo la durabilidad de los acuerdos de participación en el poder previstos en el Acuerdo para las principales instituciones, como el ejército— haya contribuido a forjar una mayor identidad nacional. De hecho, una serie de instituciones estatales han demostrado su resistencia a ser utilizadas directamente en las confrontaciones políticas. Además, las fuertes tensiones que han aflorado a raíz de la crisis actual han sido únicamente políticas y, por suerte, aún no han dado lugar a una reanudación de los enfrentamientos entre etnias.

Lamentablemente, para cuando estalló la crisis en curso, la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno había perdido gran parte de su pertinencia. La Organización no había logrado mantener su liderazgo político en el curso de su transición de una misión a una estructura más clásica, independiente de las misiones, compuesta por un coordinador residente y un equipo de las Naciones Unidas en el país (con una pequeña misión de observación electoral, la Misión de Observación Electoral de las Naciones Unidas en Burundi). Los retrasos en la puesta en servicio de un nuevo equipo directivo y en la movilización del apoyo necesario contribuyeron claramente a reducir la credibilidad y la influencia de la Organización. No obstante, es posible que tuviera un mayor impacto la incapacidad (o incluso falta de voluntad) de la nueva estructura para refutar las insistentes afirmaciones del Gobierno de que dicha estructura no estaba legitimada o carecía de mandato para plantear cuestiones de índole política. Para acabar con esa situación, y en colaboración con el Consejo de Seguridad, durante los últimos meses la Comisión de Consolidación de la Paz ha demostrado que es una plataforma útil y eficaz para celebrar debates más amplios entre los asociados internacionales sobre las formas de apoyar a las partes que pretenden alcanzar una conclusión pacífica para la crisis en curso.

H. Financiación para la consolidación de la paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz

106. Los países que salen de conflictos necesitan un nivel considerable de financiación durante períodos prolongados; sin embargo, pese a que hace 10 años que se hace hincapié en la consolidación de la paz, la financiación sigue siendo escasa, incoherente e impredecible. Aunque la asistencia oficial para el desarrollo *per capita* a los Estados que el Banco Mundial define como frágiles y afectados por conflictos casi se ha duplicado desde el año 2000 (y ahora constituye aproximadamente la mitad de toda la asistencia oficial para el desarrollo), casi una cuarta parte se dirigió a tan solo dos países: el Afganistán y el Iraq. Recientemente, en 2012, solo el 6% de la inversión extranjera directa en el contexto de los países en desarrollo se destinó a esos países, y la mayor parte a un pequeño número de Estados ricos en recursos¹⁵.

107. Al mismo tiempo, señalar el marcado desequilibrio entre los recursos disponibles para la consolidación de la paz y la financiación mundial, ya sea para la respuesta humanitaria (por un valor estimado de 24.500 millones de dólares en 2014, de los cuales 18.700 millones representaron la asistencia de los gobiernos³⁹, casi cuatro veces y media más en un plazo de diez años)⁴⁰ o de mantenimiento de la paz (en la actualidad ronda los 8.000 millones de dólares anuales, según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) no equivale a dudar de

³⁹ Véase *Global Humanitarian Assistance Report 2015*. Puede consultarse en www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015-Interactive_Online.pdf.

⁴⁰ Rahul Chandran, *It's broke, so fix it: humanitarian response in crisis* (Tokio, Universidad de las Naciones Unidas, Centro de Investigación sobre Políticas, 2015). Puede consultarse en <http://cpr.unu.edu/its-broke-so-fix-it-humanitarian-response-in-crisis.html>.

la importancia de una u otra forma de respuesta. Al contrario, se trata de invitar a una reflexión obvia: si se asigna sistemáticamente una mayor prioridad global a los esfuerzos por sostener la paz, ¿no habrá, con el transcurso del tiempo, una menor necesidad de respuesta a situaciones de crisis?

108. Incluso en el marco actual de asistencia para la consolidación de la paz hay un desajuste entre las prioridades y los flujos. La asistencia a los principales sectores de la consolidación de la paz determinados por el Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado (políticas legítimas, seguridad, justicia, bases económicas e ingresos y servicios) sigue siendo muy reducida. En 2012, apenas el 4% de la asistencia oficial para el desarrollo de los Estados frágiles y afectados por conflictos se asignó al sector de políticas legítimas, un 2% al de seguridad (y solo el 1,2% a la reforma del sector de la seguridad) y el 3% al de justicia⁴¹. Solo el 6% se dirigió a la igualdad entre los géneros como objetivo principal⁴¹. La gran mayoría se dedicó a otros sectores en conjunto en 2012-2013. Peor aún, cuando se separa a los principales beneficiarios (el Iraq y el Afganistán), tan solo se ha dedicado al sector de la seguridad el 1% del total. En resumen, a pesar de que se ha pedido claramente que la asistencia oficial para el desarrollo se dirija a los sectores clave, el comportamiento de los donantes ha cambiado muy poco.

109. La escasez de financiación puede distorsionar el establecimiento de prioridades tanto por las Naciones Unidas como por los beneficiarios. Los países que salen de conflictos pueden verse en la necesidad de subordinar sus prioridades a los modelos predeterminados de las instituciones financieras, mientras los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas a veces compiten por los escasos recursos existentes para promover sus actividades; la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas se ve agravada por un panorama fragmentado de donantes. A pesar de que podría parecer que se ha prestado mucha atención a mejorar la buena gestión de las donaciones, la asistencia en las situaciones relacionadas con los conflictos sigue caracterizándose por lo que se ha dado en llamar “elecciones selectivas” o “plantar banderas”, una preferencia aparentemente innata por cubrir gastos puntuales (como la reconstrucción de clínicas y escuelas) en vez de los gastos recurrentes (el pago de sueldos a los maestros y trabajadores de la salud) y por una aversión a gran escala a los riesgos inherentes a la financiación en esas situaciones.

110. Se ha demostrado que los fondos mancomunados son interesantes para compartir los riesgos al sumar los recursos procedentes de varios donantes a la capacidad de programación de múltiples entidades que prestan asistencia. El Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples, creado en 2014 en Somalia, reúne al Gobierno, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo y el Servicio Especial de Financiación en el marco de los arreglos de gobernanza común. Ofrece dos vías de acceso, una para los organismos de las Naciones Unidas y otra para las entidades nacionales, y cuenta con una estrategia de gestión de riesgos. Sin embargo, su desempeño, un poco desigual hasta la fecha, pone de manifiesto la tensión entre los principios de celeridad, gobernanza inclusiva, tolerancia del riesgo e implicación nacional. Si bien entre esos principios hay contrapartidas, y siempre

⁴¹ Véase www.oecd.org/dac/gender-development/financingunsecuritycouncilresolution1325aidinsupportofgenderequalityandwomensrightsinfragilecontexts.htm.

las habrá, lo importante es que las Naciones Unidas y sus asociados tomen decisiones con conocimiento de causa teniendo en cuenta esas contrapartidas y usen una combinación apropiada de herramientas en las actividades de consolidación de la paz, compartiendo los riesgos en la medida de lo posible.

111. En un contexto mundial de déficit de la asistencia, en particular para los “huérfanos de ayuda” afectados por conflictos, la movilización de los ingresos nacionales se percibe cada vez más como una fuente esencial de financiación. Algunos países que salen de conflictos han logrado mejorar de manera admirable los ingresos locales mediante actividades de construcción institucional. Burundi, por ejemplo, logró un fuerte crecimiento de los ingresos hasta 2013, fecha en la que la nueva legislación redujo repentinamente la base impositiva una vez más. Los países ricos en recursos naturales gozan de una ventaja potencial, pero que sufre claramente por la persistencia de la mala gestión de los asuntos públicos. Hasta la fecha, el historial de la Organización a la hora de prestar asistencia en estos esfuerzos ha sido desigual. En una mesa redonda de alto nivel celebrada recientemente se puso de relieve que, cada año, el continente africano sigue perdiendo al menos 50.000 millones de dólares a través de las salidas ilícitas de capital — una pérdida enorme para la consolidación de la paz y el desarrollo⁴². La única forma de detener esa sangría es mediante la acción conjunta de los países interesados y aquellos en que se depositan los fondos.

112. Cuando se crearon las nuevas entidades de la Organización encargadas de la consolidación de la paz, encarar el precipicio financiero después de los conflictos fue una motivación fundamental. El Fondo para la Consolidación de la Paz se creó para movilizar la financiación de emergencia y salvar la gran brecha entre las necesidades de financiación y la disponibilidad de fondos. Desde entonces, ha desempeñado un importante papel en el suministro de financiación a los países que salen de conflictos o los países afectados por conflictos, así como en la promoción de la armonización estratégica entre las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. En 2014, el Fondo asignó 99,4 millones de dólares a 16 países, con lo que continuaba la tendencia ascendente de años anteriores. El Fondo recibió contribuciones de 21 Estados Miembros por valor de 78,2 millones de dólares.

113. Las intervenciones del Fondo para la Consolidación de la Paz han tenido efectos concretos en los estudios de casos en que se basa el presente informe; fueron rápidas y flexibles y proporcionaron financiación a intervenciones cruciales donde el nivel de riesgo (político o financiero) era demasiado elevado para las corrientes de financiación más convencionales. Su Mecanismo de Respuesta Inmediata ha sido particularmente oportuno en varias de sus intervenciones, por ejemplo, al facilitar la presencia de la policía en las calles de la República Centroafricana en 2014 en el momento de la crisis más profunda al sufragar una parte considerable de las nóminas del sector público durante varios meses. La otra vía, el Mecanismo de Recuperación para la Consolidación de la Paz, también ha tenido éxito a lo largo de los años. En varios de los estudios de casos, sin embargo, las autoridades nacionales y otros asociados cuestionaron si la relativamente escasa financiación que podía

⁴² *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, puede consultarse en www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows. Es de destacar que el Grupo atribuye la mayor parte de esas salidas no a la corrupción interna, la creencia habitual, sino a las actividades de empresas multinacionales que no están reglamentadas o no lo están lo suficiente.

prestarse (sobre todo al dividirla entre múltiples asociados de las Naciones Unidas en la ejecución) se veía contrarrestada por los procedimientos administrativos, relativamente más onerosos, del Mecanismo.

114. El Fondo para la Consolidación de la Paz opera bajo la responsabilidad directa del Secretario General, con su propio órgano rector (muy influido por los donantes) y una administración bajo los auspicios del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples del PNUD. Al principio hubo una armonía relativa entre los países objeto de atención y asistencia por parte de la Comisión de Consolidación de la Paz y los que recibían apoyo del Fondo, pero en los últimos cinco años, aproximadamente, ha habido divergencias.

115. Mientras tanto, con alrededor de 650 millones de dólares en recursos y un desembolso del orden de 100 millones de dólares anuales distribuidos entre unos 20 países, el Fondo para la Consolidación de la Paz por sí solo resulta sencillamente insuficiente para lograr el impacto necesario. El objetivo de que su financiación debería catalizar mayores flujos de recursos de otras fuentes no se ha llegado a materializar. La conclusión del Grupo Consultivo es, por lo tanto, que el Fondo debería aprovechar sus puntos fuertes y seguir perfilando su posición como un primer recurso como inversor rápido, con grandes efectos, con procedimientos poco engorrosos y favorable a los riesgos en los esfuerzos por sostener la paz.

116. Es poco probable que las Naciones Unidas en su conjunto tengan acceso en un futuro próximo al volumen de los recursos financieros necesarios para atender a toda la gama de las necesidades globales de consolidación de la paz. Por lo tanto, aquí se ve de nuevo que las asociaciones eficaces son un requisito para sostener la paz, esta vez las forjadas con las instituciones financieras internacionales y otras nuevas fuentes de financiación. En octubre de 2008 se dio un paso importante con la firma del Marco de Asociación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para las Situaciones de Crisis y Poscrisis. Si bien eran conscientes de que sus funciones, mandatos y sistemas de gobernanza eran diferentes, ambas partes reconocieron que sus respectivos esfuerzos eran interdependientes y se reforzaban mutuamente. La colaboración no se basaba solo en la buena voluntad sino en las ventajas comparativas de las dos organizaciones: las Naciones Unidas con sus mandatos políticos, la presencia sobre el terreno y la primacía en materia de paz y seguridad internacionales, y el Banco con sus mandatos en materia de desarrollo, una estructura comparativamente más centralizada y una función esencial en la financiación para el desarrollo.

117. Si bien los Estados que el Banco Mundial define como frágiles y afectados por los conflictos siguen constituyendo una parte relativamente pequeña de su ámbito de actuación, han ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años. Durante la más reciente reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento, el Banco elaboró específicamente un régimen de asignación excepcional para los países que están en proceso de recuperación, como aquellos que salen de conflictos. Al hacerlo, observó que la acción coordinada constituía un aspecto vital de la participación de la Asociación Internacional de Fomento en los Estados frágiles y afectados por conflictos. En particular, el Banco y las Naciones Unidas se comprometieron firmemente a racionalizar y mejorar su asociación mediante una colaboración más estrecha a nivel de los países, ampliando la colaboración temática,

coordinando su apoyo a los dirigentes nacionales a través de proceso del “New Deal” y haciendo frente a los desafíos de la ejecución⁴³.

118. Tras el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*, el Banco Mundial creó un centro encargado de las cuestiones relativas a los conflictos, la seguridad y el desarrollo, una dependencia especializada con una plantilla de expertos en Nairobi y Washington D.C., lo que demostró un mayor interés dentro del Banco hacia los Estados frágiles y afectados por conflictos. Las pregonadas visitas conjuntas del Secretario General y al Presidente del Banco a regiones y países afectados por conflictos también indican avances en la dirección correcta. En general, sin embargo, todavía quedaría mucho por hacer para llevar a la práctica las importantes conclusiones y recomendaciones del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*, e incluso se ha manifestado preocupación por el hecho de que el programa pueda verse afectado durante el actual proceso de reorganización interna del Banco.

119. Además, las distintas culturas burocráticas del Banco Mundial y las Naciones Unidas han seguido impidiendo progresos más rápidos en la coordinación y la cooperación, en particular en el plano operacional. Sin embargo, en la consolidación de la paz existe precisamente un fuerte incentivo para que cooperen, como lo demuestra la reciente e innovadora creación de instalaciones conjuntas a pequeña escala en el Yemen y Somalia — entornos en que el importante compromiso político de la Organización y la fuerza financiera y programática del Banco podrían aunarse de manera productiva.

IV. Sigüientes pasos: conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

120. El Grupo Consultivo formula recomendaciones de carácter general que tienen ramificaciones, tanto desde el punto de vista operacional como en materia de normas, reglas y criterios, para las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las iniciativas internacionales más amplias cuyo objeto es sostener la paz.

121. En primer lugar, durante el primer decenio y medio de este siglo los conflictos violentos se han vuelto considerablemente más complejos en todo el mundo y a los factores impulsores que existían desde hace tiempo se han sumado otros nuevos. Los agentes internacionales, incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas, aún no han aprendido a adaptar sus instrumentos y acciones, y con demasiada frecuencia se observa una preferencia generalizada por las respuestas militarizadas. Este tipo de respuestas, si bien pueden resultar eficaces en el contexto inmediato cuando lo que se busca es poner fin a la violencia, tienden a abordar los síntomas y no las causas fundamentales. La naturaleza misma de esas respuestas, que se centran en la seguridad a corto plazo y conllevan enormes necesidades de recursos, a veces puede restarle apoyo y atención a las iniciativas encaminadas a conseguir una paz sostenible.

⁴³ Asociación Internacional de Fomento, *IDA's support to fragile and conflict-affected States* (Washington, D.C., Banco Mundial, marzo de 2013). Puede consultarse en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/17427227/ida%C2%92s-support-fragile-conflict-affected-states>.

122. En segundo lugar, las Naciones Unidas deben entender que el sostenimiento de la paz es la tarea primordial que se les asigna en la Carta y que, por tanto, este debe ser el denominador común de todas sus actividades, desde la adopción de medidas preventivas y el establecimiento, la imposición y el mantenimiento de la paz hasta la recuperación y reconstrucción después de los conflictos. El sostenimiento de la paz debería comprender un conjunto fundamental de medidas de los ámbitos diplomático, político, económico, social y de derechos humanos y seguridad, y prestar especial atención a desentrañar las causas fundamentales de los conflictos.

123. En tercer lugar, y a pesar de lo anterior, la consolidación de la paz ha quedado relegada a un segundo plano. Dentro de las Naciones Unidas, se debería dar alta prioridad a los esfuerzos por sostener la paz cuando se asignan recursos, capacidades y estructuras jerárquicas. Hace falta un cambio de mentalidad: en lugar de esperar a que estallen las crisis para después, por defecto, responder ante ellas, es necesario que, en todos los sectores y en todas las fases de actuación, se incluyan medidas oportunas para prevenir los conflictos y luego sostener la paz. Cuando se pone en marcha una operación de paz, esta debe tener como propósito, desde el principio, crear las máximas condiciones y oportunidades posibles para que los esfuerzos de consolidación de la paz prosperen. También se debe planificar desde el principio la estrategia de salida, estableciéndose los criterios que se deben cumplir para ponerla en marcha y las bases para una etapa de seguimiento eficaz y bien programada.

124. En cuarto lugar, la conclusión directa de lo anterior es que no debe considerarse que la estructura de la Organización para la consolidación de la paz se limita simplemente a la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, a pesar de su nombre o de la valentía que han demostrado en su labor a lo largo de los últimos 10 años. De hecho, la expresión “consolidación de la paz después de los conflictos” debería abandonarse por ser engañosa y lo mismo cabría decir de la expresión “estructura para la consolidación de la paz”. La tarea de sostener la paz exige que todo el sistema de las Naciones Unidas y, en concreto, los tres principales órganos intergubernamentales, invierta esfuerzos en ella y le conceda prioridad y atención.

125. Por otro lado y en quinto lugar, el sistema de las Naciones Unidas está fragmentado a todos los niveles, desde los órganos intergubernamentales y los arreglos relativos a la Sede hasta el plano operacional. Para conseguir la respuesta sistémica que se necesita se deben superar impedimentos notables. En el plano intergubernamental, el Consejo de Seguridad es uno de los principales agentes encargados de la consolidación de la paz, por no decir el más importante, y debe considerarse a sí mismo como tal, junto con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. La Comisión de Consolidación de la Paz, si reorienta su labor, podría convertirse en el enlace necesario y eficaz entre dichos órganos, actuando en calidad consultiva.

126. En sexto lugar, en cuanto a las operaciones, la continuidad de la labor de las Naciones Unidas en el sostenimiento de la paz se ve dificultada por la proliferación de formatos operacionales, que van desde los equipos de mediación en la etapa del establecimiento de la paz (no siempre dirigidos por la Organización, ni tampoco necesariamente responsables ante ella) a las grandes operaciones de mantenimiento

de la paz, pasando por las misiones políticas especiales de seguimiento más pequeñas y la labor diaria de los coordinadores residentes que se encuentran al frente de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Con frecuencia, la transición entre un formato y otro suele programarse y gestionarse mal, y eso interrumpe la continuidad todavía más. El mayor desfase suele ocurrir cuando las misiones dejan paso al equipo en el país, lo que tiene repercusiones decisivas en el progreso de la consolidación de la paz.

127. En séptimo lugar, el sostenimiento de la paz consiste, en esencia, en que personas y grupos distintos aprendan a convivir sin recurrir a la violencia para resolver conflictos y controversias. Debe plantearse como un proceso inclusivo y centrado en las personas, y proporcionar una visión de futuro común para las partes interesadas nacionales, tanto públicas como privadas. Los agentes externos, incluidas las Naciones Unidas, pueden acompañar y facilitar el proceso, pero no imponer la paz. Para ello, el enfoque dado por la Organización al sostenimiento de la paz, en todas las etapas, debe basarse en un profundo compromiso por ampliar la inclusión y la implicación de todos los interesados en las sociedades en las que esta desarrolla su labor. No es probable que los acuerdos de paz o sus procesos posteriores de aplicación prosperen si no van más allá de los intereses propios de los beligerantes y crean un marco en el que haya cabida para la visión nueva y amplia que la sociedad tenga de sí misma.

128. En octavo lugar, las Naciones Unidas no son el único agente externo y, a menudo, ni siquiera son el principal entre ellos. La tarea de sostener la paz en todo el mundo supera con creces la capacidad actual de la Organización para alcanzar por sí misma los resultados deseados en el ámbito político, técnico o financiero. Para lograr una paz sostenible, es fundamental mejorar la colaboración con los agentes multilaterales regionales y subregionales, tanto nuevos como ya existentes, así como con la sociedad civil.

129. Por último, para asegurar realmente que la paz se sostenga se requiere una participación y un acompañamiento a mucho mayor largo plazo que el que se reconoce actualmente. Dada la necesidad imperiosa de poner fin a la violencia, los primeros esfuerzos de consolidación de la paz a menudo han utilizado un modelo que ha resultado ser imperfecto: un acuerdo de paz precipitado y supuestamente general, un breve arreglo de transición, la celebración apresurada de elecciones y una rápida reducción de los efectivos. Con demasiada frecuencia, este método no ha servido más que para recaer en el conflicto. Como consecuencia de todos esos factores, sumados en muchos casos a un liderazgo débil, la credibilidad de la Organización se está viendo dañada.

B. Recomendaciones

130. Las siguientes recomendaciones están relacionadas entre sí y se refieren al funcionamiento, los recursos y las modalidades de las iniciativas de sostenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Se insta a que se aborden de manera conjunta y a que los Estados Miembros soliciten al Secretario General que supervise los progresos realizados en su aplicación y a que informe periódicamente al respecto.

Promoción de la coherencia en el plano intergubernamental

131. En el marco de las Naciones Unidas, el sostenimiento de la paz es responsabilidad de todas las entidades intergubernamentales y no debe ceñirse solo al examen de la Comisión de Consolidación de la Paz, que no es uno de los órganos principales establecidos en la Carta. Paradójicamente, lo que algunos tacharían de debilidad inherente de la Comisión (estar limitada a una función de asesoramiento) puede convertirse en uno de sus principales puntos fuertes, hasta ahora no reconocido, pues podría servir de enlace entre los principales órganos competentes, contribuyendo, así, a que el enfoque aplicado por las Naciones Unidas al sostenimiento de la paz sea coherente, integrado y holístico.

132. Para fortalecer su cometido como principal órgano de consolidación de la paz, el Consejo de Seguridad debería examinar la posibilidad de solicitar periódicamente y utilizar el asesoramiento de la Comisión de Consolidación de la Paz como forma de contribuir a que los mandatos, los parámetros de referencia y los exámenes de las operaciones de paz, por cortas que sean, reflejen la visión de más largo alcance necesaria para sostener la paz. Además, el Consejo debería velar por que en los mandatos de las misiones de consolidación de la paz se haga hincapié en la necesidad imperiosa de contar con misiones integradas que aprovechen los puntos fuertes de todo el sistema de las Naciones Unidas.

133. Cuando el Consejo de Seguridad adopta la decisión de establecer una operación de paz, esta debe basarse en las capacidades de que disponen las Naciones Unidas y de otro tipo, e integrar las actividades en curso de los equipos de las Naciones Unidas en los países en iniciativas reforzadas de consolidación de la paz durante el periodo de la misión. Por tanto, los equipos en los países deben contar con recursos suficientes. El Consejo, al aprobar las estructuras jerárquicas de las misiones, debe hacer hincapié en la integración y la rendición de cuentas.

134. El Consejo de Seguridad, el Secretario General (mediante el personal directivo de las misiones sobre el terreno) y las autoridades nacionales de los países afectados por conflictos deben acordar de manera conjunta las disposiciones en materia de consolidación de la paz que regirán la elaboración del calendario correspondiente a los procesos de transición, teniendo en cuenta la necesidad de adaptarse a la dinámica cambiante de los conflictos. A ese respecto, el Consejo debe considerar la posibilidad de evaluar sistemáticamente el establecimiento de criterios en relación con los mandatos referidos al sostenimiento de la paz y, específicamente, con el momento elegido para la transición de las misiones. Cuando esas disposiciones o esos criterios se hayan convenido con el Gobierno de acogida y condicionen el momento de la transición, se debería hacer todo lo posible por asegurar que se cumpla lo acordado, teniendo en cuenta, una vez más, la necesidad de adaptarse a la cambiante dinámica del conflicto.

135. El Consejo de Seguridad debería considerar la posibilidad de trasladar a la Comisión de Consolidación de la Paz la responsabilidad del acompañamiento constante a los países que figuran en el orden del día del Consejo cuando en dichos países la paz se haya consolidado hasta el punto de que se considere que han dejado de ser una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. A su vez, la Comisión debería mantener informado al Consejo sobre los avances que se vayan

consiguiendo en el ámbito de la consolidación de la paz por lo menos una vez al año.

136. Sirviéndose de su experiencia pasada con países de África que salían de un conflicto y las actividades de su Grupo Asesor Especial sobre Haití, el Consejo Económico y Social debería considerar la posibilidad de definir criterios para una categoría especial de países afectados por conflictos (tal vez sobre la base de las directrices que el g7+ ha acordado para sus miembros), y se alentaría a la comunidad internacional a que les dedicara especial atención y financiación, no solo para las operaciones de paz sino también para las actividades en los ámbitos de la gobernanza, los derechos humanos y el desarrollo. El Consejo y la Comisión de Consolidación de la Paz deberían procurar establecer una cooperación más estrecha, especialmente con respecto a la actividad más general de promover la coherencia entre los componentes del desarrollo, la paz y la seguridad.

137. En su próxima revisión cuadrienal amplia de la política y las revisiones posteriores, la Asamblea General debería prestar atención específica al sostenimiento de la paz, examinando si el sistema de las Naciones Unidas ha conseguido aunar las actividades humanitarias, de desarrollo y de paz y seguridad.

138. El Consejo de Derechos Humanos debería considerar la posibilidad de dedicar un día todos los años a examinar la vertiente de derechos humanos que encierra la tarea de sostener la paz, prestando atención a determinados países y con la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos, los agentes pertinentes de la sociedad civil y, en su caso, las misiones de las Naciones Unidas, los equipos de las Naciones Unidas en los países y, en concreto, las oficinas sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y los asesores de género de la Organización y otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

139. El Consejo de Derechos Humanos, cuando dirija su atención a los países afectados por conflictos en el proceso del examen periódico universal, también debería considerar la posibilidad de celebrar un debate específico sobre el sostenimiento de la paz y el papel de la comunidad internacional al respecto.

Comisión de Consolidación de la Paz

140. Las funciones principales de la Comisión de Consolidación de la Paz deberían seguir siendo la promoción, la prestación de asistencia para obtener recursos y para aumentar la coordinación dentro y fuera de las Naciones Unidas, la reflexión estratégica, la formulación de recomendaciones de política y la facilitación de un lugar de encuentro para las partes interesadas. Sin embargo, se debería cambiar la manera en la que se realizan esas funciones desde el punto de vista cualitativo, resaltando la relación de asesoramiento y enlace con los tres principales órganos intergubernamentales.

141. Para fortalecer la función de enlace de la Comisión, sus miembros, además de representar sus intereses nacionales individuales, deberían considerarse responsables ante los órganos que los han elegido o designado e informar a dichas entidades periódicamente sobre su labor.

142. La Comisión debería potenciar al máximo el trabajo que realiza en el seno de su Comité de Organización, incluidos los debates y las intervenciones con respecto a países y regiones concretos, aprovechando el hecho de que sus miembros son elegidos por todos los órganos principales de las Naciones Unidas y los grupos interesados.

143. La Comisión debería buscar activamente oportunidades que le permitan ayudar a que se preste la atención necesaria a las prioridades en materia de prevención temprana de los conflictos en los planos regional, subregional y nacional, entre otras cosas mediante la organización de debates con los principales interesados.

144. La Comisión debería diversificar sus métodos de trabajo, por ejemplo, dejando de lado las exigencias estrictas que imponen los programas oficiales, de modo que pueda examinar con flexibilidad una gama más amplia y diversa de países y regiones, poniendo mayor énfasis en la prevención de los conflictos. En particular, las configuraciones encargadas de un país concreto deberían ser tan solo uno de los modelos para las intervenciones de la Comisión. Las configuraciones que se establezcan en el futuro deberían tener un menor número de miembros, pero con una participación más directa, siguiendo el ejemplo de los “grupos de amigos”, y desempeñar una función primordialmente de promoción.

145. La Comisión debería dar asesoramiento y apoyo al Consejo de Seguridad cuando se formulan los mandatos de las operaciones de paz que tienen un fuerte componente de consolidación de la paz. Al hacerlo, la Comisión debería utilizar su poder de convocatoria para reunir a todas las partes interesadas, incluidas las operaciones de paz, los equipos de las Naciones Unidas en los países, los agentes gubernamentales, los Estados Miembros, las organizaciones e instituciones internacionales, regionales y subregionales, la sociedad civil y las instituciones financieras internacionales. La Comisión debería analizar sus aportaciones de manera práctica y presentar oportunamente al Consejo recomendaciones concisas, realistas y adecuadas al contexto. Asimismo, debería ofrecerse a apoyar al Consejo cuando se definan los parámetros utilizados para evaluar los avances en la consolidación de la paz que, a su vez, pueden ayudar a determinar cuándo es conveniente cambiar la forma de participación operacional de las Naciones Unidas.

146. Cuando el Secretario General determina que un país cumple los requisitos necesarios para recibir financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz, la Comisión, en consulta con el Representante Permanente del país en cuestión, debería considerar la posibilidad de debatir en el seno del Comité de Organización los objetivos y el enfoque del país con respecto al sostenimiento de la paz.

147. La Comisión debería institucionalizar y estructurar la realización de consultas con plataformas de consolidación de la paz mundiales y de la sociedad civil, por ejemplo, llevando a cabo consultas anuales sobre el sostenimiento de la paz. Debería adoptar medidas adicionales para aumentar la transparencia en la programación y la publicación de su programa de trabajo futuro de manera que la sociedad civil pueda participar más fácilmente.

Mejora de la capacidad de consolidación de la paz del sistema de las Naciones Unidas

148. A fin de promover la unidad de acción de la Organización, el Secretario General debería fortalecer la capacidad de la Secretaría para llevar a cabo la planificación estratégica en todo el sistema de las Naciones Unidas con vistas a su intervención en contextos de conflicto o que pueden desembocar en un conflicto. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz debería asesorar al Secretario General sobre cómo fomentar la acción en todo el sistema para apoyar las iniciativas destinadas a sostener la paz. A ese fin, se debería reforzar la Oficina para convertirla en un centro de excelencia en los ámbitos del análisis, la formulación de políticas y el asesoramiento programático, así como para hacer un seguimiento de la evolución de la situación sobre el terreno.

149. La Asamblea General debería considerar la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para que se refuerce la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y para que se le asignen fondos suficientes en el presupuesto ordinario, así como un mayor número de puestos permanentes en la Secretaría.

150. El Secretario General debería considerar la posibilidad de que en los pactos de desempeño firmados con los jefes de todos los departamentos pertinentes de la Secretaría y otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas se incluyan objetivos en materia de sostenimiento de la paz.

151. La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación debería considerar la posibilidad de dedicar todos los años uno de sus dos períodos de sesiones a debatir la difícil tarea de sostener la paz, incluidas las maneras en que puede mejorarse la colaboración en el sistema. También deberían llevarse a cabo debates a este respecto en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

152. El Secretario General debería asegurar la continuidad de los directivos superiores y del personal en las diversas fases de intervención, desde la adopción de medidas preventivas y el establecimiento y el mantenimiento de la paz hasta la recuperación y la reconstrucción después de los conflictos, a fin de reducir al mínimo los trastornos cuando se pasa de una fase a otra.

153. El Secretario General debería elegir a representantes especiales conforme a sus capacidades y cualidades de liderazgo y hacer que rindan cuentas por reunir al sistema de las Naciones Unidas en la zona de operaciones en torno a una estrategia común para el sostenimiento de la paz. Cuando se ponen en marcha operaciones de paz dirigidas por representantes especiales, estas deberían tener capacidad plena para orientar la planificación de programas al sostenimiento de la paz por el equipo de las Naciones Unidas en el país. Cuando las circunstancias lo exijan, el Secretario General debería considerar la posibilidad de utilizar el modelo según el cual un representante ejecutivo del Secretario General encabeza las misiones de consolidación de la paz y aúna las funciones de representante del Secretario General, coordinador residente del sistema de las Naciones Unidas y representante residente del PNUD.

154. Cuando el mandato de una operación de paz tenga un componente importante de consolidación de la paz, el representante especial o el jefe de misión debería

orientar al sistema de las Naciones Unidas para que elabore una estrategia común de apoyo a la consolidación de la paz que integre los instrumentos de planificación estratégica de los equipos de las Naciones Unidas en los países, como la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con instrumentos convencionales de planificación y financiación de las misiones. De esa manera, se mantendría la continuidad del enfoque y la financiación de los programas cuando el equipo en el país reemplazara a la misión al finalizar esta su mandato.

155. Para apoyar adecuadamente el fortalecimiento de las operaciones del coordinador residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país, el Secretario General debería considerar la posibilidad de solicitar que se realice un examen independiente de la capacidad actual y del potencial de mejora de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas para ayudar a sostener la paz durante los conflictos y antes y después de ellos, tanto dentro como fuera del contexto de las misiones de las Naciones Unidas.

156. En contextos de consolidación de la paz, cuando la participación de las Naciones Unidas esté dirigida por un coordinador residente y un equipo de las Naciones Unidas en el país, el Secretario General debería velar por que los coordinadores residentes y la Secretaría sistematicen una colaboración de doble vía más fuerte y más eficaz.

157. Cuando una operación de paz con un mandato sustancial de consolidación de la paz se retira, las reformas en curso destinadas a fortalecer el sistema de coordinadores residentes dotándolos de autoridad oficial sobre el equipo de las Naciones Unidas en el país deberían acelerarse y las oficinas de los coordinadores residentes deberían fortalecerse adecuadamente para absorber la capacidad política y de consolidación de la paz correspondiente de la misión saliente. En esos contextos, el Secretario General debería asegurarse de que la persona que nombra para el cargo de coordinador residente tiene aptitudes estratégicas, diplomáticas y políticas, así como los conocimientos y la sensibilidad necesarias en relación con situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos, y de que tanto el propio coordinador como el equipo en el país gozan del nivel adecuado de apoyo político sobre el terreno y desde la Sede.

158. Las entidades pertinentes de las Naciones Unidas deberían velar por que todas las oficinas de los coordinadores residentes se refuercen con servicios normalizados de expertos en derechos humanos, análisis de conflictos y procesos de paz, planificación estratégica e información pública. El Programa Conjunto sobre el Fomento de las Capacidades Nacionales para la Prevención de Conflictos del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos, sobre el que recae el envío de asesores sobre paz y desarrollo, debería financiarse de manera plena y sostenible, y ampliarse a todos los países necesitados.

159. Para promover una mayor conciencia de las cuestiones de género en las actividades de consolidación de la paz, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (junto con otros organismos, fondos y programas competentes de las Naciones Unidas) y los departamentos rectores responsables de las operaciones de paz, el Departamento de

Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, deberían buscar activamente formas mejores de colaborar.

Asociaciones de colaboración para el sostenimiento de la paz

160. El Consejo de Seguridad debería considerar la posibilidad de incluir en todos los mandatos que tengan un componente de consolidación de la paz una referencia explícita a la necesidad de que las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales se consulten y colaboren entre sí con respecto a la planificación y la asignación de las prioridades de cada país.

161. Concretamente, en lo que respecta a los países afectados por conflictos, el Secretario General y el Presidente del Banco Mundial deberían estudiar la posibilidad de adoptar medidas urgentes para fortalecer la asociación de colaboración entre las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial, incluidos, en particular, la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Las sinergias derivadas de las ventajas comparativas de ambas instituciones multilaterales pueden ser mayores en los países afectados por conflictos. Para revitalizar la asociación de colaboración es necesario realizar consultas de manera sistemática en las fases iniciales, contar con unas estrategias nacionales compatibles y establecer contactos técnicos detallados en los sectores prioritarios. Se debe renovar el marco de resultados estratégicos acordado por las Naciones Unidas y el Banco, destacando su importancia como criterio oficial para determinar las asignaciones y operaciones de consolidación de la paz.

162. El Secretario General y el Presidente del Banco Mundial deberían procurar, en especial, que se estrechara la cooperación entre las Naciones Unidas y la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones para ayudar a los países que salen de un conflicto a crear un entorno propicio al desarrollo del sector privado. Junto con la Corporación y otros asociados, las Naciones Unidas deberían prestar una atención especial a las iniciativas encaminadas a promover el empleo y los medios de vida, en particular entre los jóvenes y para la reintegración de los excombatientes, por ejemplo, mediante el desarrollo de aptitudes y del emprendimiento y la microfinanciación.

163. La Comisión de Consolidación de la Paz y el Grupo Banco Mundial deberían celebrar todos los años un período de sesiones de trabajo de alto nivel para examinar y evaluar los enfoques conjuntos de las Naciones Unidas y el Grupo con respecto al sostenimiento de la paz y para proponer nuevas iniciativas.

164. La Comisión de Consolidación de la Paz debería celebrar un intercambio anual de opiniones con las organizaciones regionales y subregionales que trabajan para promover una paz sostenible. En particular, se debería considerar la posibilidad de realizar intercambios periódicos entre servicios homólogos e iniciativas conjuntas entre la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y las estructuras equivalentes de la Unión Africana y otras organizaciones subregionales pertinentes. Estas, con la correspondiente participación activa de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, podrían contribuir al establecimiento de una asociación de colaboración con la Unión Africana en materia de consolidación de la paz.

165. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas deberían entablar un diálogo periódico en materia de políticas con el Fondo Monetario Internacional y los asociados, en relación con las dimensiones fiscales y macroeconómicas de la consolidación de la paz.

166. De conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, y a fin de contar con asociados regionales fiables y eficaces con los que colaborar en situaciones que requieren el establecimiento, la consolidación y el sostenimiento de la paz, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de alentar a organizaciones regionales y subregionales de todo el mundo a que consideren la idea de incorporar en sus cartas y documentos fundacionales cada vez más responsabilidades relativas a la paz y la prevención de los conflictos.

167. El Secretario General debería pedir a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas que estrechen la alianza de la Organización con los bancos regionales de desarrollo mediante el fortalecimiento de marcos concretos para la cooperación estratégica en torno a los esfuerzos para sostener la paz. También se deberían buscar marcos de cooperación similares con las nuevas instituciones multilaterales, como el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Financiación más previsible para la consolidación de la paz, incluso mediante el Fondo para la Consolidación de la Paz

168. Para promover el restablecimiento del equilibrio de las prioridades mundiales de asistencia y para aumentar la movilización de recursos, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, junto con las entidades pertinentes dentro de las Naciones Unidas y entre las instituciones financieras internacionales, debería iniciar un proceso de elaboración de estimaciones más detalladas y precisas, por países, de las necesidades de financiación totales para sostener la paz a más largo plazo. Dichas estimaciones ayudarán a las Naciones Unidas y a los asociados a entender mejor sus inversiones, examinar mejor los acuerdos sobre contribuciones nacionales alcanzados con los distintos gobiernos, determinar las lagunas existentes y justificar la recaudación de fondos a escala mundial. Posteriormente, sobre la base de los datos más precisos que se obtengan a partir de la determinación general de costos y en consulta con su Grupo Consultivo, se debería fijar una meta adecuada para el nivel de recursos con que debería contar el Fondo para la Consolidación de la Paz.

169. Cuando el mandato de una operación de paz denote una función central para las Naciones Unidas en el suministro de asistencia en materia de programas a los principales sectores de la consolidación de la paz, acorde a la situación de cada país, la Asamblea General, en estrecha cooperación con el Consejo de Seguridad, debería considerar la posibilidad de adoptar medidas para que se destinen fondos suficientes a la ejecución del mandato, con cargo a los presupuestos prorrateados de las Naciones Unidas de apoyo a los programas. Ese apoyo se debería hacer extensivo a los equipos de las Naciones Unidas en los países durante un período de transición tras la retirada de la misión.

170. Para que los mandatos de consolidación de la paz se ejecuten de mejor manera, sobre todo cuando se envía a una misión política especial, la Asamblea General debería estudiar urgentemente las recomendaciones formuladas en 2011 por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre los

arreglos actuales de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales (A/66/7/Add.21) en respuesta al informe del Secretario General en la materia (A/66/340).

171. A fin de aprovechar al máximo el potencial y la previsibilidad del Fondo para la Consolidación de la Paz, la Asamblea General debería considerar la posibilidad de adoptar medidas para asegurar que todos los años se destine al Fondo una financiación básica de 100 millones de dólares o (si este fuera mayor) aproximadamente un 1% simbólico del valor del total de los presupuestos de las Naciones Unidas para las operaciones de paz (mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales en su conjunto) con cargo a las cuotas del presupuesto de las Naciones Unidas. Las cuotas deberían proporcionarse de forma tal que se garantice la supervisión necesaria, sin menoscabar la ventaja comparativa del Fondo como fondo mancomunado rápido, flexible, disponible y para fines generales, que funcione con arreglo a un mandato aprobado por la Asamblea. El Fondo luego debería aprovechar esa financiación para buscar contribuciones voluntarias adicionales.

172. Un Fondo para la Consolidación de la Paz ampliado debería conceder prioridad a las actividades de financiación que aprovechan sus ventajas comparativas como un primer recurso como inversor rápido, con grandes efectos, con procedimientos poco engorrosos y favorable a los riesgos en los esfuerzos por sostener la paz. De esta manera, contribuirá a recabar el apoyo de instancias de mayor alcance, incluidas las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales de desarrollo, las organizaciones regionales y subregionales y los donantes bilaterales. Para ello, el Fondo para la Consolidación de la Paz deberá racionalizar al máximo sus procedimientos administrativos, aumentar la capacidad de refuerzo de su personal para apoyar la rápida elaboración de programas por los asociados sobre el terreno y, en concreto, hacer hincapié en su Mecanismo de Respuesta Inmediata.

173. El Fondo para la Consolidación de la Paz debería estudiar la forma de utilizar su influencia para alentar al sistema de las Naciones Unidas a que empodere e incluya a la sociedad civil y, en concreto, a la sociedad civil local de los países afectados por conflictos, en todas las actividades relacionadas con el sostenimiento de la paz y para que se preste un apoyo significativo a la sociedad civil en materia de desarrollo de la capacidad. El Fondo debería estudiar la posibilidad de proporcionar un apoyo financiero directo a entidades ajenas a las Naciones Unidas como medio de alcanzar ese objetivo.

174. El Fondo para la Consolidación de la Paz también debería considerar la posibilidad de crear una nueva esfera de financiación en torno a los esfuerzos por fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las organizaciones regionales y subregionales.

175. En determinados contextos nacionales de consolidación de la paz, las Naciones Unidas y el Banco Mundial deberían colaborar para crear plataformas de financiación ampliadas en las que participen el Grupo Banco Mundial, los donantes bilaterales y los agentes regionales con miras a poner recursos en común, compartir y mitigar los riesgos, y maximizar los efectos para el sostenimiento de la paz.

Deberían incluir un espacio para la aplicación nacional directa, a fin de promover la capacidad y la rendición de cuentas a nivel nacional.

176. Del mismo modo, en contextos de consolidación de la paz los dirigentes de las Naciones Unidas deberían estudiar la idea de establecer fondos mancomunados, a los que el Fondo para la Consolidación de la Paz pueda prestar un apoyo catalizador, a fin de compartir y mitigar el riesgo entre los asociados que aportan fondos e impulsar la integración de los programas de las Naciones Unidas en torno a una estrategia central basada en políticas para el sostenimiento de la paz.

177. Los fondos limitados que los asociados internacionales destinan a la consolidación de la paz no siempre se priorizan o estructuran bien en apoyo del sostenimiento de la paz. A medida que se va transformando para aumentar su eficacia mediante la adopción de un enfoque amplio con respecto al sostenimiento de la paz y con la participación de todas las organizaciones que lo componen, el sistema de las Naciones Unidas también debería establecer normas y reglas para que otros asociados puedan adherirse a los mismos principios.

178. Los gobiernos de los Estados Miembros deberían comprometerse a velar por la transparencia y la rendición de cuentas en lo relacionado con los ingresos nacionales, incluidos los derivados de los recursos naturales, por ejemplo, mediante la aplicación de los enfoques y las recomendaciones de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, el Proceso de Kimberley y el Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África. El sistema de las Naciones Unidas debería colaborar con el Grupo Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y otros asociados regionales e internacionales para luchar contra la corrupción y aumentar la generación de ingresos nacionales en el periodo posterior a los conflictos, prestando atención al desarrollo del sector privado, la importancia de las remesas, el fortalecimiento de la administración tributaria nacional, la gestión de los recursos naturales y la lucha contra las corrientes financieras ilícitas.

Mejora del liderazgo y aumento de la inclusión

179. Las Naciones Unidas, junto con sus asociados, deberían considerar la posibilidad de que en los programas de reconciliación y consolidación nacional se acentúe más la creación de un liderazgo nacional, tratando de desviar la atención de las ambiciones personales de los protagonistas hacia un compromiso con una visión común para el país.

180. Los mediadores y facilitadores de las Naciones Unidas deberían esforzarse por apoyar la elaboración de acuerdos de paz que reflejen las aspiraciones amplias de todos los interesados de las sociedades afectadas por conflictos y que integren un marco convenido para el sostenimiento de la paz. Si esto no fuera posible, los acuerdos de paz deberían contemplar la creación de mecanismos de diálogo con los que se pudieran ir ampliando cada vez más los acuerdos de paz de ámbito reducido hasta convertirlos en procesos inclusivos que abarquen a grupos más amplios de agentes y comunidades nacionales y a la sociedad civil del país, incluidas las organizaciones de mujeres y jóvenes. También se debería alentar a las iniciativas de mediación ajenas a las Naciones Unidas a que armonicen sus acciones con esos principios.

181. El sistema de las Naciones Unidas debería adoptar una posición clara contra la cultura de impunidad en las etapas posteriores a los conflictos y apoyar a los gobiernos y a la sociedad civil de forma que superen ese obstáculo para la consolidación de una paz sostenible mediante el compromiso político y procesos nacionales e internacionales de justicia. Asimismo, las Naciones Unidas deberían fijar unos criterios estrictos para su personal y sus afiliados, con normas de integridad y rendición de cuentas, a fin de que no haya ningún vacío en la investigación y el castigo de las infracciones y los actos delictivos. No se puede permitir que los privilegios de inmunidad comprometan la integridad y el cometido mundial de la Organización.

182. El Secretario General debería pedir al sistema de las Naciones Unidas que agilice los esfuerzos por alcanzar y posteriormente, superar la meta que se propuso de conseguir que al menos el 15% de los fondos gestionados por las Naciones Unidas en apoyo de la consolidación de la paz se destinen a proyectos cuyo objetivo principal sea atender a las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad entre los géneros o empoderar a las mujeres. Su cumplimiento debería figurar en los pactos de desempeño firmados con el personal directivo superior de las Naciones Unidas sobre el terreno, dentro y fuera del contexto de las misiones, y estar respaldado por un sistema mejorado de supervisión y seguimiento. Para aumentar la seguridad financiera en ese ámbito, el Fondo para la Consolidación de la Paz debería institucionalizar su Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género como instrumento prioritario continuo.

183. La Comisión de Consolidación de la Paz debería desempeñar una función especial en la promoción de las medidas dirigidas a que los dirigentes nacionales se comprometan a asignar importancia a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer dentro de las prioridades nacionales de consolidación de la paz. Para ello, la Comisión debería elaborar urgentemente la estrategia que contempló en el informe sobre su octavo período de sesiones ([A/69/818-S/2015/174](#)) para fortalecer la perspectiva de género en la intervención en cada país. Como medida de refuerzo, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, en su calidad de secretaria de la Comisión, debería trabajar en estrecha colaboración con otras partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para que la Comisión, al integrar la perspectiva de género en sus intervenciones en cada país y cada región, cuente con expertos en la materia.

184. La Comisión de Consolidación de la Paz debería procurar de la misma manera que los dirigentes nacionales se comprometan a incluir y empoderar a los jóvenes en las prioridades y las medidas nacionales de consolidación de la paz.

185. Cuando la Comisión de Consolidación de la Paz elabore marcos estratégicos para el sostenimiento de la paz con países o regiones afectados por conflictos violentos, esta debería cerciorarse de que, tanto en la fase de creación como en la de aplicación, agentes de todos los sectores, en particular, de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres, participen de la forma más plena posible.

Nueva definición de la consolidación de la paz y aplicación de las recomendaciones

186. Se reitera que las Naciones Unidas y otras entidades deberían dejar de definir la consolidación de la paz meramente como una actividad posterior a un conflicto. Entendida como la tarea de sostener la paz, debe ser el sólido denominador común de todo el ciclo de intervención de las Naciones Unidas, desde la adopción de las medidas preventivas y el despliegue y la retirada posterior de las operaciones de paz hasta la recuperación y reconstrucción después de los conflictos.

187. Para llevar a la práctica ese nuevo marco conceptual es necesario que, entre otras cosas, haya un cambio de mentalidad entre los Estados Miembros. Varias de las recomendaciones que figuran en el presente documento exigen que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad o ambos adopten disposiciones. Por tanto, la Asamblea y el Consejo deberían considerar la posibilidad de aprobar resoluciones paralelas que respondan a las recomendaciones que se formulan en el presente informe y definir los principios para su aplicación.

188. Conforme a la recomendación anterior, la Asamblea General debería considerar la posibilidad de aprobar una resolución posterior en la que se establezcan normas y reglas para las actividades nacionales e internacionales relacionadas con el sostenimiento de la paz, basándose en los instrumentos e informes existentes principales y teniendo en cuenta los elementos correspondientes del presente informe, el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/95-S/2015/446), el próximo examen de alto nivel sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y los próximos resultados de las deliberaciones sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, prestando especial atención a los objetivos y a las metas que se refieren a las sociedades pacíficas.

189. De la misma manera, el Consejo de Seguridad debería considerar la posibilidad de aprobar una nueva resolución relativa al sostenimiento de la paz, en la que se establezcan las normas y los criterios que rijan la participación de las operaciones de paz en la consolidación de la paz y en la que se reflexione sobre las obligaciones recíprocas de los Estados Miembros, basándose también en los elementos mencionados.

190. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General, respectivamente, deberían asegurarse de que todas esas resoluciones tengan una clara dimensión de género, reconociendo la importancia de abordar la protección, la prevención y la participación desde una perspectiva de género, a fin de que la consolidación de la paz sea eficaz, sobre la base de documentos básicos, tales como la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las seis resoluciones posteriores relativas al mismo tema, la recomendación general núm. 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos y el Plan de acción de siete puntos del Secretario General para la consolidación de la paz con una perspectiva de género.

191. Por último, los miembros de las Naciones Unidas deberían velar por que la evaluación de los avances realizados a escala mundial y nacional hacia el sostenimiento de la paz se base en el espíritu del objetivo de desarrollo sostenible

propuesto 16, consistente en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Para cada país afectado por un conflicto, se debería preparar un informe nacional sobre el grado de cumplimiento de esos objetivos y metas. En dichos informes, al igual que se hizo antes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se deberían analizar las causas fundamentales y los problemas que surgen en todo el proceso de sostenimiento de la paz. En las actividades de supervisión nacionales y en los informes presentados por los países, tanto por los afectados por conflictos como por los que tratan de prestar apoyo a la consolidación de la paz, también se deberían abordar los elementos del objetivo propuesto 16 y la manera en que el sostenimiento de la paz repercute en todos los objetivos de desarrollo sostenible.
