



Asamblea General

Distr. general
23 de mayo de 2005
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Temas 45 y 55 del programa

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

Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos

Informe del Secretario General

Adición

Comisión de Consolidación de la Paz

Nota explicativa del Secretario General*

Antecedentes

1. En mi informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005), recomendé que los Estados Miembros establecieran una comisión de consolidación de la paz, destinada a colmar una laguna institucional en las Naciones Unidas. La Organización ha desempeñado una función esencial al mediar en acuerdos de paz y ayudar a ponerlos en práctica, con lo que se ha reducido el alcance de la guerra en varias regiones. Sin embargo, nuestro historial de éxitos en tareas de mediación y aplicación de acuerdos de paz se ha visto tristemente empañado por algunos fracasos catastróficos. De hecho, algunos de los episodios más violentos y trágicos de los años noventa ocurrieron tras la negociación de acuerdos de paz, en Angola en 1993 y en Rwanda en 1994, por ejemplo. Aproximadamente la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años. Estos dos hechos

* Transmitida inicialmente por el Secretario General al Presidente de la Asamblea General el 19 de abril de 2005 con la solicitud de que fuera sometida a la atención de los miembros de la Asamblea.



ponen de manifiesto que si hemos de prevenir los conflictos tenemos que asegurarnos de que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible.

2. Sin embargo, en este momento hay una enorme laguna en el mecanismo institucional de las Naciones Unidas ya que ninguna parte del sistema se ocupa efectivamente del problema de ayudar a los países en la transición de una guerra a una paz duradera. Por ello, en mi informe proponía a los Estados Miembros que, para alcanzar ese objetivo, establecieran como parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, una comisión para la consolidación de la paz, de carácter intergubernamental, así como una oficina de apoyo para la consolidación de la paz.

3. Mi propuesta modificaba la que había hecho el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565) y ello obedecía a la reacción que habían tenido los Estados Miembros, especialmente en cuanto al papel que cabía al Consejo Económico y Social, además del Consejo de Seguridad, y a que no procedía que la Comisión de Consolidación de la Paz asumiera una función de alerta temprana.

4. Me complace sobremanera el muy amplio apoyo que ha suscitado esta propuesta en los Estados Miembros y creo que su materialización constituiría un paso de importancia crítica en el proceso de reforma de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, muchos Estados Miembros, si bien señalaban que aceptaban la propuesta en principio, pedían más detalles acerca de las funciones que tendría una comisión de consolidación de la paz. Señalé en mi informe que presentaría una descripción detallada de las funciones posibles, lo cual he procedido a hacer en la presente nota explicativa, en que se indican también posibles modalidades.

5. También manifesté anteriormente que celebraría nuevas consultas con las instituciones financieras internacionales. Por razones de tiempo no ha sido posible concluir esas consultas antes de las de carácter oficioso que han de celebrar los Estados Miembros en la Asamblea General. Quiero reiterar en todo caso la importancia de que las instituciones financieras internacionales participen plena y activamente, de manera compatible con los instrumentos por lo que se rigen, en la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz que he propuesto. Se prevé celebrar otras consultas y mantendré al Presidente de la Asamblea General y a sus colaboradores al corriente de sus resultados.

Objetivos de una Comisión de Consolidación de la Paz

6. La Comisión de Consolidación de la Paz debe servir de núcleo para ayudar a formular y promover completas estrategias para la consolidación de la paz tanto en términos generales como en situaciones concretas en países. La Comisión debería alentar a los Estados Miembros y a la Secretaría, los organismos y los programas de las Naciones Unidas a adoptar decisiones congruentes en materia de consolidación de la paz. La Comisión debería respaldar, y no tratar de reemplazar, una planificación eficaz a nivel de país para la recuperación y la consolidación de la paz. Debería también servir de foro en que los representantes del sistema de las Naciones Unidas, los grandes donantes bilaterales, los países que aportan contingentes, las entidades y organizaciones regionales competentes, las instituciones financieras internacionales y las autoridades nacionales o de transición del país de que se trate pudieran informar acerca de sus respectivas actividades para la recuperación después del conflicto, especialmente a fin de que haya coherencia entre las cuestiones políticas/de seguridad y económicas/de desarrollo y, así, una mayor eficacia.

7. El elemento central de la Comisión de Consolidación de la Paz debe estar constituido por su labor respecto a un determinado país. La Comisión, aunando a las entidades fundamentales, puede hacer cuatro cosas: asegurarse de que la comunidad internacional en su conjunto esté respaldando efectivamente a las autoridades nacionales; proponer prioridades generales y asegurarse de que correspondan a la realidad en el país; movilizar los recursos necesarios para las primeras prioridades en cuanto a la recuperación y, en particular, para una inversión financiera sostenida en el período de mediano a más largo plazo en que tenga lugar la recuperación y servir de foro para la coordinación y para resolver dificultades o las diferencias que surjan.

8. La Comisión puede desempeñar una función de particular importancia al hacer que se preste atención a cuestiones esenciales y que van más allá de un solo sector, como la desmovilización, el desarme, la reintegración y la rehabilitación, en los cuales hay que establecer programas eficaces que aprovechen la capacidad y los planes de las entidades que participan en las diversas actividades en los ámbitos político, de seguridad, humanitario y el desarrollo y lograr que se consoliden las prácticas recomendadas al respecto.

Funciones de una Comisión de Consolidación de la Paz

1. *Inmediatamente después de una guerra, proporcionar al Consejo de Seguridad la información necesaria y hacer centrar la atención en las actividades de desarrollo y de creación de instituciones que son necesarias para la recuperación*

9. En los contextos en que el Consejo de Seguridad esté preparando una operación que haya de tener lugar después de un conflicto, una pronta reunión de la Comisión de Consolidación de la Paz podría proporcionar al Consejo de Seguridad información acerca de la disponibilidad de financiación bilateral o por instituciones financieras para las primeras actividades de consolidación de la paz que tengan que ver con esos componentes de las misiones integradas.

10. La Comisión de Consolidación de la Paz podría también servir de mecanismo por el cual se alentara a los donantes a comprometerse en forma concreta y sostenible a financiar actividades de consolidación de la paz y recuperación. La Comisión podría prestar asistencia a los efectos de una rápida transición de la financiación orientada hacia el socorro a la orientada a la recuperación y el desarrollo, así como asegurarse de que se prestara desde el primer momento suficiente atención a cuestiones que suelen descuidarse, como la de formar capacidad en la administración pública a los efectos del Estado de derecho y la prestación de servicios públicos y de que hubiese financiación suficiente para ellas.

2. *Prestar asistencia a los efectos de una financiación previsible de las primeras actividades de recuperación, en parte proponiendo distintos mecanismos posibles de financiación permanentes, con contribuciones voluntarias o mediante cuotas*

11. A medida que se procede a la planificación de una operación después de un conflicto o en las primeras etapas de la recuperación, la Comisión de Consolidación de la Paz podría examinar un informe que contuviera un panorama general de los recursos previstos para la consolidación de la paz mediante mecanismos de financiación permanente, con contribuciones voluntarias o con cuotas, de manera de que tanto las autoridades del país como los miembros de la Comisión tuvieran oportunidad de identificar deficiencias y lagunas. En los aspectos en que habitualmente hay lagunas, la financiación de las primeras actividades de desarrollo y de los gastos

periódicos de la administración pública, podría establecerse un fondo permanente para la consolidación de la paz con una función catalizadora y precisa.

3. *Pasar revista en forma periódica a los progresos realizados en la consecución de los objetivos de recuperación a mediano plazo*

12. La Comisión de Consolidación de la Paz debería reunirse (con una composición adaptada a la situación de que se tratase) a intervalos prefijados (unos dos a cuatro meses después de establecida una operación y, luego, cada trimestre o semestre) para pasar revista a los progresos realizados en la consecución de los objetivos de recuperación a mediano plazo, especialmente los de establecer instituciones públicas y sentar las bases para la recuperación de la economía. La celebración de reuniones de este tipo, cuidadosamente planificadas y en que se utilizaran datos y análisis de la misión de las Naciones Unidas y de la representación en el país y las oficinas del Banco Mundial, podría servir de oportunidad para identificar las lagunas, los aspectos en que hay que concentrarse en mayor medida, los déficit de fondos y otras cuestiones. Esas reuniones no deberían duplicar la labor de los grupos consultivos normales o los mecanismos similares de donantes en el país, sino que deberían dedicarse en particular a examinar las concatenaciones críticas entre el proceso en curso de estabilización a nivel militar/político y el proceso subyacente de recuperación a nivel económico/financiero/institucional.

13. Este examen a mitad de proceso podría también enviar una señal de advertencia al Consejo de Seguridad y a la comunidad internacional en su conjunto si no se estuviese avanzando en las tareas de consolidar las instituciones públicas y sentar las bases económicas para una estabilidad a más largo plazo. En esos casos, el Consejo de Seguridad se ha visto a veces en situación de no poder sacar del país al personal de mantenimiento de la paz o de tener que mantener en su orden del día la situación en ciertos países por miedo a la inestabilidad o a que volviesen a caer en un conflicto. La solución preferida, naturalmente, no es que los procesos de mantenimiento de la paz sean de mayor duración sino tomar medidas en una etapa temprana para asegurarse de que cuando la situación militar/de seguridad esté debidamente estabilizada, el personal de mantenimiento de la paz pueda dejar el país y se sientan las bases para proseguir el proceso de estabilización.

4. *Asegurar que las actividades de desarrollo recuperación tengan financiación sostenida y ampliar el período en que se presta atención política un país que se recupera después de un conflicto*

14. El proceso de establecer instituciones eficaces a los efectos del Estado de derecho y formar capacidad en el Estado para prestar servicios públicos, sentar una base para una sólida gestión fiscal y prestar apoyo a la actividad del sector privado generalmente requiere mucho más tiempo que lo que dura una operación normal de mantenimiento de la paz. Una de las funciones esenciales de una Comisión de Consolidación de la Paz debe consistir en asegurarse de que la comunidad internacional siga prestando atención política y financiera a los países que se recuperan de un conflicto, muchas veces en situación vulnerable y bajo el peligro de que vuelva a surgir el conflicto, mucho más allá de lo que normalmente dura una operación de mantenimiento de la paz. La Comisión de Consolidación de la Paz, colaborando con el Consejo Económico y Social, podría prestar atención sostenida a los países a medida que pasan por la transición de la recuperación al desarrollo.

15. Los grupos especiales para situaciones posteriores a conflictos constituidos en los últimos años con los auspicios del Consejo Económico y Social han sido útiles para desempeñar esta función. Es importante extraer lecciones de ellos y aprovecharlas en la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz y del propio Consejo. Creo, en todo caso, que un órgano permanente que pueda valerse en distintas etapas de la autoridad del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social tal vez constituya un sistema de apoyo más fuerte y sistemático.

5. *Prevención*

16. Los países que han pasado por una guerra en los cinco a diez años anteriores corren un riesgo mucho mayor que otros de que vuelva a estallar. Por lo tanto, la consolidación de la paz después del conflicto constituye una forma fundamental de prevención, pero, en todo caso, no es suficiente. Un objetivo central de todo el sistema de las Naciones Unidas consiste en prevenir que la guerra estalle.

17. Ni la Comisión de Consolidación de la Paz ni la Oficina de Apoyo deberían tener una función de alerta temprana. Existen otros mecanismos en las Naciones Unidas para lo que se ha denominado “prevención operativa”, a saber, la utilización de instrumentos tales como la mediación y el mantenimiento de la paz a título preventivo cuando un conflicto se ha hecho inminente o ha estallado ya en pequeña escala. Son componentes necesarios de la capacidad de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y habría que seguir afianzándolos.

18. La reducción del riesgo, en todo caso, es más pertinente a la Comisión de Consolidación de la Paz. Los miembros de las Naciones Unidas deberían estar en condiciones en cualquier momento de pedir asesoramiento a la Comisión de Consolidación de la Paz o asistencia a un fondo permanente para la consolidación de la paz. La Comisión de la Consolidación de la Paz y un fondo permanente para esos fines pueden añadir una importante dimensión a la labor de prevención en las Naciones Unidas al proporcionar mejores instrumentos para ayudar a los Estados y las sociedades a reducir el riesgo de conflicto, incluso ayudándolos en sus intentos de formar capacidad pública, especialmente a los efectos del Estado de derecho.

6. *Establecer prácticas recomendadas sobre cuestiones de consolidación de la paz que comprendan distintos sectores*

19. En los ámbitos en que se requiere una gran colaboración entre entidades políticas/militares, humanitarias y desarrollo, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, la Comisión de Consolidación de la Paz (en su composición básica) podría constituir un importante mecanismo para incorporar regularmente las prácticas recomendadas y llegar a un acuerdo acerca de la división del trabajo entre las respectivas entidades operativas.

7. *Aumentar la coordinación de los fondos, los programas y los organismos de las Naciones Unidas*

20. El establecimiento de una Comisión de Consolidación de la Paz y de una Oficina de Apoyo podría aumentar la coordinación entre las misiones y los organismos de las Naciones Unidas en operaciones posteriores a conflictos de tres maneras distintas. En primer lugar, la participación de los fondos, los programas y los organismos en la labor de la Oficina de Apoyo redundará en una mejor planificación, como se indica más adelante. En segundo lugar, los diversos departamentos, fondos, programas

y organismos deberían participar en la Comisión de Consolidación de la Paz como parte de un equipo único de las Naciones Unidas, dirigido por un alto funcionario que represente al Secretario General, lo cual afianzará el sentido de propósito común y empresa conjunta. En tercer lugar, y esto es lo más importante, los miembros deben utilizar la Comisión de Consolidación de la Paz para fijar prioridades comunes junto con las autoridades nacionales. Es esto, más que cualquier otra cosa, lo que puede asegurar que las diversas actividades de las Naciones Unidas se financien con arreglo a prioridades comunes y no, como ocurre con tanta frecuencia, a las prioridades propias del donante o del organismo.

Funciones de la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz

21. Habrá que establecer una oficina pequeña, pero de alta calidad, para prestar apoyo en la consolidación de la paz a fin de que las funciones antes indicadas se desempeñen de manera eficaz y eficiente. La Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz debería tener una triple función:

- Preparar las aportaciones sustantivas para las reuniones de la Comisión de Consolidación de la Paz, incluso reuniendo y analizando información presentada por sus miembros acerca de sus respectivas actividades y compromisos financieros en esta materia
- Aportar contribuciones de alta calidad al proceso de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz, colaborando con los departamentos principales, las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno y otros
- Hacer análisis de prácticas recomendadas e impartir la orientación normativa que proceda

22. El personal de la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz debería tener experiencia en la formulación de estrategias después de un conflicto en varios de los ámbitos sustantivos que constituyen el elemento central de los aspectos civiles de la consolidación de la paz después del conflicto y en la movilización de los donantes. La Oficina debería constituir un pequeño equipo con experiencia en la reconstrucción a nivel nacional y con experiencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y con la labor de otras instituciones, como las instituciones financieras internacionales y las organizaciones regionales. Como señalé en mi informe (A/59/2005), creo que la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz debería tener una dependencia dedicada exclusivamente a la cuestión del Estado de derecho.

Fondo Permanente para la Consolidación de la Paz

23. Varios posibles donantes han expresado gran interés en aportar nuevos fondos para actividades de mantenimiento de la paz y, a mi juicio, es esencial que haya un fondo permanente para esos efectos. Una posibilidad consistiría en establecer un fondo con recursos renovables y financiado con contribuciones voluntarias. Un fondo de esta índole, si existiera, proporcionaría apoyo esencial destinado a las nuevas autoridades y a las primeras actividades de consolidación de la paz; podría servir además para que el sistema de las Naciones Unidas siguiera prestando atención al país más allá del ciclo normal del mantenimiento de la paz y podría proporcionar a las autoridades nacionales apoyo fundamental para reforzar las instituciones del Estado de derecho, los procesos de reconciliación nacional y medidas similares para reducir el riesgo de conflicto.

24. En los próximos meses seguiré trabajando para que haya posibles compromisos más sólidos a un fondo de esta índole, el cual, en todo caso, debería tener mecanismos de rendición de cuentas que cumplieran las normas más estrictas en la materia.

Estructura institucional

25. Como señalé en mi informe (A/59/2005), creo que la Comisión de Consolidación de la Paz ofrecería una combinación óptima de eficiencia y legitimidad si asesorara al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social en forma sucesiva según el estado en que se encontrara la recuperación. Habría que evitar la simultaneidad, porque crearía duplicación y confusión.

26. La estructura institucional de la Comisión para la Consolidación de la Paz no debería modificar las prerrogativas oficiales de los principales órganos de las Naciones Unidas. De aceptarse la propuesta de que la Comisión presente sus informes en forma sucesiva al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social, estos dos órganos tendrían que trabajar de consuno para determinar las modalidades de la transición de uno al otro. Mientras el Consejo de Seguridad examinara en su orden del día la situación de un determinado país, la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz tendría que mantenerse dentro del ámbito del Consejo. Sin embargo, uno de los objetivos de la Comisión de Consolidación de la Paz debería consistir en cerciorarse de que se comience a trabajar con antelación suficiente en la recuperación durante el período de transición y de que el Consejo Económico y Social tuviera un mecanismo previsible y eficaz para seguir prestando apoyo de manera que la transición desde el Consejo de Seguridad fuese posible en fecha temprana. A este respecto hay que tener debidamente en cuenta la opinión de las autoridades del país.

Composición

27. Como señalé en mi informe (A/59/2005), la Comisión de Consolidación de la Paz cobraría la mayor eficacia si su composición básica comprendiera un subgrupo de miembros del Consejo de Seguridad, un número similar de miembros del Consejo Económico y Social, los principales contribuyentes a un fondo permanente para la consolidación de la paz o representantes de los círculos de donantes y algunos de los países que más contingentes aportan. El número total de miembros básicos debería ser reducido, tal vez de 15 a 20. Los miembros deberían tener un profundo conocimiento de las cuestiones en juego y deberían trabajar sobre la base del consenso.

28. Cuando se trate de operaciones relativas a un determinado país, la Comisión de Consolidación de la Paz debería contar con la participación de las autoridades nacionales o de transición, según proceda, las entidades y organizaciones regionales que corresponda, los países que aportan contingentes, en caso de haberlos, y los principales donantes al país. La participación de las instituciones financieras internacionales es esencial y he entablado conversaciones con ellos para determinar cuáles son las mejores modalidades a ese respecto, manteniendo el debido respeto de sus mandatos y de las disposiciones por las que se rigen. También es esencial la participación de las organizaciones regionales. Es evidente que éstas deben participar, según corresponda, en las reuniones que se refieran a un determinado país.

29. La participación de las Naciones Unidas debe obedecer a los dos propósitos (a veces contradictorios) de lograr una mayor coordinación en el sistema y de asegurarse de que las entidades de desarrollo participen en forma más plena en los procesos políticos/militares de las Naciones Unidas. A mi juicio, la mejor manera de

lograrlos consiste en que los representantes de las Naciones Unidas en la Comisión estén dirigidos en todo momento por un solo funcionario de alta categoría que represente al Secretario General, acompañado de otros funcionarios del departamento u organismo, según proceda. Naturalmente, el Secretario General sigue siendo responsable de la coordinación y coherencia generales del sistema Naciones Unidas y seguirá rindiendo cuentas de ello a los Miembros.

Modalidades

30. Es prematuro referirse con algún detalle a la cuestión de las modalidades. La Comisión, de aprobarse la idea de que presente informes en forma sucesiva al Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, tendrá que discutir las modalidades con esos órganos.

31. Sin embargo, puede ser útil expresar algunas ideas iniciales acerca de las modalidades. En primer lugar, tras escuchar las deliberaciones de los Estados Miembros respecto de la Comisión de Consolidación de la Paz que se propone, parece claro que ésta ha de tener el carácter de un órgano consultivo que transmita ideas y aportaciones al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social y mantenga una relación directa con la Secretaría en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz. Con la participación apropiada, la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz, por más que sea de índole consultiva, probablemente tendrá un alto grado de autoridad política y repercutirá considerablemente en la labor de sus miembros y de otros órganos.

32. En segundo lugar, creo que la Comisión de Consolidación de la Paz, en su composición básica, debería reunirse con poca frecuencia, tal vez cada trimestre. En ese carácter, debe ejercer funciones tales como las de pasar revista a las mejores prácticas en cuestiones tales como desarme, desmovilización, reintegración y repatriación y aprobarlas, además de encomendar evaluaciones independientes o internas. La Comisión, en su composición básica y junto con los órganos con los cuales ha de colaborar, tendrá que determinar arreglos adecuados respecto de la presidencia de las reuniones, ya sea en su composición básica o respecto de un determinado país (y sería útil que fuesen distintos de manera de dar oportunidad a quienes más activamente participan en la tarea de prestar apoyo después de un conflicto determinado de dirigir esa tarea).

33. En tercer lugar, como ya he indicado, creo que sería útil que las reuniones de la Comisión relativas a un determinado país tuvieran lugar a intervalos periódicos: antes de que se estableciera el componente civil de una misión o en las primeras etapas del proceso de planificación se reuniría con cierta frecuencia y en las etapas ulteriores de la recuperación se reuniría a intervalos periódicos (tal vez cada trimestre o semestre) para evaluar la situación.

34. En cuarto lugar, como señalé someramente en un informe (A/59/2005), creo que la Comisión de Consolidación de la Paz debe adoptar modalidades creativas que dejen flexibilidad para la participación de entidades nacionales, representantes sobre el terreno, representantes de misiones y representantes en la capital del país, según proceda. Ello podría significar que habría distintos tipos de representación según la Comisión se reúna en su composición básica o la reunión se refiera a un determinado país. Se podrían utilizar videoconferencias o tecnologías similares para hacer posible la participación desde el terreno y la celebración de reuniones fuera de Nueva

York, ya sea en Ginebra, en la capital del país que presida una reunión o en el país o la región de que se trate.

35. Me parece que, como parte del proceso general, sería útil que se procediera en forma periódica a una evaluación independiente de las actividades de mantenimiento de la paz. Varios donantes bilaterales e instituciones financieras internacionales han instituido prácticas rigurosas y periódicas de evaluación. En el sistema de las Naciones Unidas, son los círculos de asistencia humanitaria los que han avanzado más en la tarea de someter periódicamente sus operaciones a una rigurosa evaluación externa y creo que sería útil que la misma práctica fuese adoptada por una comisión de consolidación de la paz.
