
LA COMISIÓN PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DE LA ONU: ORÍGENES Y PERSPECTIVAS

GEMA REDONDO DE LA MORENA*

RESUMEN

La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU han aprobado la creación de un nuevo organismo intergubernamental, la Comisión para la Consolidación de la Paz, cuyo objetivo será paliar la carencia de una estructura sistematizada dentro de la organización, dar una respuesta adecuada a la fase de posconflicto armado y mejorar las capacidades de construcción y mantenimiento de la paz. Sin embargo, es necesario señalar que los principales problemas identificados durante la fase posbélica continúan sin una respuesta adecuada.

ABSTRACT

Both the UN General Assembly and the Security Council have approved the creation of a Peacebuilding Commission as a new intergovernmental body which is meant to make up for the absence of a regular UN structure to adequately respond to a post conflict stage and to improve the organisation's peace building and peace keeping capacity. Nevertheless, it is important to point out that the core problems identified in the post-war stage remain unanswered.

* Responsable del Programa de Rehabilitación Posbélica de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona.

RÉSUMÉ

L'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité de l'ONU ont approuvée la création d'un nouvel organisme intergouvernemental, la Commission pour la Consolidation de la Paix, ayant pour l'objectif de pallier le manque d'une structure systématisée dans l'organisation, de donner une réponse appropriée à la phase post-conflit armé et d'améliorer les capacités de construction et maintien de la paix. Toutefois, il est nécessaire de souligner que les principaux problèmes identifiés pendant la phase post-guerre n'ont pas encore reçu une réponse adéquate.

Principales características

El 40% de los países que salen de un conflicto armado vuelven a sufrir una guerra al cabo de cinco años¹. En el caso del continente africano este porcentaje asciende al 60%. El éxito o el fracaso de un acuerdo de paz o cese de hostilidades depende, en gran parte, de cómo se planifique y se lleve a cabo la intervención internacional.

Durante los últimos años Naciones Unidas ha empezado a reconocer, en foros cada vez más amplios, la carencia dentro de la organización de una estructura sistematizada para dar una respuesta adecuada a una situación de posconflicto armado.

Ante esta situación el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso en su último informe de reforma de Naciones Unidas, publicado en marzo de 2005², la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz, cuyo principal objetivo sería ayudar a los países que salen de un conflicto bélico a realizar el tránsito del enfrentamiento armado a la paz positiva proporcionando asesoramiento acerca de la rehabilitación, aunando los esfuerzos de todos los actores interesados en este ámbito de trabajo y cerciorándose de que se amplíe el límite temporal que la comunidad internacional aplica inconscientemente a los procesos de rehabilitación posbélica.

Esta propuesta fue respaldada durante la Cumbre del Milenio + 5, celebrada a mediados de septiembre de 2005, donde los países asistentes reconocieron

¹ Annan, Kofi., "Un concepto más amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos". A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Pag. 35.

² Ibid.

la necesidad de crear un mecanismo institucional que se ocupará de responder a estas características específicas, y establecieron los siguientes requisitos³:

- La Comisión recogerá los resultados de sus debates y recomendaciones y los pondrá a disposición de todos aquellos organismos y actores relevantes, incluidas las instituciones financieras. Asimismo, deberá presentar un informe anual ante la Asamblea General de la ONU.
- La Comisión deberá contar con un Comité Organizativo Permanente.
- La Comisión podrá reunirse en diferentes formatos, siendo necesario que las reuniones específicas de país incluyan al país objeto de análisis, entre otros.
- Se deberá invitar a participar en las reuniones de la Comisión a representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros donantes institucionales, además de un Representante del Secretario General de la ONU.
- El Secretario General de la ONU deberá establecer un Fondo plurianual de Mantenimiento de la Paz permanente para la construcción de la paz en el posconflicto armado, financiado por contribuciones voluntarias. El objetivo de este Fondo incluirá asegurar la existencia de los recursos necesarios para la puesta en marcha de las actividades de construcción de paz y la disponibilidad de la financiación adecuada para la rehabilitación.
- El Secretario General de la ONU deberá establecer dentro de la Secretaría y contando con los recursos disponibles, una Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, que servirá de apoyo a esta Comisión.

Antes de finalizar el año la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Seguridad por medio de la resolución 1645⁴ de 20 de diciembre de 2005 aprobaron la creación de este nuevo órgano intergubernamental de Naciones Unidas, cuyo Comité de Organización, compuesto por 31 miembros, resultó elegido en mayo de 2006.

Asimismo, la resolución establece la creación de una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz para proporcionar asistencia y apoyo a este nuevo organismo. La recomendación de los países miembros es que esta Oficina, que dependerá directamente de la Secretaría, se constituya utilizando recursos y medios ya existentes dentro de la Organización.

³ "World Summit Outcome document", Naciones Unidas, 15 de septiembre de 2005.

⁴ S/RES/1645 de 20 de diciembre de 2005.

Cuadro 1: Procedencia y distribución de los 31 miembros del Comité de Organización

Consejo de Seguridad de la ONU (7)	Incluidos los permanentes, elegidos conforme a las reglas que decida el propio Consejo. China, EEUU, Francia, Rusia, Reino Unido, Dinamarca, Tanzania.		
Consejo Económico y Social (7)	Región	Puestos	Países
Preferencia por los que han pasado por un conflicto armado	África	2	Angola, Guinea Bissau
	Asia	2	Sri Lanka, Indonesia
	Europa del Este	1	Polonia
	América Latina/ Caribe	1	Brasil
	Europa Occidental	1	Bélgica
Asamblea General (7)	Región	Puestos	Países
Grupos regionales y países que hayan pasado por situaciones de recuperación tras un conflicto armado. Se revisarán anualmente.	África	2	Burundi, Egipto Libia
	Asia	1	Malasia, Filipinas, Fiji
	Europa del Este	1	Croacia
	América Latina/ Caribe	3	El Salvador, Jamaica
	Europa Occidental	0	...
Principales contribuyentes a los presupuestos de ONU (5)	Mecanismo de reemplazo rotatorio. Japón, Alemania, Países Bajos, Italia, Noruega.		
Principales contribuyentes de tropas y personal policial a misiones de la ONU (5)	Mecanismo de reemplazo regional rotatorio. Pakistán, Bangladesh, India, Nigeria, Ghana		

Cambiar redacción. Sugerencia: La ex Representante Especial del Secretario General para Burundi, C. McAskie fue la persona designada para estar al frente de la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz. Curiosamente, Burundi y Sierra Leona, a solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU, fueron los primeros países elegidos por la Comisión para trabajar en ellos durante la primera reunión que ha celebrado la Comisión desde su creación, el 23 de junio de 2006. Durante esta reunión también se designó al Presidente y dos Vicepresidentes del Comité de Organización. La Presidencia recayó en Ismael Gaspar Martins, Angola, y las dos Vicepresidencias en Johan L. Lovald, Noruega, y Carmen Maria Gallardo Hernández, El Salvador, respectivamente.

Entre otras funciones, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz es responsable de: diseñar estrategias coherentes de construcción de paz que luego

compartirá con la Comisión; evaluar la coordinación existente en el terreno de todos los esfuerzos de construcción de paz; llevar a cabo una supervisión financiera, que recogerá una visión global de todas las cantidades aportadas a un proceso de rehabilitación y, a través del Secretario General de la ONU, se asegurará de la continuidad de estas fuentes de financiación; recogerá de manera sistemática información acerca de lecciones aprendidas y buenas prácticas; y llevará a cabo cualquier función que le sea requerida por la Comisión. Por último, asesorará al Secretario General de la ONU acerca de los contextos sobre los que sea requerida la atención de la Comisión.

La Comisión organizará su trabajo por países mediante comités. En estos comités pueden participar, previa invitación del Comité de Organización, representantes del país cuya situación se esté analizando, los países de la región que intervengan en el proceso, las organizaciones regionales y subregionales competentes, los principales contribuyentes de recursos financieros, contingentes militares y policía civil, el representante de Naciones Unidas de más alto rango en el país analizado y las instituciones financieras regionales o internacionales pertinentes.

En cuanto a la financiación, se ha propuesto la creación de un nuevo fondo fiduciario para la consolidación de la paz que se nutrirá de contribuciones voluntarias. Esto no parece ser un síntoma muy alentador, dado que el hecho de que no disponga de una partida de fondos propios, sino que dependa de contribuciones financieras voluntarias, podría coartar sus capacidades de actuación. La asignación de fondos a este nuevo organismo ha sido uno de los elementos que más debate ha suscitado. Por el momento, la aportación económica con que contará el fondo para la construcción de la paz ascenderá a cerca de un millón y medio de dólares procedentes del presupuesto previsto para las misiones políticas especiales durante el 2006. Una cifra considerablemente más reducida que los casi tres millones de dólares solicitados inicialmente por el Secretario General de la ONU. La falta de fondos propios y la dependencia de las contribuciones voluntarias podrían reducir considerablemente su capacidad de actuación inicial. La voluntad política mostrada por los Estados miembros con la creación de este nuevo organismo no se verá respaldada económicamente con toda probabilidad hasta que éste y su Oficina de Apoyo no demuestren su pertinencia y eficacia. En este sentido, resulta interesante recordar los inicios de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA). La OCHA también surgió en su momento como respuesta a la preocupación de los Estados miembros ante la incapacidad del Sistema de Naciones Unidas para responder a las crisis humanitarias que se estaban produciendo en la década

de los 90. La resolución 46/182⁵ de la Asamblea General de la ONU que aprobaba la creación de la OCHA también recogía la necesidad de crear un mecanismo central de financiación complementario a fin de asegurar la capacidad de respuesta y reacción rápida del Sistema de Naciones Unidas. Este fondo renovable dispuso de un monto inicial de 50 millones de dólares, procedente de donaciones voluntarias. En la actualidad y tras haber asumido más responsabilidades, además de la coordinación de la respuesta humanitaria a las emergencias, el fondo asciende a un total de 500 millones de dólares.

Antecedentes

Este nuevo órgano intergubernamental es un paso más en el intento de Naciones Unidas de subsanar los problemas que afronta en el momento de construir la paz en un país que sale de un conflicto armado. Anteriormente, se habían puesto en marcha otra serie de iniciativas y propuestas cuyo objetivo también era mejorar la capacidad de respuesta de la organización en el período de pos-conflicto armado. Dado que estas reformas continúan evolucionando de manera paralela a esta propuesta, es importante mencionar las que están vinculadas más directamente con las funciones que desempeñarán tanto la Comisión como su Oficina de Apoyo. En este sentido, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo, responsable de la supervisión y análisis de la evolución de las reformas propuestas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz, ha acogido con agrado la creación de esta Comisión, tal y como quedaba reflejado en su último informe⁶. Aunque en el mismo también señalaba el hecho de que aún no se han buscado ni desarrollado los modos adecuados de interacción para la consulta y coordinación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y esta Comisión.

En 1992, el ex Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, señalaba por primera vez en su informe “Una agenda para la paz”⁷ la carencia de un mecanismo adecuado dentro de Naciones Unidas por el que el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Secretario General pudieran movilizar los recursos necesarios para contribuir al mantenimiento y la construcción de

5 Resolución 46/182 de 19 de diciembre de 1991.

6 Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo sobre el período de sesiones sustantivo de 2006. Nueva York, 27 de febrero a 17 de marzo de 2006. A/60/19. Párrafo 117.

7 Ghali, Boutros Boutros: “An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping” (A/47/277-S/24111), Informe del Secretario General de la ONU a petición del Consejo de Seguridad, Nueva York, junio de 1992, párrafo 40.

la paz y aunar los esfuerzos colectivos del sistema de Naciones Unidas para la resolución pacífica de un conflicto. El entonces Secretario General llevó esta cuestión ante los responsables ejecutivos de todas las agencias y programas del sistema de Naciones Unidas, quienes comenzaron a explorar métodos por los que el sistema inter-agencias pudiera mejorar su contribución a la resolución pacífica de disputas. Éste es sin lugar a dudas un informe optimista tras el fin de la guerra fría en el que se hace referencia a las nuevas posibilidades de intervención de Naciones Unidas. Era el inicio de la década de los noventa.

Algunos años después y tras varios fracasos de la organización, motivados sobre todo por la falta de voluntad política de los países que componen las Naciones Unidas, llegaría el documento “Un suplemento para la Paz” de 1995⁸, en el que ya se empezaban a reflejar estos fracasos y por tanto la complejidad de las nuevas guerras, dentro de los propios Estados y con nuevos actores, a las que la organización tenía que hacer frente. Cinco años más tarde, tras la celebración de la Cumbre del Milenio llegaría el Informe del Panel de Expertos sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas⁹, más conocido como Informe Brahimi, por Lakhdar Brahimi, ex ministro de exteriores de Argelia y Presidente del Panel. Las propuestas de reforma realizadas por L. Brahimi y el grupo de expertos designados por el Secretario General de la ONU, K. Annan, proponían cambios encaminados a remediar problemas graves identificados en la dirección estratégica, la toma de decisiones, la planificación y el apoyo operacional entre otros¹⁰.

Según señala el Informe Brahimi, las operaciones de mantenimiento de la paz y las de construcción de paz van de la mano. Las misiones de mantenimiento de la paz que Naciones Unidas ha desplegado desde la década de los noventa no han sido las misiones clásicas a las que la organización estaba acostumbrada en las que había una paz que mantener como resultado de la victoria de una de las partes. Cada vez más las misiones se despliegan en zonas donde se ha puesto fin al conflicto armado como resultado de la presión internacional, o mediante negociaciones, pero en las que no todas las partes están comprometidas por igual con el alto el fuego. Por lo tanto, el despliegue de Naciones Unidas no se produce en un posconflicto armado sino que trata de crearlo. En este tipo de operaciones complejas, las tropas de mantenimiento de la paz buscan mantener la seguridad, mientras que el personal de Naciones Unidas más

⁸ Ghali, Boutros Boutros, “Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations”, A/50/60 - S/1995/1, 3 de enero de 1995.

⁹ Varios expertos, “Informe del grupo sobre las operaciones de paz de Naciones Unidas”, Asamblea General / Consejo de Seguridad, 21 de agosto de 2000. A/55/305-S/2000/809.

¹⁰ Ibid. Pag. 8.

vinculado con las acciones de construcción de paz trata de lograr que dicha situación sea sostenible. Por lo tanto, el mantenimiento de la paz (*Peacekeeping*) y la construcción/consolidación de la paz (*Peacebuilding*) se producen al unísono en las misiones complejas que se desarrollan a partir de la década de los noventa¹¹.

Entre las reformas propuestas para tratar de dar respuesta a este nuevo tipo de misiones, y dada su vinculación con el ámbito de trabajo de la Comisión, se destacan las siguientes: se recomendó que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (ECPS) presentara al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para elaborar estrategias de consolidación de la paz y desarrollar programas en apoyo a dichas estrategias¹².

Este Comité es uno de los cuatro Comités “sectoriales” ejecutivos¹³ establecidos por el Secretario General en su primer paquete de reformas de 1997¹⁴. Su objetivo es facilitar una gestión más coordinada de manera transversal entre los departamentos que participen en cada uno de ellos. Los Comités tienen capacidad de decisión ejecutiva y de coordinación. Por lo tanto, el ECPS es nominalmente el órgano de toma de decisiones de más alto nivel para las cuestiones de paz y seguridad y proporciona un foro para examinar estrategias y políticas globales y asegurar la coherencia de las actividades organizadas por el sistema de las Naciones Unidas en pro de la paz y la seguridad en un país o región particular¹⁵.

Este Comité está presidido por el Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos e integrado por: el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos de Desarme, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, la Oficina del Asesor Jurídico, los Altos Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El Programa Mundial de Alimentos está considerando la posibilidad de unirse al ECPS.

11 Ibid. Pág. 8.

12 Ibid. Pag. 54. Párr. 44.

13 Los otros tres Comités sectoriales son: de asuntos económicos y sociales, de desarrollo y de asuntos humanitarios.

14 “Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma”, 14 de julio de 1997 (A/51/950) y “Fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas presupuesto por programas para el bienio 1996-1997”, 17 de marzo de 1997, (A/51/829), sect. A.

15 Secretario General de la ONU, Annan, K., “Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas Informe del Secretario General”, 1 de junio de 2001 (A/55/977).

Cabe mencionar que hasta el momento, este Comité ha actuado más como un foro de intercambio de información, que como un instrumento para formular políticas y tomar decisiones, tal y como pretendía la reforma propuesta en 1997¹⁶. El principal motivo para ello es la falta de tiempo y recursos de los participantes del ECPS. Al no prepararse las reuniones previamente con un objetivo multidisciplinar, los debates y documentos presentados continúan el enfoque del departamento o programa que presenta cada caso en concreto, perdiendo el objetivo de toma de decisiones de manera interdepartamental que se perseguía con este Comité.

Otra de las propuestas realizadas por el Informe Brahimi fue el establecimiento de equipos de trabajo integrados (*Integrated Missions Task Forces*, IMTF) compuestos por personal de todos los programas y agencias de Naciones Unidas que intervienen en una misión en el terreno. Hasta el momento de la elaboración del referido informe dicha planificación podía recaer o bien en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) o bien en el Departamento de Asuntos Políticos (DPA), en caso de que fuera una misión política o de construcción de paz. Ambos departamentos no cuentan con los recursos humanos suficientes para apoyar adecuadamente el despliegue de este tipo de misiones. El objetivo de estos equipos de trabajo integrados es mejorar la planificación y coordinación de las diferentes actividades que se ponen en marcha en una misión, así como el apoyo que desde la sede se presta al terreno facilitando y mejorando así la respuesta de Naciones Unidas. El personal de estos equipos sería cedido desde los diferentes departamentos de la secretaría y programas y agencias implicadas. El ECPS sería responsable de determinar la composición general del equipo integrado en cada caso concreto. Con este sistema se facilitaría una respuesta unificada que hasta el momento se estaba produciendo de manera independiente desde los diferentes departamentos, agencias y programas responsables de realizar el análisis político, llevar a cabo actividades de desarrollo, las operaciones militares y de policía civil, la asistencia electoral, los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la cuestión de las personas refugiadas y desplazadas internas, la información pública y el apoyo logístico, así como el financiero y la selección de personal¹⁷. Y, además, contribuiría a subsanar algunos de los problemas que se han identificado en el momento en que se hace la transición entre una misión de mantenimiento de la paz y una misión política y viceversa.

A lo largo de estos años se ha aplicado este concepto en varias de las misiones recientemente desplegadas, como la misión de Naciones Unidas en Afganistán

¹⁶ Ibid. Pag. 13.

¹⁷ Op cit. Ref. 9. Pp. 34-37.

(UNAMA), así como en la reconfiguración de misiones existentes, como la transición entre UNTAET y UNMISSET en Timor Leste, entre otras. Una evolución de estos equipos de trabajo propuestos por el Informe Brahimi para mejorar la planificación y el apoyo de las misiones de Naciones Unidas serían las *misiones integradas*, que es a su vez una nueva herramienta de la organización para mejorar su capacidad de respuesta durante el posconflicto armado.

Por último, es necesario señalar el papel que juegan tanto el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) como el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) en el despliegue y gestión tanto de misiones de mantenimiento de la paz como de Oficinas de Apoyo a la Consolidación de la Paz, respectivamente.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz posee la responsabilidad sustantiva de todas las misiones de mantenimiento de la paz, así como de las misiones integradas, asesora y apoya en asuntos relacionados con la asistencia electoral y coordina las solicitudes de dicha asistencia presentada por los Estados miembros. Además, los funcionarios del DPKO, mientras deberían supervisar, analizar y evaluar de manera continuada la evolución política en todo el mundo para poder actuar como alerta temprana recomendando las medidas políticas necesarias al Secretario General, en realidad actúan como oficiales de proyectos para las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas y su función concluye al finalizar la misión. También presta apoyo al Secretario General, pero solamente en los aspectos relacionados directamente con sus responsabilidades, por ejemplo las relaciones con un país que aporta contingentes. Asimismo, planifica misiones de investigación, de mantenimiento de la paz en zonas de conflicto real o posible, ofrece orientación política y apoyo a los representantes especiales del Secretario General y otros funcionarios superiores nombrados por éste, mantiene y amplía vínculos con otros departamentos de Naciones Unidas y otras instituciones pertinentes, establece enlaces y negocia con los Estados miembros, instituciones académicas y ONG, y, por último, prepara informes sobre sus ámbitos de responsabilidad (diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y consolidación de la paz) para la Asamblea General y el Consejo de Seguridad¹⁸. En la actualidad existen 18 misiones de mantenimiento de la paz abiertas.

¹⁸ Documento de Naciones Unidas, "Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas", Anexo L, A/55/977 – S/2001/549, 4 de junio de 2001.

Cuadro 2: Misiones de Mantenimiento de la Paz

África	Asia
UNMIS* en Sudán,	UNMOGIP en India/Pakistán,
ONUB en Burundi,	UNAMA* en Afganistán
ONUCI en Costa de Marfil	UNMIT* en Timor Leste
UNMIL en Liberia,	
MONUC en República Democrática del Congo,	
MINUEE en Eritrea y Etiopía,	
UNIOSIL en Sierra Leona	
MINURSO en Sáhara Occidental.	
Américas	Europa
MINUSTAH en Haití	UNFICYP en Chipre,
	UNOMIG en Georgia
	UNMIK en Kosovo
Oriente Medio	
UNDOF en El Golán,	
UNFIL en Líbano	
ONUVT en Oriente Medio	

*Estas misiones, aunque son misiones políticas de Naciones Unidas, están dirigidas y apoyadas por el Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz.

Por su parte, el Departamento de Asuntos Políticos actúa como brazo operacional del Secretario General para todas las acciones de Naciones Unidas sobre el terreno. Como centro de coordinación de la asistencia electoral, aporta una contribución sustantiva a los componentes electorales de las operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo, se encarga de la dirección ejecutiva cotidiana de las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente sus aspectos políticos y operacionales, coordinando e integrando las aportaciones de otros departamentos, organismos y programas. En este sentido, los funcionarios del DPA abarcan varios países o una región y mantienen una información diaria de las variables sociales, políticas y de otra índole relacionadas con la génesis o solución de los conflictos que continúan realizando más allá del término de una operación de mantenimiento de la paz. También dirige el proceso de planificación de una misión de mantenimiento de la paz, aportando un marco general, proponiendo opciones e integrando las aportaciones del departamento y otras entidades en un plan completo que se someterá a votación por parte del Consejo de Seguridad. Da orientación y apoyo a los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz, coordina las aportaciones de otros departamentos, organismos y programas desplegados en una operación de mantenimiento de la paz, mantiene el contacto con las organizaciones regionales

implicadas en las operaciones de mantenimiento de la paz y realiza informes sobre estas misiones para el Consejo de Seguridad, aunque en este sentido cada departamento informa sobre los asuntos que recaen bajo su esfera de responsabilidad¹⁹.

Cuadro 3

Oficinas de Apoyo a la Consolidación de la Paz bajo la responsabilidad del DPA

UNTOP en Tayikistán

UNOGBIS en Guinea-Bissau

BONUCA en República Centroafricana

Misiones políticas especiales bajo la responsabilidad del DPA

La Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Iraq, UNAMI

La Oficina de Naciones Unidas para África Occidental, UNOWA

La Oficina Política de Naciones Unidas para Somalia, UNPOS

La Oficina del Coordinador Especial de Naciones Unidas para el Proceso de Paz en Oriente Medio, UNSCO

La Oficina del Representante Personal del Secretario General para el Líbano²⁰

Aún no se han dado a conocer los mecanismos que utilizarán estos departamentos para coordinar su labor con la Comisión, pero ambos han mostrado su agrado por la creación de este nuevo organismo así como su voluntad para trabajar de manera conjunta con la Comisión.

Por lo tanto, el camino hasta la creación de esta nueva Comisión ha estado plagado de muchas otras propuestas de reformas cuyo objetivo último también ha sido tratar de mejorar la actuación de la Organización en el mantenimiento y la construcción de la paz.

Tal y como se señalaba anteriormente, por el momento la Comisión no cuenta aún con un mandato claro que establezca su papel exacto, su programa, sus procedimientos y su interacción con otros órganos intergubernamentales y otros organismos²¹. Hasta el momento tan sólo se han establecido, en la reunión que se celebró a finales de junio de 2006, unas reglas de procedimiento provisionales, según señaló el Presidente electo del Comité de organización en su discurso inaugural²².

¹⁹ Ibid.

²⁰ www.un.org/depts/fieldmissions.html.

²¹ Informe del Secretario General, Annan, K., "Los mandatos y su ejecución", Cap. Análisis en función de las prioridades de los programas. Pag. 2, párrafo. 56.

²² Discurso presentado por el Embajador de la Misión Permanente de Angola ante las Naciones Unidas, Ismael Martins Gaspar, en la sesión inaugural de la Comisión para la Consolidación de la Paz. 23 de julio de 2006.

Sin embargo, los términos de referencia establecidos por el Secretario General para la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz²³ pueden ofrecer algunas pistas de cómo se llevará a cabo la coordinación entre los diferentes órganos y departamentos que están implicados en la construcción y el mantenimiento de la paz dentro de la Organización.

La Oficina de Apoyo actuará como un vínculo entre el sistema de Naciones Unidas por un lado y la Comisión por el otro, asegurándose de garantizar el mayor grado de coordinación posible entre los diferentes departamentos de Naciones Unidas, agencias, fondos y programas. Su función de enlace se extenderá asimismo a las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales de desarrollo y, siempre que sea necesario, a las comunidades económicas regionales y subregionales. Esta Oficina no reemplazará, sustituirá o duplicará las capacidades operacionales que son responsabilidad de otros actores operacionales, incluido el papel de liderazgo asignado al DPKO en la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones integradas, sino que facilitará la coherencia de todas las acciones, identificará posibles vacíos y recomendará modos para subsanarlos. Asimismo se asegurará de que la Comisión sea implicada en el proceso de manera eficaz y a tiempo, siempre que esto sea necesario. Su emplazamiento es asimismo significativo, dado que se situará en la Oficina Ejecutiva del Secretario General, una manera de proporcionarle una visión transversal de todos los departamentos de Naciones Unidas implicados en el mantenimiento y la construcción de la paz.

Perspectivas

A primera vista este nuevo órgano asesor subsidiario de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad puede lograr una serie de cambios positivos que, de lograrse, mejorarán la respuesta internacional en el posconflicto armado.

En primer lugar, según se desprende de la descripción inicial de los términos de referencia de la Oficina de Apoyo, ésta podría convertirse en el centro de referencia donde recopilar todas las lecciones aprendidas en experiencias de rehabilitación posbélica, desde el que se pueda llevar una gestión adecuada del conocimiento adquirido en dichas intervenciones que beneficie y facilite el despliegue de futuras misiones. Hasta el momento no existe un lugar donde se encuentren recogidas todas las experiencias aprendidas en procesos de rehabilitación posbélica. Aún no se ha logrado una gestión adecuada de la

23 Secretary's General note on the Peacebuilding Commission Support Office.

memoria institucional adquirida en estos procesos y ésta se hace *ad hoc*. La Unidad de Buenas prácticas del DPKO o la gestión del conocimiento que el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAG) está llevando a cabo podrían considerarse como algunos de los mejores esfuerzos realizados para subsanar esta deficiencia. En este sentido, también hay que señalar que no se ha especificado hasta el momento qué ocurrirá con la Unidad de Buenas Prácticas del DPKO, entre otras bases de datos que recogen buenas prácticas y lecciones aprendidas. La duda que se plantea es si la Oficina de Apoyo aunará todas las bases de datos existentes o si éstas continuarán repartidas entre los diferentes departamentos que tratan de gestionarlas dificultando el acceso a la memoria institucional de la Organización.

Otro elemento positivo es el objetivo de lograr con esta Comisión que el interés de los donantes vaya más allá del período más agudo de la emergencia. Es importante llamar la atención sobre la escasez de fondos para actividades específicas de rehabilitación posbélica, como son la reintegración de los combatientes, o la reintegración de las personas refugiadas y desplazadas internas, los procesos de reconciliación o la capacitación de los funcionarios del Estado, por citar algunos ejemplos. La escasez de fondos y, sobre todo, la fatiga del donante son una amenaza para el progreso de los procesos de rehabilitación posbélica, que generalmente requieren compromisos a muy largo plazo. En este sentido, la Comisión trabajará conjuntamente con el ECOSOC para asegurar que la comunidad internacional continúa implicada en los países en rehabilitación posbélica incluso más allá de los primeros cinco años, que se ha calculado es el momento en el que empieza a disminuir el interés de los donantes. Pero, sin embargo, no especifica si tratará de subsanar la falta de flexibilidad que muchas veces acompaña a estos fondos, un hecho que influye tanto como su carencia.

Otro hecho positivo es que esta Comisión podría convertirse en un punto de referencia y coordinación para todos los departamentos, organizaciones y agencias que están implicados en un proceso de rehabilitación posbélica. Además de los mencionados anteriormente, cabe destacar: dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina para la Prevención de Conflictos y la Recuperación (Bureau of Conflict Prevention and Recovery, BCPR), dentro de una institución financiera como el Banco Mundial, la Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción. O las oficinas que países como Estados Unidos y el Reino Unido han creado recientemente, como la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización (S/SCR) y la Unidad de Reconstrucción Posconflicto (PCRU), respectivamente. Aunque los mecanismos necesarios para la coordinación de los diferentes actores

que participan en la fase de posconflicto en un país concreto aún están por determinar.

Si además de aunar a estos organismos específicos de la rehabilitación, la Comisión lograra concentrar la atención de los principales actores que intervienen en un proceso de rehabilitación, este hecho facilitaría la posibilidad de identificar carencias y necesidades, y contribuiría a evitar solapamientos, posibilitando que se aúnen las capacidades de todos los actores que intervengan en la rehabilitación. Aunque es aconsejable aplicar la cautela hasta comprobar cómo y hasta dónde va a poder contribuir, coordinar y gestionar este nuevo organismo en un proceso de rehabilitación posbélica. En este sentido, hay que señalar que este órgano no tiene autoridad ejecutiva, siendo más bien un foro de coordinación y debate, que no puede asegurar la adhesión de todas las agencias y organizaciones de Naciones Unidas, instituciones internacionales, agencias bilaterales, ONG, sociedad civil, Gobiernos, etc., necesaria para garantizar un plan de rehabilitación coherente y eficaz, dado que estas instituciones pueden elegir participar o no.

Aunque aún es pronto para determinar cómo será su andadura, es necesario destacar algunos elementos que ya desde un inicio se perciben como carencias que pueden coartar su actuación. En primer lugar, la carencia de fondos propios. Este hecho además de reducir sus capacidades de actuación, tal y como se ha señalado anteriormente, también puede afectar la capacidad de este organismo para reclutar a los mejores profesionales posibles. Debido a esto, la nueva Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz deberá dotarse de recursos humanos ya existentes dentro de la propia organización, tal y como ya ha recomendado el Secretario General. Si bien esto no es a simple vista negativo, existe una tendencia dentro de la organización, por la que las agencias, departamentos y organismos que contribuyen con personal tienden a no ceder a su personal más competente.

En principio se percibe a esta Comisión como un órgano demasiado alejado de la realidad en el terreno, aunque este aspecto negativo podría subsanarse con el trabajo por comités de país y la labor que pueda desempeñar la Oficina de Apoyo. Sin embargo, por el momento, se desconoce si tendrá presencia en el terreno y hasta qué grado. A los problemas que enfrenta un organismo de coordinación y sin mandato operacional, como OCHA, en este caso habrá que añadirle el hecho de que la gestión de la Oficina de Apoyo se llevará a cabo desde Nueva York. En este sentido, resulta complicado pensar que no será vista desde el terreno como otra capa de burocracia más a la que habrá que remitir informes periódicamente y, por tanto, como más trabajo, y no como un órgano de apoyo.

Por otro lado, en la mayoría de los documentos de constitución de esta Comisión se menciona la necesidad de implicar a la población afectada y a los Gobiernos de los países en rehabilitación, reconociendo la importancia de la apropiación nacional del proceso. Aunque, más allá de señalar que las organizaciones pertinentes serán invitadas a participar en los comités país que se formen, aún no se ha definido cómo se piensa llevar a cabo la implicación de la población local, siendo éste uno de los dilemas principales de un período de rehabilitación.

Debe señalarse también que el objetivo de la Comisión es trabajar con cuatro o cinco países por año. En un momento en el que se calculan 22 conflictos armados y alrededor de 20 procesos de rehabilitación abiertos en la actualidad y otros tantos casos en procesos de paz, la cifra de cuatro o cinco casos por año parece un poco reducida, aunque adecuada teniendo en cuenta los recursos de los que dispondrá la Comisión.

Por último, es necesario señalar otros factores que influyen negativamente en la evolución de un proceso de mantenimiento / consolidación de la paz y a los que la Comisión, si quiere lograr el objetivo para el que ha sido creada, consolidar la paz, tendrá que dar respuesta tarde o temprano. Entre los principales se podrían destacar²⁴:

- La tardanza en el despliegue de las unidades militares, que suelen estar compuestas por batallones con formación muy diferente.
- Un retraso aún mayor en el despliegue de fuerzas policiales y administradores civiles, con capacidades y formación muy diferente.
- La dependencia de Naciones Unidas de los fondos voluntarios para el pago de funciones esenciales de la misión, como son la reintegración de los combatientes y la construcción de capacidades de las administraciones locales.
- El desajuste existente entre la necesidad de implementar mandatos muy ambiciosos para los que se han proporcionado medios modestos.
- La finalización prematura de las misiones, por lo general tras la celebración de las primeras elecciones democráticas.

Conclusión

Todas las reformas propuestas y puestas en marcha por la organización han estado encaminadas a tratar de subsanar los problemas identificados durante las misiones de mantenimiento y construcción de paz. La composición del

²⁴ Dobbins, J., Jones, S. G., Crane, K., Rathmell, A., Steele, B., Teltschik, R., Timilsina, A.: "From the Congo to Iraq". Rand Corporation, 2005. Pag. 19.

Comité de Organización de la Comisión para la Consolidación de la Paz ha sido sin lugar a dudas elegido estratégicamente para tratar de dar respuesta a muchos de estos problemas, como pone de manifiesto el hecho de que diez de sus miembros sean los cinco principales contribuidores de tropas y los cinco primeros contribuyentes a los presupuestos de Naciones Unidas. El vincularlos con el compromiso de consolidar la paz en un país que sale de un conflicto armado a través de esta Comisión parece garantizar cuando menos la provisión de tropas y fondos en el largo plazo. Además, no hay que olvidar que en la Comisión también están representados los miembros de los órganos principales de la Organización, como son el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, por lo que su capacidad de decisión, así como de actuación, estarían en un principio garantizadas.

Sin embargo, es necesario recordar que el éxito o fracaso de un proceso de rehabilitación posbélica depende por un lado de la voluntad de los actores locales implicados en el proceso y, por el otro, de un compromiso político real por parte de la comunidad internacional, y en concreto, de una gran potencia si el posconflicto armado es un caso complicado, y, por último no hay que olvidar una buena estrategia de consolidación de la paz que cuente con el compromiso de los donantes en el largo plazo. Sin estos elementos ninguna organización podría garantizar el éxito de un posconflicto armado, por muy estructurada que esté su respuesta.