



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
21 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo cuarto período de sesiones
Temas 48 y 114 del programa

Consejo de Seguridad
Sexagésimo quinto 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 19 de julio de 2010 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y la Presidenta del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes de Irlanda, México y Sudáfrica ante las Naciones Unidas

De conformidad con la carta de fecha 11 de diciembre de 2009 dirigida a los Miembros de las Naciones Unidas por el Presidente de la Asamblea General y con la carta de fecha 17 de diciembre de 2009 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Presidente del Consejo de Seguridad, hemos llevado a cabo nuestro examen de las disposiciones establecidas en la resolución 60/180 de la Asamblea General y la resolución 1645 (2005) del Consejo de Seguridad, por las que se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 27 de ambas resoluciones.

Adjuntamos a la presente nuestro informe, que pretende reflejar las opiniones que nos transmitieron los Estados Miembros en el marco de un proceso amplio, abierto, transparente e inclusivo. En los seis últimos meses hemos celebrado tres consultas oficiosas de participación abierta con los Miembros de las Naciones Unidas, debates de amplio alcance con agentes clave del sistema de las Naciones Unidas y visitas y reuniones para consultar a una amplia gama de partes interesadas y asociados. Adjuntamos al informe una lista completa de nuestras consultas y demás reuniones (véase el anexo).

Deseamos expresar nuestro agradecimiento por la confianza y el apoyo que hemos recibido tanto de ustedes como de sus predecesores a lo largo de todo el proceso. Agradecemos a los Estados Miembros y a los interlocutores del sistema de las Naciones Unidas su cooperación y apoyo. También damos las gracias por su asistencia y cooperación a Judy Cheng-Hopkins, Subsecretaria General de Apoyo a



la Consolidación de la Paz, y a su equipo de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz.

Los cofacilitadores deseamos subrayar la necesidad de que se examinen y apliquen las diversas recomendaciones que figuran en nuestro informe. Tanto ustedes como los futuros Presidentes del Consejo de Seguridad y el próximo Presidente de la Asamblea General desearán sin duda debatir esta importante cuestión. Quedamos a su disposición para dar nuestra opinión sobre la manera de aplicar esas recomendaciones.

(Firmado) Anne **Anderson**

Embajadora

Representante Permanente de Irlanda ante las Naciones Unidas

(Firmado) Claude **Heller**

Embajador

Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas

(Firmado) Baso **Sangqu**

Embajador

Representante Permanente de la República de Sudáfrica
ante las Naciones Unidas

**Anexo de las cartas idénticas de fecha 19 de julio de 2010
dirigidas al Presidente de la Asamblea General y la Presidenta
del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes
de Irlanda, México y Sudáfrica ante las Naciones Unidas**

**Examen de la estructura de las Naciones Unidas para
la consolidación de la paz**

Resumen

El establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz en 2005 se consideró una medida innovadora que ofrecía nuevas esperanzas a las poblaciones de los países que salían de situaciones de conflicto. Cinco años más tarde, y a pesar de la entrega y dedicación mostradas, las expectativas que suscitaron las resoluciones por las que se estableció la Comisión aún no se han materializado. En este momento nos encontramos ante una encrucijada: o bien se vuelve a asumir decididamente el compromiso de situar la consolidación de la paz en el centro mismo de la labor de las Naciones Unidas, o bien el papel de la Comisión de Consolidación de la Paz quedará circunscrito al limitado papel que ha desempeñado hasta la fecha. Nuestras consultas sugieren que los Miembros optan decididamente por la primera posibilidad.

Antes de adentrarnos en los detalles del informe, los cofacilitadores hemos acotado media docena de cuestiones para enmarcar el estudio: a) la complejidad de la labor de consolidación de la paz; b) la necesidad imperativa de implicación nacional; c) la ilusión de la secuenciación; d) la urgencia de movilizar recursos; e) la importancia de la contribución de las mujeres; y f) la necesidad de conexión con los agentes sobre el terreno.

Actuación sobre el terreno

El informe analiza la experiencia desigual hasta la fecha en los cuatro países que figuran en el programa de la Comisión y toma nota de las opiniones de países que podrían incluirse en el programa. Este examen sobre el terreno pone de relieve una serie de cuestiones: la implicación nacional (en particular en el proceso de planificación) y la creación de capacidad, los aspectos de la consolidación de la paz relacionados con el desarrollo, la necesidad de coherencia y coordinación y la importancia de la dimensión regional. Habida cuenta del desconocimiento generalizado y de los malentendidos sobre la función de la Comisión y las posibilidades que ofrece, subrayamos la necesidad de establecer una estrategia de comunicación eficaz.

Papel y desempeño de la Comisión de Consolidación de la Paz

El informe examina varias cuestiones relacionadas con el Comité de Organización, como su composición y representatividad, y la posibilidad de que cada uno de los grupos de miembros que lo integran haga contribuciones singulares. Contemplamos una relación más sólida entre el Comité de Organización y las configuraciones encargadas de cada país que permita al mismo tiempo la flexibilidad necesaria. El Comité de Organización debería seguir centrándose principalmente en cuestiones temáticas estratégicas, en crear asociaciones de colaboración dentro y fuera de las Naciones Unidas y en elaborar marcos de rendición de cuentas mutua.

En relación con las configuraciones encargadas de cada país, examinamos cómo combinar innovación y dinamismo con peso y solidez. Recomendamos que se agregue una dimensión nacional al papel de los presidentes para reforzar el apoyo de que disponen. También recomendamos que se establezcan comités de enlace sobre el terreno de las configuraciones encargadas de cada país. Tomamos nota del apoyo generalizado a la posibilidad de una intervención a distintos niveles y sugerimos algunas opciones al respecto.

Relaciones fundamentales

Hasta la fecha, la interacción con el Consejo de Seguridad ha sido limitada y no cumple las expectativas suscitadas en 2005. Sin embargo, creemos que en la actualidad sería posible crear una nueva dinámica entre un Consejo de Seguridad con mayor disposición y una Comisión de Consolidación de la Paz más eficaz. Analizamos cómo poner en práctica este aspecto y nos centramos en particular en la posibilidad de que la Comisión participe en el examen de los mandatos para el mantenimiento de la paz realizado por el Consejo de Seguridad.

Las relaciones de la Comisión con la Asamblea General y con el Consejo Económico y Social tampoco se han desarrollado lo suficiente, y recomendamos posibles medidas al respecto. Por lo que respecta a las asociaciones de colaboración en general, observamos que hay una conciencia cada vez mayor de la importancia de reforzar la relación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial y sugerimos una aportación más estructurada de la Comisión en la sede del Banco Mundial.

Examinamos por qué motivo no se ha remitido a la Comisión la situación de una gama más amplia de países. Por lo que respecta a la función de prevención, tomamos nota del alcance del actual mandato y sugerimos que se utilice plenamente.

Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y Fondo para la Consolidación de la Paz

En el informe se examinan aspectos internos de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y recomendamos un fortalecimiento de los recursos y un mejor uso de los ya existentes. También debe aumentarse el peso de la Oficina de Apoyo dentro de la Secretaría. Es importante que el Secretario General adopte disposiciones institucionales que reflejen adecuadamente la prioridad que corresponde a la consolidación de la paz.

A pesar de las mejoras logradas, sigue siendo necesaria una sinergia más fuerte y una mejor comunicación entre la Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz.

En resumen

Nuestro detallado informe se basa en las aportaciones de alta calidad de los Miembros, la Secretaría, las Naciones Unidas en su conjunto y otros asociados y partes interesadas, así como en las valiosas opiniones de quienes han trabajado en el desarrollo de la Comisión de Consolidación de la Paz desde su creación. Creemos que la aplicación integrada de las recomendaciones del informe contribuirá a revitalizar la Comisión, allanando el camino para que pueda convertirse en un órgano más relevante, flexible y eficaz, con mayor poder y respaldo, más ambicioso y mejor comprendido.

Esperamos que el presente examen sirva como un llamado de atención que contribuya a reafirmar el propósito colectivo de encarar la consolidación de la paz con una visión más amplia y una mayor determinación.

Índice

	<i>Página</i>
I. Marco del examen	7
A. Introducción	7
B. Cuestiones clave	9
II. Actuación sobre el terreno	12
A. Países que figuran en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz	12
B. Perspectiva de los países que podrían incluirse en el programa de la Comisión	14
C. Cuestiones planteadas por las experiencias de los países	15
D. Resumen de las recomendaciones	19
III. Papel y desempeño de la Comisión de Consolidación de la Paz en la Sede	20
A. Comité de organización	20
B. Configuraciones encargadas de cada país	23
C. Intervención a distintos niveles	25
D. Criterios de entrada y salida	26
E. Resumen de las recomendaciones	27
IV. Relaciones fundamentales	28
A. Relación con el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social	28
B. Inclusión de países en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz	32
C. Función preventiva	33
D. Otras relaciones de colaboración: instituciones financieras internacionales, sistema de las Naciones Unidas, órganos regionales	34
E. Resumen de las recomendaciones	36
V. Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y Fondo para la Consolidación de la Paz ..	37
A. Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz	37
B. Fondo para la Consolidación de la Paz	39
C. Resumen de las recomendaciones	41
VI. En resumen	42
A. Sinopsis de las recomendaciones	42
B. Conclusión	43
Apéndice	
Lista de consultas mantenidas por los cofacilitadores	45

I. Marco del examen

A. Introducción

Proceso

1. El mandato para realizar el presente examen tiene su origen en el precepto que figura en las resoluciones por las que se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz en virtud del cual las nuevas disposiciones se examinarían al cabo de cinco años. Las resoluciones en cuestión se aprobaron en diciembre de 2005 y los cofacilitadores del examen fuimos designados en diciembre de 2009.

2. A lo largo de los seis meses del examen nos sentimos alentados por el grado de interés y participación en el proceso. El apoyo a la consolidación de la paz es firme e interregional y proviene tanto de gobiernos como de agentes políticos y de la sociedad civil en general. El presente informe recoge en su apéndice una lista de las consultas celebradas durante el proceso de examen y trata de reflejar una gran variedad de las aportaciones realizadas. Aunque en un informe sucinto no se pueden reflejar con justicia los detalles de cada aportación, esperamos que todas aquellas personas que nos dedicaron parte de su tiempo encuentren reflejadas sus ideas de alguna manera en el informe.

Contexto

3. Los cofacilitadores somos conscientes de la expectación creada por este examen. Aunque las esperanzas suscitadas por las resoluciones de 2005 aún no se han materializado, las necesidades que motivaron su aprobación siguen siendo igual de importantes. En efecto, el desafío de la consolidación de la paz sigue creciendo: el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* confirmará que los conflictos siguen siendo el obstáculo más importante para el desarrollo.

4. El examen se realizó en un contexto de realidades internacionales en rápida evolución, con consecuencias inevitables para las Naciones Unidas. Nuestras consultas han sacado a la luz algunas cuestiones fundamentales: ¿nos encontramos ante un cambio de paradigma en el modelo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas? ¿Es necesario un replanteamiento radical de la relación entre la Sede y los agentes sobre el terreno para que las Naciones Unidas tengan mayor relevancia? ¿Seguimos, de manera colectiva, sin resolver las causas profundas de los conflictos y centrándonos de manera desproporcionada en los síntomas?

5. El examen también coincide con fechas clave del calendario de las Naciones Unidas. La atención prestada este año de nuevo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio está suscitando un debate nuevo y estimulante sobre el cumplimiento de las metas fijadas en el año 2000. El debate sobre la reforma de las Naciones Unidas es cada vez más intenso y abarca cuestiones como la participación equitativa del mundo en desarrollo en los procesos de adopción de decisiones. Los avances en el ámbito de la coherencia en todo el sistema son de especial importancia para un proceso tan polifacético como la consolidación de la paz.

6. Una tarea fundamental de los cofacilitadores ha sido delimitar adecuadamente el examen. Una interpretación demasiado amplia de nuestro mandato nos llevaría a formular observaciones sobre cuestiones relacionadas con la reforma de las Naciones Unidas; una interpretación demasiado estricta no sería acorde con la

importancia del problema. En nuestro intento por encontrar una solución intermedia, hemos abordado nuestra tarea con la intención de revitalizar la visión de 2005 y hacer más fácil su materialización.

Las esperanzas suscitadas en 2005

7. El principal punto de referencia son las resoluciones 60/180 de la Asamblea General y 1645 (2005) del Consejo de Seguridad, aprobadas simultáneamente en 2005. El debate que acompañó a esas resoluciones ilustra claramente las esperanzas que se suscitaron con su aprobación. La nueva estructura para la consolidación de la paz se consideró una iniciativa decidida y ambiciosa para llenar un vacío fundamental. El Presidente de la Asamblea General resumió el sentir general al hablar de “momento verdaderamente histórico”.

8. Aunque fueron las resoluciones 60/180 y 1645 (2005) las que crearon a los nuevos órganos, en realidad la decisión de establecerlos se adoptó en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. A su vez, las deliberaciones de la Cumbre se basaron en la labor desarrollada a lo largo de los diez años anteriores. Ya en 1995, el “Programa de Paz” del Secretario General Boutros Boutros-Ghali definía y analizaba la consolidación de la paz. El debate avanzó con el informe de diciembre de 2004 del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (véase el anexo del documento A/59/565), que, a su vez, sirvió de base al trascendental informe de 2005 del Secretario General Kofi Annan titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005). En resumen, la decisión de crear la nueva estructura se adoptó al más alto nivel, tras una amplia labor previa de examen, y suscitó las más altas expectativas. Este es el contexto a la luz del cual deben evaluarse los resultados.

¿Qué se habría considerado un “éxito” en 2010?

9. Sin ser excesivamente especulativos, de las resoluciones y debates de 2005 cabe razonablemente extrapolar cómo habría sido la estructura para la consolidación de la paz en 2010 de haberse cumplido plenamente las expectativas de 2005. Cabe imaginar que habría una mayor demanda de los países por figurar en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz; que habría una idea más clara de los avances sobre el terreno derivados de la intervención de la Comisión; que la consolidación de la paz ocuparía un lugar más destacado entre las prioridades de las Naciones Unidas; que se habrían creado relaciones más sólidas entre la Comisión y el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social; que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz tendría más peso dentro de la Secretaría; y que la Comisión sería percibida como un agente clave desde fuera y desde dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras internacionales.

Unos resultados desiguales

10. Debe reconocerse abiertamente que no se ha alcanzado este umbral de éxito. Con ello no pretendemos subestimar los logros alcanzados ni, ciertamente, restar valor a la inquebrantable dedicación y entrega de muchos representantes de Estados Miembros, en especial aquellos que han ocupado el cargo de presidente, y los funcionarios de la Secretaría. Las nuevas instituciones existen y están funcionando, se han centrado en los países que salen de situaciones de conflicto y que no reciben

suficiente atención internacional y, en algunos casos, han fomentado una mejor planificación, un diálogo político más inclusivo y una movilización de recursos más eficaz que no se habría logrado sin su intervención.

11. Sin embargo, el impulso que hizo avanzar el proceso hasta diciembre de 2005 no se mantuvo. Se produjo un estancamiento debido al prolongado debate sobre cuestiones de procedimiento. Los Estados Miembros que en su momento se mostraron considerablemente preocupados por obtener un puesto en el Comité de Organización no siempre han empleado la misma energía al ejercer sus responsabilidades como miembro. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz ha tenido dificultades para encontrar una identidad propia que le permita ejercer una función de coordinación eficaz en las cuestiones de consolidación de la paz en toda la Secretaría de las Naciones Unidas.

En la encrucijada

12. No cabe duda de que se han producido mejoras graduales durante la existencia de las nuevas instituciones. Los sucesivos presidentes de la Comisión de Consolidación de la Paz y de las configuraciones encargadas de cada país han trabajado con dedicación y con cierto éxito para dar más relevancia a la labor de la Comisión. El Fondo para la Consolidación de la Paz ha sido examinado en dos ocasiones. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, que también cuenta con una dirección abnegada, ha comenzado a asentarse y ha preparado, o está preparando en la actualidad, algunos productos importantes.

13. No obstante, se requiere algo más para restablecer la visión y ambición de 2005. La Organización aún no está a la altura del desafío que representa la consolidación de la paz. Es preciso que los Estados Miembros y el nivel superior de la Secretaría presten más atención a esta cuestión y la aborden con una nueva determinación. Si no se vuelve a asumir decididamente el compromiso de situar la consolidación de la paz en el centro mismo de la labor de la Organización, el papel de la Comisión quedará circunscrito al limitado papel que ha desempeñado hasta la fecha. Nuestras consultas indican que los Miembros optan decididamente por la primera posibilidad.

B. Cuestiones clave

14. En primer lugar, los cofacilitadores deseamos exponer una serie de problemas y cuestiones clave en que se basa el presente informe.

1. Complejidad de la labor de consolidación de la paz

15. La consolidación de la paz es, por naturaleza, un proceso complicado: restablecer relaciones frágiles o rotas requiere, inevitablemente, tiempo. No se presta a una compartimentación ni a mediciones basadas en los “efectivos sobre el terreno”. Para organizaciones como las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales puede resultar inherentemente difícil abordar esta complejidad e interrelación. Las organizaciones y los donantes sienten, inevitablemente, una atracción hacia lo concreto y lo más fácilmente mensurable.

16. Aunque al establecer la nueva estructura se reconoció la existencia de esta complejidad, quizá aún no se haya interiorizado plenamente. Hay impaciencia por

que la Comisión construya su historia, logre éxitos y defina de manera precisa su valor añadido. Son preocupaciones legítimas, y el examen pretende ocuparse de ellas. No obstante, la Organización debe adaptarse a las realidades: las Naciones Unidas deben reevaluar continuamente sus propias estructuras y establecer prioridades en su enfoque para asegurarse de responder a las necesidades sobre el terreno.

2. Necesidad imperativa de implicación nacional

17. En palabras sencillas, la gente debe implicarse en su propio proceso de paz, que debe nacer, crecer y arraigarse en la conciencia de las personas. Así pues, la consolidación de la paz únicamente puede producirse dentro de comunidades y dentro de un país. La “implicación nacional” no es algo meramente deseable o políticamente correcto: es un imperativo, una necesidad absoluta para que la consolidación de la paz eche raíces.

18. El principio de la implicación nacional se invoca y acepta ampliamente, pero lo difícil es aceptar todas sus consecuencias. La comunidad internacional debe entender los límites de su función, que es la de prestar asistencia a un proceso nacional. En los países afectados la implicación no puede concebirse como un derecho arrebatado a la comunidad internacional: lo que la gente necesita de sus gobiernos es que estos ejerzan las responsabilidades que se derivan de esa implicación.

19. La Comisión de Consolidación de la Paz debe asegurar que su labor se vea respaldada por una auténtica y amplia implicación nacional. Debe ir más allá de la retórica y centrarse en hechos, de múltiples maneras: contribuyendo a crear capacidad administrativa, fomentando el diálogo o promoviendo una definición de “implicación nacional” que incluya plenamente a todas las partes interesadas.

3. Ilusión de la secuenciación

20. En todas partes se acepta que la secuenciación no funciona y que la consolidación de la paz, para ser eficaz, debe acompañar a las operaciones de mantenimiento de la paz desde su inicio y no ser posterior a ellas. No se trata de una idea nueva: ya estaba claramente expresada tanto en el informe Brahimi como en el enfoque “Nuevo Horizonte”.

21. A pesar de este reconocimiento, hay un sentimiento generalizado de que el enfoque secuencial sigue siendo predominante en las Naciones Unidas. Aunque en los mandatos se incorporen modestos elementos de consolidación de la paz, el objetivo y la orientación de las operaciones corresponden a un enfoque de mantenimiento de la paz. Se tiende a considerar la consolidación de la paz como un complemento de la operación de mantenimiento de la paz, que cobrará vida propia tras la conclusión de esta.

22. Este enfoque secuencial no refleja adecuadamente la importancia de la consolidación de la paz ni responde a las necesidades y realidades sobre el terreno. Esta cuestión ha cobrado más relevancia en el actual contexto de debate sobre el futuro de varias operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

23. El reto consiste en asegurar que la evolución doctrinal o filosófica se refleje plenamente en los nuevos enfoques institucionales. Los obstáculos son enormes, en particular porque el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz se basan

en disposiciones financieras distintas. Sin embargo, es posible adoptar medidas importantes, tanto en la concepción de los mandatos por el Consejo de Seguridad como en la asignación de recursos.

24. La cuestión de la secuenciación también está relacionada con los debates sobre la función preventiva de la Comisión. Las realidades sobre el terreno no están compartimentadas: pueden producirse derivas hacia situaciones de conflicto o recaídas en ellas de manera casi imperceptible. La Comisión debe estar plenamente atenta a esas realidades y ser consciente de la dimensión preventiva de su actual mandato.

4. Urgencia de movilizar recursos

25. En las resoluciones por las que se estableció la Comisión se reconoció su función de contribuir a asegurar una financiación previsible para la recuperación después de los conflictos y se consideró, desde un principio, que era una dimensión clave de su labor.

26. Es bien sabido que la consolidación de la paz requiere centrarse de manera simultánea en las necesidades políticas, de seguridad y de desarrollo. Cuando terminan los conflictos, las personas necesitan desesperadamente vivir sin temor y sin padecer hambre. Cuando lo logran, experimentan los beneficios de la paz y se refuerza su determinación por avanzar. Al haber tantos aspectos relacionados entre sí, los fracasos en cualquier ámbito pueden frustrar los progresos en otros.

27. Aun reconociendo esta interrelación, nuestros interlocutores señalaron en reiteradas ocasiones que el mayor riesgo para que un país recaiga en una situación de conflicto consiste en no atender sus necesidades de desarrollo básicas. Ha quedado de manifiesto, estudio tras estudio, que el subdesarrollo y los conflictos están íntimamente relacionados. Es evidente que la Comisión no debe tratar de duplicar la labor de los organismos de desarrollo. No obstante, debe hacer llamamientos firmes y persistentes en favor de la integración de las perspectivas política y de desarrollo y recordar a la comunidad internacional que los alimentos, la vivienda y el empleo también son instrumentos esenciales para la consolidación de la paz.

28. La movilización de recursos para la consolidación de la paz debe ser ambiciosa y selectiva. La función de la Comisión es, esencialmente, una función de promoción: una promoción sin descanso para que se asignen suficientes recursos a ciertas cuestiones críticas y urgentes que, de no resolverse ni financiarse, pueden poner en peligro la paz. La Comisión debe tratar de obtener recursos del mayor número posible de agentes en las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y el sector privado, de una cuantía suficiente para lograr avances reales. Su relevancia y éxito dependerán, en gran medida, de su capacidad para lograrlo.

5. Importancia de la contribución de las mujeres

29. La Comisión de Consolidación de la Paz se caracteriza por ser el primer órgano de las Naciones Unidas en que la dimensión de género está expresamente consagrada en las resoluciones por las que se estableció. No es necesario reiterar aquí la contribución potencial de las mujeres a los procesos de paz. Esta cuestión se volverá a subrayar en el próximo informe del Secretario General sobre la

participación de las mujeres en la consolidación de la paz, que, según se prevé, incluirá recomendaciones claras y orientadas a la adopción de medidas.

30. Hasta la fecha la Comisión no ha cumplido su mandato firme y específico a este respecto. Ha habido algunos éxitos a la hora de lograr la participación de organizaciones de mujeres, pero sus voces no se oyen lo suficiente, especialmente sobre el terreno. El llamamiento para que las cuestiones de género se integren en la labor de consolidación de la paz también ha tenido un éxito limitado. La perspectiva de género debe llegar en mayor medida a las configuraciones encargadas de cada país e informar todos los aspectos de la labor de consolidación de la paz sobre el terreno. El papel de las mujeres en la consolidación de la paz debe dejar de ser secundario y pasar a generalizarse, y la Comisión de Consolidación de la Paz debe abanderar ese movimiento.

6. Necesidad de conexión con los agentes sobre el terreno

31. La regla adecuada para medir el éxito o el fracaso de la estructura para la consolidación de la paz es su importancia sobre el terreno. A los cofacilitadores se nos recordó en repetidas ocasiones a lo largo del examen que las preocupaciones y perspectivas sobre el terreno pueden diferir de manera bastante radical de las que existen en los pasillos de Nueva York. En el ámbito de la planificación estratégica, por ejemplo, el tipo de proceso que puede parecer razonable y adecuado en Nueva York puede ser percibido sobre el terreno como un proceso excesivamente gravoso que impone nuevas tareas a una administración ya de por sí frágil y al límite de su capacidad. Esta diferencia de perspectiva también es patente en otros ámbitos.

32. En el marco de nuestros contactos sobre el terreno, nos sorprendió la falta de conocimientos básicos sobre la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, sobre su funcionamiento y las posibilidades que ofrece. La distancia que se ha abierto entre la Sede y los agentes sobre el terreno debe ser motivo de preocupación. Esperamos fervientemente que uno de los resultados de nuestro examen sea reducir esa distancia.

II. Actuación sobre el terreno

33. En la primera parte de la presente sección se resumen algunas de las experiencias de los cuatro países que figuran en el programa de la Comisión y se examinan las perspectivas de posibles candidatos. En la segunda parte se trata de acotar algunos de los aspectos clave que se han planteado.

A. Países que figuran en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz

34. Cada uno de los cuatro países que figuran en el programa es distinto y su experiencia en la Comisión de Consolidación de la Paz ha sido diferente. Sierra Leona y Burundi fueron incluidos en el programa en junio de 2006, Guinea-Bissau en diciembre de 2007 y la República Centroafricana en junio de 2008. Ha habido margen para una evolución en la relación con Sierra Leona y Burundi debido al mayor período de intervención en la situación de esos países. A pesar de algunas dificultades iniciales, en la actualidad se considera que en ambos casos la

experiencia ha sido en general positiva y se han obtenido algunos beneficios concretos. Guinea-Bissau y la República Centroafricana estaban más atrasadas en su camino hacia la paz cuando fueron incluidas en el programa de la Comisión y tienen carencias más graves en materia de capacidad y recursos. Guinea-Bissau sigue padeciendo una grave inestabilidad política y ha obtenido pocos beneficios de la labor de la Comisión.

Atención y acompañamiento político

35. Al hacer balance de los beneficios obtenidos, cabe afirmar que los cuatro países han recibido, en distinto grado, una mayor atención internacional como consecuencia de la intervención de la Comisión. Esto es especialmente importante para los países que se consideran víctimas de un “déficit de atención” de la comunidad internacional.

36. La Comisión también ha desempeñado una función de promoción de un diálogo político inclusivo en los cuatro países. Contribuyó a facilitar el desarrollo pacífico del proceso electoral de Sierra Leona en 2007 y, tras la violencia política de marzo de 2009, proporcionó el marco político para que el Representante Ejecutivo del Secretario General dirigiera las negociaciones entre los partidos políticos. En Burundi, los esfuerzos de la Comisión dieron lugar al establecimiento de un foro permanente para el diálogo y contribuyeron a crear un entorno propicio para la celebración de elecciones.

37. En la República Centroafricana, la Comisión apoyó un diálogo político nacional plenamente inclusivo en diciembre de 2008 e infundió a las partes el aliento necesario para establecer una comisión electoral. En las difíciles circunstancias que imperan en Guinea-Bissau, la Comisión ha hecho llamamientos a la calma y el diálogo en los períodos de disturbios.

Planificación

38. La experiencia en el ámbito de la planificación ha sido desigual. En Sierra Leona, el “Programa para el Cambio” ha sustituido a los múltiples planes políticos, de seguridad y de desarrollo previamente en vigor. El hecho de contar con un único documento de planificación ha mejorado la coherencia y la implicación nacional y ha reducido la carga administrativa que pesaba sobre el país. Sin embargo, el “Programa para el Cambio” solo se aprobó tras un largo período de disputas institucionales dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre este y sus asociados, y después de que la Comisión tratara de elaborar un marco estratégico autónomo para la consolidación de la paz.

39. En Burundi se dio una experiencia similar. Los esfuerzos para elaborar y aplicar un marco estratégico se consideraron extremadamente gravosos. Al igual que en Sierra Leona, finalmente se alcanzó una solución de transacción que dio lugar a un único documento estratégico mejor adaptado a las prioridades nacionales, mejor orientado y de más fácil ejecución.

40. A pesar de las experiencias en Sierra Leona y Burundi, las configuraciones encargadas de la República Centroafricana y Guinea-Bissau optaron por establecer estrategias autónomas para la consolidación de la paz. El hecho de que en ambos casos los procesos de elaboración se prolongaran y se solaparan, en cierta medida, con las estrategias de lucha contra la pobreza existentes y con otros documentos fue

motivo de frustración para los agentes sobre el terreno. Habida cuenta de la limitada capacidad nacional de esos países, la carga administrativa derivada de la elaboración, aplicación y supervisión del marco estratégico ha sido especialmente acusada.

41. También ha habido comentarios sobre la desigual participación de las partes interesadas nacionales en el proceso de determinación de las prioridades en materia de consolidación de la paz. En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil se han sentido marginadas y, a pesar del mandato explícito de la Comisión de incorporar una perspectiva de género, los grupos de mujeres en particular se han quejado de una participación insuficiente.

Movilización de recursos

42. Los resultados en materia de movilización de recursos también son desiguales. El Fondo para la Consolidación de la Paz ha proporcionado financiación a los cuatro países: 37 millones de dólares a Sierra Leona, 40 millones a Burundi, 31 millones a la República Centroafricana y 6 millones a Guinea-Bissau. Se han realizado gestiones para movilizar más recursos para los cuatro países. En Sierra Leona, por ejemplo, tras una fuerte campaña de promoción de la Comisión, varios asociados clave se unieron para elaborar una respuesta conjunta sobre empleo juvenil. En Burundi, la configuración encargada del país contribuyó a superar la situación de estancamiento respecto de la sexta reposición de fondos para el país del Fondo Monetario Internacional. El copatrocinio de la mesa redonda de donantes celebrada en Bujumbura en mayo de 2007 dio lugar a promesas de mayor apoyo financiero.

43. La movilización de recursos para la República Centroafricana ha tenido cierto éxito. La Comisión entabló un diálogo con el Banco Mundial sobre los avances del país para alcanzar el punto de culminación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados en junio de 2009, diálogo que continúa. También se está preparando una lista de proyectos para la consolidación de la paz que necesitan financiación, que ya ha suscitado el interés de algunos nuevos asociados. En Guinea-Bissau, las contribuciones de los miembros de la Comisión en apoyo de las elecciones de noviembre de 2008 fueron, en parte, una respuesta a la promoción realizada por la configuración encargada del país. Los continuos aumentos en la asistencia prestada a Guinea-Bissau por el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial también son atribuibles en parte al papel desempeñado por la Comisión.

44. A pesar de los esfuerzos realizados, la movilización de recursos dista mucho de cubrir las necesidades. Hay claras limitaciones (en Guinea-Bissau, por ejemplo, la inestabilidad política complica mucho la tarea), y es esencial que el enfoque de la Comisión siga siendo realista y se siga centrandó en las necesidades que guardan una relación estrecha y específica con la consolidación de la paz. Es preciso intensificar los esfuerzos, cuestión que volverá a plantearse en nuestro informe.

B. Perspectiva de los países que podrían incluirse en el programa de la Comisión

45. En 2005 se suscitaron tantas expectativas que se temió que el número de países que desearan figurar en el programa de la Comisión pudiera superar con creces la capacidad de esta. No ha sido así. Es obvio que, para varios posibles candidatos, su

percepción de la “relación riesgos-beneficios” no los ha impulsado a hacerlo. Los cofacilitadores celebramos diversas reuniones para tratar de entender mejor la perspectiva de los países que prefieren no ser incluidos en el programa de la Comisión.

46. No cabe duda de que se es consciente, hasta cierto punto, de las posibles ventajas derivadas de la intervención de la Comisión: la atención internacional y el acompañamiento político que ofrece la Comisión pueden ser atractivos. Sin embargo, esos beneficios se ven contrarrestados por la percepción de posibles inconvenientes. La inclusión en el programa de la Comisión puede percibirse como un indicio de disfuncionalidad. La elevada carga administrativa derivada de la intervención de la Comisión de Consolidación de la Paz puede ser disuasoria. En algunos casos comprobamos que existía la idea errónea de que la inclusión en el programa de la Comisión supondría una pérdida de atención por el Consejo de Seguridad y la reducción automática de las operaciones de mantenimiento de la paz.

47. Observamos con claridad que algunos posibles candidatos consideraban que una forma más ligera de intervención de la Comisión de Consolidación de la Paz se adaptaría mejor a sus circunstancias que la creación en toda regla de una configuración encargada del país. Esa intervención podría centrarse específicamente en el proceso de consolidación de la paz en el país o en un sector que requiriera atención. Los cofacilitadores consideramos positivo disponer de esa “opción ligera” y, en la próxima sección, examinaremos la manera de ponerla en práctica.

C. Cuestiones planteadas por las experiencias de los países

48. La experiencia sobre el terreno pone de relieve una serie de cuestiones, algunas de las cuales se tratarán más adelante en el presente informe. En esta sección los cofacilitadores deseamos hacer observaciones sobre las cuestiones de implicación nacional y creación de capacidad, los aspectos de desarrollo, en particular la creación de empleo, y la coordinación y coherencia, así como examinar brevemente la dimensión regional de la consolidación de la paz. Asimismo, en respuesta a la confusión y los malentendidos que observamos sobre el terreno, subrayamos la importancia de elaborar una estrategia de comunicación eficaz.

1. Implicación nacional y cuestiones de capacidad

49. En la sección introductoria, los cofacilitadores subrayamos nuestra convicción de que todos los esfuerzos de consolidación de la paz deben apoyarse en la implicación nacional. De la situación sobre el terreno que hemos podido observar se desprende claramente que la Comisión aún no ha sido capaz de lograr una implicación nacional plena en ámbitos fundamentales.

50. Quizá la etapa más crucial para lograr la implicación nacional sea el proceso de planificación. Aunque sean rudimentarias o tarden en aparecer, las aportaciones nacionales deberían constituir, desde un principio, la base de la participación de la comunidad internacional. Debe fomentarse el interés de los agentes nacionales estableciendo mecanismos para el traspaso de la gestión y ejecución de planes y proyectos al Gobierno y sus asociados nacionales.

51. Dada la probabilidad de una relación inversa entre la longitud y complejidad del documento de planificación y el grado de auténtica implicación nacional, los

cofacilitadores sugerimos un enfoque de planificación ligero pero inclusivo. Teniendo presente que no hay soluciones válidas para todos los casos, no proponemos una fórmula única. No obstante, en términos generales parece que las estrategias integradas de consolidación de la paz elaboradas de manera autónoma han entrañado más dificultades que beneficios. Hay claras ventajas en la elaboración de un documento único y general de planificación (cualquiera que sea la denominación que las autoridades nacionales quieran darle) en el que las autoridades nacionales y la comunidad internacional puedan coincidir. Este texto único debería contener elementos para la consolidación de la paz bien definidos en cuya elaboración hayan participado plenamente todas las partes interesadas.

52. Las experiencias de los cuatro países que figuran en el programa de la Comisión ilustran la conexión esencial que existe entre implicación y capacidad: si los agentes locales no tienen capacidad para participar plenamente en todas las fases de la planificación y la ejecución, la implicación nacional seguirá siendo más teórica que práctica. En este contexto, los cofacilitadores queremos destacar que es esencial evitar que la falta de capacidad se convierta en una excusa para rehuir las dificultades que entraña la participación de los agentes nacionales. Debería, por el contrario, impulsar a la comunidad internacional a emprender la tarea clave de crear capacidad.

53. La creación de capacidad en las administraciones nacionales es crucial pero no es, por sí sola, suficiente: también es necesario crear capacidad en todos los demás ámbitos. Aunque la Comisión ha logrado con cierto éxito reunir a los partidos políticos, la sociedad civil, el sector privado y otros agentes, es preciso adoptar más medidas para asegurar que esos grupos estén en condiciones de participar de manera significativa en el proceso de consolidación de la paz. Los resultados en este ámbito en lo que atañe a las organizaciones de mujeres son especialmente escasos.

2. Aspectos de la consolidación de la paz relacionados con el desarrollo

54. Se reconoce ampliamente que no puede haber paz sin desarrollo, ni desarrollo sin paz. En la sección introductoria subrayamos la urgencia de dar prioridad al desarrollo y de asegurar su plena integración en las iniciativas de consolidación de la paz en los países que salen de situaciones de conflicto. Los cuatro países que figuran en el programa de la Comisión se enfrentan a diversos problemas de desarrollo, y responder a ellos es uno de los aspectos más cruciales para la consolidación de la paz.

55. El desempleo juvenil, en particular, es considerado el talón de Aquiles potencial de cualquier proceso de consolidación de la paz. Los jóvenes que se han visto envueltos en un conflicto pueden verse arrastrados a patrones de conducta destructivos si carecen de ocupación y de medios para mantenerse. La elaboración de estrategias para que los jóvenes regresen a una vida civil provechosa debe ser una prioridad clave.

56. Los cofacilitadores somos conscientes de que la creación de empleo es un reto para todas las economías y un problema grave en muchos países en desarrollo. Pero es preciso centrarse clara y específicamente en la conexión entre creación de empleo y consolidación de la paz. Es imperativo aprovechar todos los medios para aumentar el empleo local. Las adquisiciones de bienes y servicios a nivel local, por ejemplo, pueden crear oportunidades significativas, y la comunidad internacional debe ser más consciente de ello al desarrollar su labor en el plano local. Muchos países

afectados por conflictos también son ricos en recursos; es preciso hacer especial hincapié en el empleo a nivel local para la extracción de minerales, y las inversiones deberían estar condicionadas a la transferencia de conocimientos especializados.

3. Coordinación y coherencia

57. La idea misma de la Comisión de Consolidación de la Paz se basa en la complementariedad y la colaboración. La Comisión debería contribuir a prestar apoyo político a las misiones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, cuyo funcionamiento, a su vez, debería reflejar los principios y prioridades de las Naciones Unidas en ese ámbito. Es especialmente importante que haya una relación que se refuerce mutuamente con los representantes especiales y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los Representantes Especiales y Representantes Ejecutivos tienen un mandato y una presencia local continua que les confieren un papel y una autoridad especiales. Los miembros de la Comisión representan a gobiernos en pie de igualdad, con la empatía y capacidad de diálogo inherente a una relación entre iguales. Cada uno de ellos debería tratar de potenciar a los demás.

58. En la práctica, la comunidad internacional sigue teniendo dificultades para lograr la coherencia necesaria sobre el terreno. La primera dificultad consiste en integrar plenamente la labor de los agentes de las Naciones Unidas sobre el terreno mediante una planificación conjunta y un claro inventario de actuaciones para evitar duplicaciones. Se debe definir adecuadamente la relación entre la Comisión de Consolidación de la Paz y el Representante Especial o Ejecutivo del Secretario General y tener plenamente en cuenta el papel rector de dicho Representante sobre el terreno. La segunda dificultad es mejorar la coordinación entre los distintos asociados internacionales. La existencia de un único documento estratégico no garantiza que todos los agentes actúen con arreglo a sus prioridades. La Comisión debe usar su peso político para tratar de que los distintos agentes persigan los mismos objetivos generales.

59. Si la integración de las misiones de las Naciones Unidas funciona como está previsto, las perspectivas de la consolidación de la paz mejorarán mucho. La fragmentación, la territorialidad y la competencia entre los agentes de las Naciones Unidas y entre las organizaciones internacionales y los donantes afectan por lo general a las actividades de asistencia en su conjunto y menoscaban de manera crítica la labor de consolidación de la paz.

4. Dimensión regional

60. La experiencia en los cuatro países que figuran en el programa de la Comisión pone de relieve la dimensión regional de los conflictos. Hay numerosas pruebas de la posibilidad de propagación más allá de las fronteras, que puede crear o exacerbar conflictos y frustrar iniciativas de consolidación de la paz. Como nota positiva, las organizaciones regionales tienen posibilidades de desempeñar un papel crucial en el apoyo prestado en el ámbito de la consolidación de la paz a los países que salen de situaciones de conflicto.

61. Problemas como el tráfico de drogas o la atención a los desplazados son de naturaleza inherentemente transfronteriza y su eficaz resolución requiere una cooperación regional. Otros problemas como el desempleo juvenil o las cuestiones relacionadas con la extracción de recursos naturales son fundamentalmente internos, pero comunes a varios países de una región, y es útil abordarlos de manera conjunta.

62. La implicación nacional también debe considerarse en el contexto de la implicación regional y continental. Muchos países pueden preferir recibir asistencia y asesoramiento de países de su propia región, y las organizaciones regionales pueden estar en mejores condiciones de intervenir oportunamente y de ayudar a resolver ciertas cuestiones delicadas, en particular cuando el propio Gobierno es parte del problema.

63. Por todos estos motivos, es obvio que la Comisión debe dar más importancia a la dimensión regional que hasta la fecha. Puede haber casos en que sea más lógico crear una configuración encargada de determinada región y que esta tenga más posibilidades de lograr avances que las configuraciones encargadas de un país, y esa opción debería estar disponible. Además, los cofacilitadores instamos a que se aproveche cualquier oportunidad para lograr una mayor participación de las organizaciones regionales; volveremos a tratar esta cuestión más adelante en el presente informe.

5. Estrategia de comunicación

64. A raíz de nuestros contactos en la Sede y, en particular, sobre el terreno, es evidente que el conocimiento que existe del alcance del mandato de la Comisión de Consolidación de la Paz es muy incompleto. Esto puede deberse, en parte, a la complejidad intrínseca de la tarea de consolidación de la paz y la consiguiente dificultad de hacer declaraciones claras sobre la misión o promesas de resultados a corto plazo. No obstante, la cuestión va más allá: parece haber una importante falta de comunicación que ha permitido el arraigo de percepciones erróneas y de malentendidos sobre la función de la Comisión.

65. La confusión se refiere, en particular, a la relación entre la Comisión y el Fondo para la Consolidación de la Paz. El Fondo se concibió como complemento de la labor de la Comisión pero, en algunos aspectos, parece haberla oscurecido. Al haberse establecido al mismo tiempo y funcionar en paralelo, se tiende a considerar a la Comisión principalmente como una vía para obtener financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz. Con ello no solo se malinterpreta la relación entre la Comisión y el Fondo, sino que resulta más difícil crear el espacio en que está previsto que la Comisión desarrolle su actividad.

66. La Comisión debe elaborar con urgencia, junto con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, una estrategia de comunicación dirigida principalmente a los agentes sobre el terreno pero también a los Estados Miembros en Nueva York y a la Secretaría, con el objetivo de explicar, en términos fácilmente comprensibles, cómo está constituida la estructura para la consolidación de la paz y cómo interactúan sus distintos elementos. La estrategia debería indicar de manera sucinta los beneficios que ofrece la Comisión, entre los que figuran, de manera especial, “la atención, el acompañamiento y la promoción”. Debe renovarse la imagen de la “marca” para que sea mucho más positiva: la Comisión encarna un enfoque innovador y moderno en que la comunidad internacional acompaña a los países afectados por conflictos en el diseño de su propio futuro. El mensaje clave no es de disfuncionalidad, sino de determinación y empeño.

D. Resumen de las recomendaciones

Capacidad, planificación, niveles de intervención, dimensión regional

- Prestar más atención a la creación de capacidad en todos los ámbitos, en las administraciones nacionales, los partidos políticos y la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, a fin de crear conocimientos especializados y asegurar la sostenibilidad
- Aligerar la carga administrativa; un documento único y general de planificación debería incluir los elementos para la consolidación de la paz elaborados mediante un proceso participativo e inclusivo
- Introducir mayor flexibilidad, con posibilidades de intervención a distintos niveles
- Fortalecer la dimensión regional en todos los aspectos de la labor de la Comisión

Movilización de recursos

- Intensificar las iniciativas generales de movilización de recursos y asegurar que estén bien adaptadas a los problemas de desarrollo con repercusiones políticas

Aspectos de la consolidación de la paz relacionados con el desarrollo

- Hacer más hincapié en la creación de empleo, en particular para los jóvenes (adquisiciones de bienes y servicios a nivel local, transferencia de conocimientos especializados)

Coherencia y coordinación

- Alentar a los agentes de las Naciones Unidas en todos los países que figuran en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz a integrar más sus actividades sobre el terreno, bajo el liderazgo del Representante Especial o Ejecutivo
- Usar el peso político de la Comisión para que los agentes internacionales sobre el terreno persigan los objetivos generales convenidos
- Establecer un claro inventario de actividades de consolidación de la paz en los países incluidos en el programa de la Comisión para evitar duplicaciones

Estrategia de comunicación

- Elaborar una estrategia de comunicación eficaz que renueve la imagen de la “marca” Comisión de Consolidación de la Paz e indique claramente las posibilidades que ofrece

III. Papel y desempeño de la Comisión de Consolidación de la Paz en la Sede

67. La Comisión de Consolidación de la Paz no solo ha de hacer frente a la complejidad inherente a la labor de consolidación de la paz, sino también a los problemas derivados de su entrada relativamente tardía en un ámbito de actividad repleto de agentes. En los últimos años ha habido un considerable aumento del interés en la consolidación de la paz, tanto en las Naciones Unidas como en otros órganos internacionales. Esta proliferación de agentes, más que indicar que la labor de la Comisión sea redundante, reafirma la necesidad de que haya un centro de coordinación. Esta era precisamente la idea de los líderes mundiales en 2005: que la Comisión de Consolidación de la Paz aportara coherencia e impulso a las diversas iniciativas en ese ámbito.

68. Convertirse en un centro de coordinación eficaz en un ámbito de actividad saturado no es fácil. Tanto el Comité de Organización como las configuraciones encargadas de cada país siguen teniendo dificultades. La función de las configuraciones es más concreta y más fácilmente comprensible, mientras que el Comité de Organización tiene mayor dificultad para establecer su misión y su valor añadido específico.

A. Comité de Organización

69. Cabe hacer una observación inicial sobre el nivel de los asistentes que es aplicable tanto al Comité de Organización como a las configuraciones encargadas de cada país, pero en particular al Comité de Organización. Si en 2005 se consideraba a la Comisión una institución clave para llenar un vacío crítico, era razonable esperar que recibiera la debida atención de los Estados Miembros. No siempre ha sido así. Los cofacilitadores han escuchado muchos comentarios sobre el nivel de los asistentes. Existe perplejidad por el hecho de que algunos países que aparentemente atribuyeron enorme valor a ser miembros de la Comisión estén habitualmente representados en las reuniones del Comité de Organización por funcionarios de categoría inferior.

1. Cuestiones relativas a la composición

70. A lo largo del examen se suscitaron periódicamente cuestiones relativas a la composición del Comité de Organización, que pueden dividirse en dos categorías: la contribución de los distintos grupos de miembros que lo integran y la representatividad del Comité.

Contribución de los grupos de miembros

71. Un rasgo distintivo del Comité de Organización es la manera en que se determina su composición, con miembros nombrados por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, así como los principales países donantes y países que aportan contingentes. La fórmula para la composición fue el resultado de largas negociaciones y cabe deducir que lleva implícitas ciertas expectativas de una contribución específica de cada uno de los distintos grupos de miembros y expectativas de que estos grupos actúen en cierta medida de puente con los órganos que los nombran.

72. La Comisión, como tal, actúa colectivamente y adopta sus decisiones por consenso. Sin embargo, no es irrazonable suponer que los miembros de la Asamblea General aporten la visión de ese órgano y que los miembros del Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social hagan lo propio respecto de los órganos que los nombran.

73. Hasta la fecha hay pocas pruebas de que los distintos grupos de miembros hayan tenido conciencia de una responsabilidad particular respecto de los órganos que los nombran. Una nueva percepción por todos los miembros del Comité de Organización de la singular contribución que se espera de ellos, incluidas las posibilidades de participación especial de los miembros permanentes, ayudaría mucho a revitalizar el Comité.

Composición del Comité de Organización

74. En 2005 se dedicó un tiempo considerable a la cuestión de la composición y la fórmula que se adoptó finalmente figura en las resoluciones por las que se estableció la Comisión. Puede haber opiniones divergentes sobre si el número total de miembros del Comité de Organización, a saber, 31, es demasiado grande para que el órgano sea eficaz o demasiado pequeño para que sea debidamente representativo. Sin embargo, no percibimos ningún deseo de reabrir un debate que se celebró en 2005 y cuyo resultado probablemente no fuera distinto si se volviera a celebrar hoy.

75. No obstante, merece la pena comentar dos cuestiones. En primer lugar, existe una preocupación legítima por que exista una rotación adecuada para asegurar una representación regional equilibrada. Varias delegaciones hicieron hincapié en la disposición que figura en las resoluciones por las que se estableció la Comisión según la cual, a fin de contribuir a corregir cualquier desequilibrio regional que pueda surgir, la elección de miembros por la Asamblea General debería realizarse con posterioridad a los demás procesos de nombramiento. Los cofacilitadores coincidimos en la importancia de esta disposición.

76. También se señaló que en el grupo de los diez principales donantes de fondos a las Naciones Unidas se llevaba a cabo una rotación al elegir a los cinco miembros de la Comisión de Consolidación de la Paz que les correspondía. No se aplica la misma rotación dentro del grupo de los diez principales países que aportan contingentes. Si bien es un asunto que corresponde decidir a los propios países que aportan contingentes, los cofacilitadores coincidimos en que debería existir al menos cierto grado de rotación en ambos grupos.

77. La segunda cuestión se refiere a la importancia de permitir que los países que figuran en el programa de la Comisión asistan a las reuniones del Comité de Organización. Obviamente, es deseable que así sea y creemos que se debería poner en práctica, sin perjuicio de la actual fórmula de composición del Comité.

2. Programa y métodos de trabajo

78. Los sucesivos presidentes del Comité de Organización han hecho esfuerzos significativos por aumentar la sustancia y relevancia de su labor. Estos esfuerzos han tenido cierto éxito. No obstante, hay un sentimiento generalizado de que el Comité aún necesita centrar más su labor y producir más resultados; muchos de nuestros interlocutores tenían la impresión de que aún debía demostrar que su aportación era clara y mensurable. La identidad del Comité aún debe asentarse.

Aunque sus responsabilidades no están definidas de manera detallada en las resoluciones por las que se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz, la designación del Comité de Organización como comité “permanente” de la Comisión y el cuidado que se tuvo al establecer su composición sugieren que se pretendía atribuirle un papel sustantivo.

79. Podría ser útil examinar el ritmo y la duración de las reuniones. Para que el Comité de Organización aporte un auténtico valor añadido, es importante que el nivel de los asistentes a las reuniones sea adecuado y que entre ellos figuren expertos que trabajen en las capitales y sobre el terreno. Esto podría sugerir la conveniencia de celebrar reuniones menos frecuentes pero de mayor duración. A fin de apoyar la labor del Comité, también podría considerarse la posibilidad de establecer una mesa representativa con una estructura de vicepresidencia más desarrollada que permita al mismo tiempo la flexibilidad que caracteriza la labor de consolidación de la paz.

Relación con las configuraciones encargadas de cada país

80. El Comité de Organización debería estar plenamente informado de lo que ocurre en las configuraciones encargadas de cada país y preparado para ofrecer asesoramiento y orientación normativa cuando proceda. Sería útil realizar exámenes colectivos periódicos en el marco de los cuales los presidentes de las configuraciones participaran en debates interactivos abiertos con el Comité de Organización. Esto permitiría un enriquecimiento mutuo de ideas y metodologías y una uniformidad general de enfoques. Una relación más sólida con las configuraciones encargadas de cada país también contribuiría a asegurar que la labor temática del Comité de Organización siguiera apegada a la realidad sobre el terreno.

81. Los cofacilitadores estamos seguros de que los miembros en su conjunto son suficientemente conscientes de que no hay soluciones válidas para todos los casos y que velarán por que las configuraciones encargadas de cada país dispongan de la flexibilidad y el espacio necesarios. Tampoco se pretende que el Presidente de la Comisión sustituya a los presidentes de las configuraciones en las relaciones directas que estas deben necesariamente mantener con entidades de dentro y fuera de las Naciones Unidas. Pero debería haber una opinión de la “Comisión de Consolidación de la Paz en su conjunto” sobre distintas cuestiones, y la mejor manera de lograrlo sería que esa opinión se formulara en el Comité de Organización y se expresara a través del Presidente de la Comisión. Unos miembros del Comité de Organización más comprometidos y más participativos, según se expuso más arriba, podrían basarse plenamente en la experiencia de las configuraciones encargadas de cada país para elaborar esa opinión de la “Comisión de Consolidación de la Paz en su conjunto”.

Cuestiones temáticas

82. Además de supervisar el programa de trabajo general de la Comisión, el Comité de Organización debería acotar cada año una serie de cuestiones temáticas estratégicas en las que centrarse ese año, entre las que figurarían cuestiones de gran relevancia actual y operacional. El resultado respecto de cada una de esas cuestiones sería un informe temático específico remitido por el Presidente de la Comisión al Consejo de Seguridad y la Asamblea General. El Comité de Organización también es el interlocutor adecuado para el diálogo sobre cuestiones temáticas con las

entidades pertinentes de las Naciones Unidas y otros agentes en el ámbito de la consolidación de la paz.

83. El Comité de Organización también debería asumir responsabilidades de supervisión para asegurar la rendición de cuentas mutua. Si bien corresponde a cada una de las configuraciones evaluar la rendición de cuentas mutua en relación con el país del que se encargue, el Comité de Organización tiene un importante papel que desempeñar en la elaboración de los instrumentos que pueden utilizarse para la supervisión y seguimiento de los avances. Con el respaldo de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el Comité de Organización debería asumir un papel rector en la elaboración de marcos de rendición de cuentas mutua adaptados específicamente al ámbito de la consolidación de la paz. Al realizar esta labor, el Comité podrá basarse en las experiencias adquiridas y en la investigación en curso en los órganos internacionales pertinentes sobre la rendición de cuentas en materia de prestación de asistencia.

Experiencias adquiridas

84. Los cofacilitadores examinamos si sería conveniente que la función de “experiencias adquiridas” se atribuyera de nuevo al Comité de Organización. Si bien hubo apoyo y cierto agnosticismo entre los miembros, la opinión general parecía favorable a mantener el Grupo de Trabajo sobre experiencias adquiridas. En consecuencia, los cofacilitadores sugerimos centrar la atención en mejorar su funcionamiento, con una clara justificación de sus debates y con resultados claros. Si el Comité de Organización desarrolla una relación más sólida e interactiva con las configuraciones encargadas de cada país, es posible que con el tiempo termine considerando que la función de experiencias adquiridas se desempeñaría mejor de manera directa, y no indirectamente por medio del Grupo de Trabajo. En ese caso, se podría adoptar una decisión en tal sentido en el momento oportuno. Se pretende que la capacidad de evolucionar e innovar sea una de las características distintivas de la Comisión de Consolidación de la Paz, y el Comité de Organización no debe dudar en ejercer esa capacidad.

B. Configuraciones encargadas de cada país

85. Las configuraciones encargadas de cada país han sido decisivas en los logros alcanzados por la Comisión de Consolidación de la Paz hasta la fecha. Al igual que en el caso del Comité de Organización, las configuraciones han tenido presidentes con una dedicación notable que han invertido un tiempo y unos esfuerzos considerables. Los cofacilitadores no deseamos en modo alguno restar valor a las medidas adoptadas, y reconocemos que hay diferencias significativas entre las cuatro configuraciones. Sin embargo, existe el sentimiento general de que se podría hacer más, tanto respecto de los métodos de trabajo como de los resultados sustantivos.

1. Métodos de trabajo

86. En relación con los métodos de trabajo, la dificultad consiste en combinar innovación y dinamismo con peso y solidez. Es importante recordar que en las resoluciones por las que se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz se pretendió que esta fuera diferente de los demás órganos de las Naciones Unidas, a

saber, más flexible e innovadora en sus métodos de trabajo. La intención era que la Comisión encontrara nuevas vías de reunir a agentes clave de los sectores público y privado y de la sociedad civil, cuya sabiduría y energía colectivas se pondrían al servicio de los países incluidos en el programa de la Comisión.

87. Al mismo tiempo, hay una necesidad clara de peso y solidez. Los presidentes de las configuraciones necesitan tener un perfil determinado: ser respetados, conocer la materia y ser capaces de trabajar eficazmente tanto en Nueva York como sobre el terreno. Deben contar con la total confianza de los países que figuran en el programa de la Comisión e inspirar confianza a los agentes clave. Necesitan el sólido respaldo de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y de sus administraciones nacionales.

88. A fin de dar más profundidad y solidez al papel de los presidentes, los cofacilitadores sugerimos que se agregue una dimensión nacional a esa función. Tal enfoque tendría varias consecuencias prácticas. El cargo de presidente seguiría siendo ocupado por representantes permanentes en Nueva York, por ser las personas en mejores condiciones de desempeñar esa responsabilidad. No obstante, se esperaría que el país cuyo representante permanente en Nueva York fuera nombrado presidente de la configuración encargada de un país demostrara un claro compromiso y apoyo a todos los niveles del Gobierno, tanto en la capital como sobre el terreno. Si el país que ocupara la presidencia tuviera presencia diplomática en el país incluido en el programa de la Comisión, como ocurrirá normalmente, se esperaría que el Embajador in situ desempeñara una función útil de enlace bajo el liderazgo del Representante Especial o Ejecutivo y del Gobierno anfitrión. La dimensión nacional también aseguraría una mayor continuidad: se esperaría que el país se comprometiera por un período de tiempo razonable y sus responsabilidades no se verían afectadas por un eventual cambio de representante permanente en Nueva York.

89. Ha habido considerables debates sobre los posibles beneficios de una configuración sobre el terreno de la Comisión de Consolidación de la Paz que contribuya a alimentar y validar los trabajos de la configuración encargada del país en Nueva York. Los cofacilitadores coincidimos en que debería establecerse un comité de enlace debidamente estructurado en cada uno de los países incluidos en el programa de la Comisión y que este debería informar periódicamente a la configuración encargada del país en Nueva York. El comité debería estar copresidido por un representante del Gobierno anfitrión y el Representante Especial o Ejecutivo, debería contar con una gran variedad de miembros y el nivel de los asistentes debería ser acorde con la función política de alto nivel de la Comisión. Se podría considerar la posibilidad de asignar un papel especial al Embajador del país que presida la configuración encargada del país.

2. Resultados de las configuraciones encargadas de cada país

90. Entre los beneficios que las configuraciones aportan a los países de los que se encargan figuran la atención, el acompañamiento y la promoción. Cada una de esas tres actividades puede necesitarse en distinta medida, dependiendo de las circunstancias concretas del país en cuestión. La dificultad en todo momento es valorar qué es lo más práctico, es decir, qué es lo que puede ser verdaderamente decisivo sobre el terreno.

91. La importancia de mantener la atención internacional es obvia. El segundo beneficio posible, es decir, el “acompañamiento político de alto nivel”, debe prestarse de manera adecuada y en función del contexto. Su objetivo es facilitar y fomentar un diálogo de base amplia que permita curar las heridas de una sociedad y lograr su reconstrucción. Todas las partes interesadas, en particular la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, son esenciales para ese diálogo y, por tanto, deben tener un papel central en el enfoque de las configuraciones encargadas de cada país.

92. La función de promoción puede adoptar varias formas, pero ciertamente incluirá la promoción de la financiación. Como subrayamos a lo largo del informe, la movilización de recursos es fundamental para demostrar la relevancia y el valor añadido de la Comisión. Cada configuración debe ejercer su función de promoción de manera enérgica e innovadora, dirigiéndose a las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales y regionales, pero también a los bancos regionales, el sector privado y otras fuentes de financiación. Entre las sugerencias que hemos recibido figuran las de organizar más mesas redondas de donantes bajo los auspicios de la Comisión de Consolidación de la Paz, realizar actividades de divulgación más activas dirigidas a los donantes no tradicionales, adoptar medidas para reforzar la capacidad de absorción y aprovechar las corrientes de remesas.

93. Asegurar la rendición de cuentas mutua es esencial para los esfuerzos de consolidación de la paz en su conjunto y un corolario natural de la movilización de recursos. Con ayuda de los instrumentos elaborados por el Comité de Organización, cada configuración debería documentar y hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos en materia de consolidación de la paz respecto del país del que esté encargada. Combinando sus evaluaciones del cumplimiento de los compromisos por las partes interesadas nacionales y la comunidad internacional, la configuración estará en condiciones de evaluar autorizadamente el modo en que cada una de ellas cumple sus responsabilidades.

94. Más allá de las recomendaciones generales que se acaban de exponer, los cofacilitadores no queremos ser excesivamente prescriptivos en nuestras opiniones sobre el funcionamiento y los resultados de las configuraciones encargadas de cada país. Somos conscientes de que la especificidad, la experimentación y la agilidad son elementos centrales de la concepción global de esas configuraciones. También tomamos nota de la probabilidad de que en breve se establezca una quinta configuración encargada de un país. Esto ofrecerá una nueva oportunidad de demostrar cómo se puede seguir adaptando el enfoque y explorando nuevas vías.

C. Intervención a distintos niveles

95. Teniendo en cuenta que, según el sentir generalizado, debería haber posibilidades de intervención a distintos niveles (sectorial, regional e “intervención moderada”), los cofacilitadores hemos tratado de examinar la cuestión de la forma que debería adoptar esa intervención. El enfoque consistente en establecer una configuración específica en cuanto un país pasa a figurar en el programa de la Comisión ha funcionado bien hasta la fecha. Una configuración encargada específicamente de cada país supone un grado de atención e intervención que no sería posible alcanzar de otro modo, y seguirá siendo el vehículo normal de interacción con el país que figure en el programa de la Comisión. Igualmente, puede

anticiparse que, en el caso de la remisión de una situación regional, su complejidad requerirá una configuración regional específica.

96. No obstante, puede haber situaciones en que se requiera una estructura más ligera que el establecimiento en toda regla de una configuración encargada del país conforme al modelo actual. Los cofacilitadores percibimos una predisposición general a considerar cierta experimentación, siempre que haya garantías de que la situación recibirá el grado necesario de atención específica. Entre las opciones al respecto podría figurar el nombramiento por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz de un coordinador encargado de un país concreto, la creación de un puesto de vicepresidente en la mesa del Comité de Organización o el establecimiento de un grupo de trabajo oficioso. El modo de intervención se decidiría caso por caso, en función del contexto particular y en estrecha consulta con las partes interesadas nacionales.

D. Criterios de entrada y salida

97. La posibilidad de que la Comisión de Consolidación de la Paz desempeñe una función con valor añadido depende ampliamente de los países o situaciones que figuren en su programa. Con independencia de su dedicación, una configuración encargada de un país experimentará dificultades si la situación sobre el terreno no es propicia para las iniciativas de consolidación de la paz. Asimismo, si un país ha alcanzado una situación en que sus problemas son esencialmente de desarrollo y no se refieren específicamente a la consolidación de la paz, tiene poco sentido que la Comisión siga ocupándose de él.

98. Habida cuenta de la fluidez y especificidad de las circunstancias concretas, los cofacilitadores no consideramos adecuado establecer criterios detallados o tecnocráticos para la entrada y la salida. La remisión debe basarse en una decisión política fundamentada. El órgano remitente, hasta la fecha el Consejo de Seguridad, pero quizá otros en el futuro, necesita estar razonablemente convencido de que las medidas que se requieren en el momento son fundamentalmente medidas de consolidación de la paz, que la intervención de la Comisión puede aportar un claro valor añadido y que el Gobierno en cuestión es plenamente consciente de las responsabilidades y los posibles beneficios que se derivan de la inclusión en el programa de la Comisión.

99. En relación con las estrategias de salida, los criterios deben ser flexibles y esencialmente políticos. La Comisión debe ser un órgano que pueda responder y ocuparse de nuevas situaciones según lo requieran las circunstancias. Sin embargo, es obvio que existen limitaciones de capacidad y que no pueden incluirse indefinidamente a nuevos países sin la salida de alguno de los que ya figuran en el programa de la Comisión.

100. Un país incluido en el programa de la Comisión tendrá su propia opinión sobre el momento en que está listo para salir de él, y este debe ser el elemento clave para adoptar la decisión al respecto. No obstante, debe llevarse a cabo con regularidad una documentación y medición de los progresos y de las carencias que subsisten, con evaluaciones periódicas del grado de cumplimiento de las prioridades que se definieron cuando se incluyó al país en el programa. Los exámenes bianuales del marco estratégico de cada país que figura en el programa son una oportunidad clave para realizar esas evaluaciones. Los distintos niveles de intervención de la Comisión

esbozados más arriba también pueden ser pertinentes a este respecto. El país que se sienta preparado para abandonar una configuración encargada específicamente de él podría optar, como transición, por una relación más ligera.

E. Resumen de las recomendaciones

Comité de Organización

- Alentar a los miembros del Comité de Organización a reflejar la visión de los órganos que los nombra y asegurar una comunicación regular en las dos direcciones
- Confirmar que la elección de miembros por la Asamblea General debe ser posterior a los demás procesos de nombramiento y considerar la posibilidad de cierta rotación entre los países que aportan contingentes y entre los donantes
- Adoptar una decisión por la que se otorgue a los países que figuran en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz el derecho de asistir a las reuniones del Comité de Organización
- Considerar la posibilidad de celebrar menos reuniones del Comité de Organización, pero de mayor duración
- Considerar la posibilidad de establecer una mesa con una estructura de vicepresidencia más desarrollada
- Desarrollar una relación más sólida entre el Comité de Organización y las configuraciones encargadas de cada país
- Acotar cada año una serie de cuestiones temáticas estratégicas para su examen por el Comité de Organización y elaborar instrumentos para la rendición de cuentas mutua

Grupo de Trabajo sobre experiencias adquiridas

- Aclarar la justificación para los debates del Grupo de Trabajo, asegurar resultados claros y establecer medidas de seguimiento definidas

Configuraciones encargadas de cada país

- Agregar una dimensión nacional al papel de los presidentes de las configuraciones encargadas de cada país
- Establecer un comité de enlace sobre el terreno de la Comisión de Consolidación de la Paz en cada país incluido en el programa de esta
- Reforzar las funciones de movilización de recursos de las configuraciones encargadas de cada país
- Presentar evaluaciones autorizadas sobre la rendición de cuentas mutua por las configuraciones encargadas de cada país, aplicando los instrumentos elaborados por el Comité de Organización

Intervención a distintos niveles

- Examinar las posibilidades de introducir formas más ligeras de intervención y establecer la opción de intervención a nivel regional o sectorial

Criterios de entrada y salida

- Mantener criterios flexibles, habida cuenta de la fluidez y especificidad de las circunstancias concretas
- Tener debidamente en cuenta la opinión del país que figura en el programa de la Comisión sobre el momento en que está listo para abandonarlo
- Reorientar los exámenes bianuales para evaluar los progresos de los países en el logro de los objetivos de consolidación de la paz reconocidos a nivel nacional

IV. Relaciones fundamentales

A. Relación con el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social

Crear un espacio y conquistarlo

101. Durante el examen surgieron dos propuestas que pueden plantearse en forma paralela: que es necesario dar más espacio a la Comisión de Consolidación de la Paz dentro de las estructuras de las Naciones Unidas; y que, a menos que la Comisión pueda demostrar su valor añadido de manera más convincente, y mientras no lo haga, el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas no considerarán que existe una buena razón para darle ese espacio.

102. No creemos que deba considerarse que estas dos propuestas compiten entre sí, o que una deba preceder a la otra. La Comisión enfrenta ciertamente sus propios desafíos. Sin embargo, es en interés de las Naciones Unidas y de todos sus Miembros que el nuevo órgano tenga un éxito más amplio. Ningún sector de la Organización puede sentarse a esperar que la Comisión demuestre su propia valía. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad, como creadores de la Comisión, tienen la responsabilidad de velar por su desarrollo. En las resoluciones por las que se estableció la Comisión también se reconoce el papel fundamental del Consejo Económico y Social, que debe desplegarse aún más.

1. Consejo de Seguridad

103. De las resoluciones de 2005 surge claramente que una vía clave, aunque no exclusiva, por la cual un país puede llegar a ser incluido en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz es la formulación de una petición de asesoramiento por el Consejo de Seguridad. La relación con el Consejo de Seguridad es por ende de importancia crítica para la elaboración del programa; también es fundamental para determinar la relevancia de la Comisión dentro de la estructura de las Naciones Unidas. Si se percibe que el Consejo de Seguridad asigna un verdadero valor a la Comisión, ésta inspirará mayor respeto. A la inversa, si se considera que el Consejo de Seguridad asigna un papel de poca importancia a la Comisión, ésta se desvalorizará.

104. En los últimos tiempos, el Consejo de Seguridad ha demostrado un mayor reconocimiento de la importancia de la consolidación de la paz en una serie de debates temáticos sobre la cuestión y en declaraciones de la Presidencia en las que se exponen las opiniones del Consejo sobre asuntos relacionados con la consolidación de la paz. El Presidente de la Comisión ha sido invitado a hacer uso de la palabra ante el Consejo en cada uno de los debates temáticos abiertos sobre la cuestión, y los presidentes de las configuraciones encargadas de cada país han formulado declaraciones ante el Consejo en todas las sesiones oficiales en las que se han tratado asuntos relacionados con los países que figuran en el programa de la Comisión.

105. No obstante, si el Consejo de Seguridad estuviera más convencido del valor añadido de la Comisión, habría ido más allá de las medidas adoptadas hasta la fecha. Estaría buscando, intensamente y en forma creativa, oportunidades para hacer participar a la Comisión. Ésta recibiría peticiones de asesoramiento con mayor frecuencia, y el Consejo la haría participar antes, desde la etapa de elaboración de los mandatos.

106. En cambio, la interacción entre el Consejo de Seguridad y la Comisión ha sido limitada. El problema parece ser doble: el Consejo de Seguridad percibe que el asesoramiento de la Comisión no aporta mucho valor añadido, y la Comisión no presta un asesoramiento más concreto, en parte porque el Consejo no formula peticiones más específicas.

107. Esta es una situación en la que se están perdiendo oportunidades y en la que no se llegan a colmar las esperanzas y expectativas de 2005. Desde una perspectiva más positiva, los cofacilitadores creemos que cada vez se reconocen más las ventajas que pueden derivarse de una relación más estrecha y orgánica entre el Consejo de Seguridad y la Comisión, y que actualmente es posible crear una nueva dinámica entre un Consejo de Seguridad más abierto y una Comisión de Consolidación de la Paz más eficaz.

108. Cabe preguntarse de qué manera se podría enmarcar esa interacción más fructífera dentro de un procedimiento. Los cofacilitadores no dudamos de que, si existe la voluntad política necesaria, se encontrarán los procesos adecuados. El Consejo de Seguridad ha demostrado en otras ocasiones su capacidad de innovar en materia de procedimientos (por ejemplo, al establecer mecanismos para reunirse en privado con países que aportan contingentes, y al crear el grupo de trabajo sobre las operaciones de mantenimiento de la paz con la posibilidad de admitir participación externa), y podría volver a hacerlo.

109. Incluso en el marco de los procedimientos actuales, se podría hacer más. Podría haber un intercambio más positivo con la Comisión en contextos oficiosos en los que se pueda brindar mejor el asesoramiento. Si hubiera intercambios más regulares entre el Comité de Organización y los presidentes de las configuraciones encargadas de cada país y el Presidente del Consejo de Seguridad, existiría la posibilidad de ofrecer asesoramiento en forma privada. La celebración de, por ejemplo, reuniones oficiosas de diálogo interactivo, podría permitir a los presidentes de las configuraciones exponer sus puntos de vista. Cuando el Consejo de Seguridad selecciona a un país como país principal con respecto a la formulación o la renovación de un mandato de mantenimiento de la paz, se podrían celebrar consultas entre el representante pertinente de la Comisión de Consolidación de la Paz y el país principal designado. Se podría invitar al jefe de la Oficina de Apoyo a la

Consolidación de la Paz a que informe al Consejo de Seguridad en consultas privadas, así como se invita a los jefes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos o la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Mantenimiento de la paz y consolidación de la paz

110. Existe la opinión muy difundida de que sería beneficioso para las deliberaciones del Consejo de Seguridad que éste recibiera el asesoramiento de la Comisión en una etapa temprana de la formulación de los mandatos de mantenimiento de la paz, sobre aspectos de interés durante la existencia de las misiones, y cuando llegue el momento de comenzar a reducir las.

111. Para que esto suceda, la Comisión tiene que ser un interlocutor informado y concreto en el diálogo, que aporte un análisis y una perspectiva que sean verdaderamente valiosos para el Consejo de Seguridad. Una Comisión que funcione eficazmente estará en condiciones de transmitir información e inquietudes específicas que el Consejo de Seguridad podría no obtener de otras fuentes. Puede lograr que se tengan en cuenta sus vastos conocimientos y experiencia respecto de los países que figuran en su programa, y aprovechar sus contactos con las instituciones financieras internacionales y otros agentes. Puede aportar una contribución importante al análisis del vínculo entre la seguridad y el desarrollo, respecto del cual el Consejo de Seguridad no siempre tiene una perspectiva integrada.

112. Los cofacilitadores somos clara y plenamente conscientes de los derechos y responsabilidades que la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad en relación con los mandatos de mantenimiento de la paz. Sin embargo, de acuerdo con esas prerrogativas y en el contexto de una Comisión más eficaz, que realmente añade valor, los cofacilitadores creemos que el Consejo debería recurrir al máximo a los conocimientos especializados y el asesoramiento de la Comisión durante las sucesivas etapas de formulación y renovación de los mandatos, y cuando llegue el momento de comenzar a reducir las operaciones.

113. Más allá de los procesos de interacción entre el Consejo de Seguridad y la Comisión, una cuestión más fundamental es el grado de prioridad relativa que se asigna respectivamente al mantenimiento de la paz y a la consolidación de la paz dentro de la Organización en su conjunto. Los cofacilitadores notamos que existe entre los Miembros la convicción de que será necesario establecer un nuevo equilibrio para que las operaciones de paz de las Naciones Unidas del siglo XXI logren sus objetivos. A los efectos del presente examen, nos centramos en la cuestión más limitada de cómo inyectar mayor sustancia y pertinencia en la interacción entre el Consejo y la Comisión. No obstante, es probable que la cuestión más amplia se plantee cada vez con mayor urgencia.

114. Las consecuencias financieras serán parte esencial de esa cuestión más amplia. Los presupuestos de consolidación de la paz son apenas una fracción de los presupuestos de mantenimiento de la paz, y el sistema de las Naciones Unidas puede extraer conclusiones saludables de la comparación de cifras. La única conclusión inaceptable sería cualquier sugerencia de que la consolidación de la paz es el compromiso de las Naciones Unidas con “lo barato”. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben reducirse en el momento oportuno y por las razones correctas; las operaciones de consolidación de la paz deben contar con la

financiación suficiente para tener una posibilidad realista de éxito. La Organización en su conjunto tiene ante sí el desafío de encarar las operaciones de paz, incluidas sus consecuencias financieras, con un nuevo enfoque.

2. Asamblea General

115. En las resoluciones por las que se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz se esbozó claramente la relación de la Asamblea General con el nuevo órgano. Sin embargo, pese a que la relación oficial establecida es relativamente engorrosa, la opinión más difundida es que la Asamblea General no ha tenido un peso suficiente en las actividades de la Comisión y que se necesita una relación más estructurada e interactiva.

116. Se afirma con acierto que la Comisión deriva su legitimidad y vigor de la Asamblea General, y que esto debe reforzarse. Ya sugerimos que los candidatos propuestos por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social para integrar el Comité de Organización deben desempeñar una función consciente de enlace. Además, algunos Miembros opinan que la Asamblea General debería examinar más a menudo la política de consolidación de la paz, y que el actual debate general anual es insuficiente. También tomamos nota de la sugerencia de que la Asamblea General celebre un debate de alto nivel sobre la consolidación de la paz durante la semana del debate ministerial.

117. Los cofacilitadores apoyamos la opinión de que la función tutelar que ejerce la Asamblea General en forma compartida debería ser más visible y significativa. Sin embargo, al igual que en el caso del Consejo de Seguridad, es preciso evitar las soluciones burocráticas mecánicas. Cualquier debate adicional que se celebre debe ser enérgico y añadir valor.

118. Hay diversas formas de alcanzar este objetivo. Como parte de la función tutelar que comparten la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los presidentes de ambos órganos podrían dirigir debates conjuntos en forma periódica. Los siete miembros elegidos por la Asamblea General para integrar el Comité de Organización podrían hablar ante la Asamblea, en una mesa redonda interactiva, sobre la forma en que ellos interpretan y cumplen su función. Los Representantes Especiales y los Representantes Ejecutivos del Secretario General de los países que figuran en el programa de la Comisión podrían también celebrar debates conjuntos interactivos para aclarar problemas y criterios comunes.

119. Además del debate general anual de amplio alcance, parecería útil aportar periódicamente la perspectiva de la Asamblea General al examen de una cuestión temática clave sometida a estudio de la Comisión, o enmarcar dentro de límites concretos los debates de la Asamblea con miras a lograr resultados específicos.

3. Consejo Económico y Social

120. Las resoluciones por las que se estableció la Comisión también asignan un papel importante al Consejo Económico y Social, tanto con respecto a la elección de los miembros de la Comisión de Consolidación de la Paz como a la prerrogativa de pedir asesoramiento a la Comisión en las mismas condiciones que la Asamblea General. En las resoluciones se señala la importancia particular que reviste el asesoramiento de la Comisión para el Consejo en tanto los países pasan de la recuperación de transición al desarrollo. En el momento de la aprobación, el

Presidente de la Asamblea General subrayó la importancia de que un Consejo Económico y Social reformado desempeñe el papel que legítimamente le corresponde en la consolidación de la paz.

121. Ese papel legítimo aún no se ha definido adecuadamente y en su totalidad. El nexo entre la consolidación de la paz y el desarrollo es uno de los temas centrales del presente informe, y sienta las bases para una interacción sustancial entre la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo. Las medidas adoptadas hasta la fecha para darle sentido a esa interacción (entre ellas, reuniones informativas periódicas ofrecidas por el Presidente de la Comisión al Consejo Económico y Social, reuniones entre el Presidente de la Comisión y el Presidente del Consejo, las recientes reuniones conjuntas de la Mesa, y reuniones temáticas conjuntas ocasionales entre los dos órganos) son pasos importantes en la dirección correcta.

122. Sin embargo, aún es preciso hacer más para que se cumplan los propósitos que inspiraron las resoluciones. Como en el caso del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, si hay un grado suficiente de compromiso y concentración, se encontrarán los mecanismos de interacción apropiados. El Consejo Económico y Social podría considerar la posibilidad de incorporar temas relacionados con la consolidación de la paz en su período de sesiones anual; podría facilitar la interacción entre la Comisión y los fondos y programas de las Naciones Unidas, así como con los organismos especializados, y se podrían programar más eventos conjuntos periódicos. Por su parte, la Comisión podría tomar la iniciativa de proporcionar periódicamente información actualizada al Consejo sobre aspectos de su labor.

123. También surgen oportunidades concretas: por ejemplo, en la declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo del Consejo de 2010, los ministros y jefes de delegación exhortaron al Consejo y a la Comisión a que analizaran formas de reforzar la contribución de la mujer en la prevención y resolución de conflictos y en los procesos de consolidación de la paz en general. Un esfuerzo serio en ese sentido sería un paso importante hacia una relación más significativa entre los dos órganos.

B. Inclusión de países en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz

124. En el párrafo 12 de las resoluciones por las que se estableció la Comisión de Consolidación de la Paz se mencionan cuatro vías por las cuales un país puede llegar a figurar en el programa de dicho órgano: la remisión por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Secretario General. Hasta la fecha, los cuatro países que se han incluido en el programa de la Comisión lo han sido por remisión del Consejo de Seguridad, y (pese a que las resoluciones hacen referencia al equilibrio regional) todos ellos son países africanos. Cabe preguntarse por qué no se ha solicitado la inclusión de una gama más variada de países, en términos de tamaño, antecedentes regionales, o la etapa en que se encuentra el proceso de consolidación de la paz.

125. Las prerrogativas de remisión del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General están cuidadosamente delimitadas y es probable que se usen poco en la práctica. No obstante, estas prerrogativas son importantes y no debería permitirse que se extinguieran por inercia u omisión; el derecho de remisión del

Secretario General tampoco debería ser meramente académico. Sin embargo, es probable que, en la práctica, la remisión por el Consejo de Seguridad siga siendo la vía principal por la cual un país puede llegar a figurar en el programa. Por lo tanto, el proceso de remisión merece ser objeto de un análisis especial.

126. La ecuación tiene dos elementos: la actitud de los países con posibilidades de figurar en el programa, y el enfoque del Consejo de Seguridad. Obviamente, la postura del país que puede ser incluido en el programa es fundamental, ya que la remisión depende siempre de la voluntad y el consentimiento del país en cuestión. En la sección I del informe se menciona la ambivalencia que puede sentir un país con posibilidades de figurar en el programa si percibe que la remisión por el Consejo de Seguridad lo ha "rebajado" a ser examinado por la Comisión de Consolidación de la Paz. Una mejor comunicación, expresiones de tranquilidad y un desempeño más destacado de la Comisión pueden contribuir a atenuar las preocupaciones a ese respecto.

127. En lo que atañe al enfoque del Consejo de Seguridad, los cofacilitadores ya hemos expresado nuestra inquietud por un posible círculo vicioso: un Consejo de Seguridad que considera que la Comisión no es suficientemente relevante, y una Comisión que siente que no tiene oportunidades suficientes de demostrar su relevancia. Esperamos que el examen contribuya a romper ese círculo vicioso, si existe, y dé paso a una relación más cercana e interactiva.

128. Por supuesto que no proponemos experimentar por el mero hecho de hacerlo: la remisión de nuevos países debe hacerse por una razón de necesidad y teniendo en cuenta el desempeño y las capacidades de la Comisión. Lo que importa es dejar atrás una visión limitada y limitante de la Comisión; es un instrumento que fue creado y diseñado para lograr una auténtica diferencia y se le debería desafiar a que lo haga.

129. En la práctica, esto significa que el Consejo de Seguridad estaría dispuesto a considerar la remisión de una gama más amplia de situaciones: podrían ser países más grandes, o situaciones sectoriales o regionales. El enfoque a distintos niveles descrito anteriormente ofrecería una nueva gama de posibilidades de intervención.

C. Función preventiva

130. Durante las consultas que mantuvimos, muchos interlocutores expresaron la opinión de que ya era hora de aceptar con mayor franqueza la dimensión preventiva de la función de la Comisión, y que las situaciones imperantes sobre el terreno así lo exigían.

131. En las resoluciones por las que se estableció la Comisión hay espacio para una dimensión preventiva. El párrafo 12 otorga tanto al Consejo de Seguridad como al Secretario General la prerrogativa incondicional de solicitar el asesoramiento de la Comisión. En el caso de las demás vías de remisión (el Consejo Económico y Social, la Asamblea General y los propios Estados Miembros), las peticiones de asesoramiento pueden surgir en situaciones en las que el Estado Miembro interesado se encuentre en "circunstancias excepcionales en que esté a punto de declararse o reanudarse un conflicto" y que no figuren en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad.

132. Los cofacilitadores somos conscientes de la controversia que existía sobre este punto antes del establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz en 2005 y estamos al tanto de la labor preventiva que se lleva a cabo en todo el sistema de las Naciones Unidas. Es probable que el eje central de la labor de la Comisión siga siendo el examen de situaciones de riesgo de reanudación de un conflicto. No obstante, el mandato tiene un alcance más amplio.

133. Al encarar su función preventiva, la Comisión deberá guiarse por la demanda de los países afectados y por una evaluación realista de su probable valor añadido. Cuando el país afectado está decidido y dispuesto a pedir ayuda, y la Comisión considera que puede responder de una manera significativa, la Comisión debería explotar al máximo las posibilidades que le ofrece su actual mandato.

D. Otras relaciones de colaboración: instituciones financieras internacionales, sistema de las Naciones Unidas, órganos regionales

Instituciones financieras internacionales

134. La relación de colaboración con las instituciones financieras internacionales es fundamental para el funcionamiento de la Comisión; en las resoluciones que le dieron origen se reconoce expresamente el papel de esas instituciones y se prevé su participación en todas las reuniones. En vista de nuestra preocupación por la prioridad que debe asignarse al desarrollo y a la movilización de recursos de la Comisión de Consolidación de la Paz, los cofacilitadores han prestado especial atención a la relación con el Banco Mundial.

135. Reconocemos que ya existen intercambios periódicos y útiles sobre el terreno, en las reuniones que se celebran en Nueva York y cuando el Presidente de la Comisión o los presidentes de las configuraciones encargadas de los países viajan periódicamente a Washington. El actual Presidente de la Comisión considera prioritario mejorar la relación de colaboración. Sin embargo, es preciso trabajar mucho más para que se cumpla la aspiración de lograr una auténtica asociación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y observamos una impaciencia cada vez mayor al respecto.

136. Hay un obstáculo fundamental para que los Estados Miembros se embarquen en una tarea de reflexión conjunta dentro de sus propias administraciones. Las diferencias de criterio que pueden surgir entre los distintos poderes del Estado, como se reconoce en la sede del Banco Mundial en Washington y en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, está ampliamente documentada. En este año, en que se procederá a la decimosexta reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), es particularmente importante que los Estados Miembros velen por la coherencia entre sus prioridades en relación con las Naciones Unidas y las posiciones asumidas por sus representantes en la Junta Ejecutiva y los negociadores de la AIF.

137. Es vital mejorar la coordinación sobre el terreno: es la medida inicial y esencial que debe adoptarse para que los enfoques sean coherentes. Sin embargo, no basta por sí sola. Las propuestas que se formulan sobre el terreno se deciden en la Sede: por consiguiente, hemos sondeado qué posibilidades hay de que la Comisión

de Consolidación de la Paz aporte su contribución a los procesos pertinentes de adopción de decisiones en Washington.

138. Creemos que puede haber una participación más sistemática de la Comisión de Consolidación de la Paz en los procesos de adopción de decisiones en la Sede, y que ello se puede lograr respetando íntegramente los procesos internos del Banco Mundial. Con respecto a los países que figuran en el programa de la Comisión, sugerimos que, en el período comprendido entre la recepción de las recomendaciones procedentes del terreno y la transmisión de los expedientes a la Junta Ejecutiva para que adopte una decisión, debería celebrarse un período de sesiones estructurado y bien preparado en Washington, que permita al presidente de la configuración encargada del país de que se trate y a su equipo, hacer una aportación significativa.

139. Además de esta recomendación concreta, apoyamos firmemente todas las iniciativas en curso que apunten a mejorar la coherencia de las políticas y operaciones entre los dos órganos. Confiamos en que nuestra recomendación anterior, de que las reuniones de la Comisión sean menos frecuentes y, por lo tanto, tengan más asistentes, redunde también en la asistencia sistemática de un mayor número de representantes de alto nivel de las instituciones financieras internacionales.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas; órganos regionales y de otra índole

140. La Comisión debería trabajar en forma constante y activa en el tendido de redes dentro del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, es necesario que haya interacción con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en lo que respecta a promover los derechos humanos durante los conflictos e inmediatamente después de éstos, y a impulsar leyes que protejan todas las formas de derechos humanos. Existe un espacio similar para el diálogo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que desempeña un papel importante en la preparación de los refugiados para la vida civil normal. La Organización Internacional del Trabajo debería ser un asociado importante en lo que respecta a favorecer una paz duradera con medios de vida sostenibles. Es necesario interactuar con entidades como la Organización Internacional para las Migraciones, para que se tenga más en cuenta a la diáspora en las iniciativas de consolidación de la paz.

141. La importancia de la dimensión regional se subraya en la sección titulada “Actuación sobre el terreno” (sección II). Por ejemplo, existe una red de organizaciones regionales y subregionales en el continente africano que trabajan intensamente en el ámbito de la consolidación de la paz. El Marco de la Unión Africana para la Reconstrucción y el Desarrollo Posteriores a los Conflictos y el Mecanismo de examen entre los propios países africanos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, así como organizaciones subregionales como la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, constituyen un acervo de conocimientos locales, experiencia y enseñanzas recogidas. Es fundamental que la Comisión aproveche esa rica experiencia, en África y en otros continentes.

142. El sistema de trabajo de la Comisión, tanto en la Sede como sobre el terreno, debe reflejar plenamente la importancia de la participación regional. La

participación de los órganos regionales sobre el terreno, mediante, por ejemplo, videoconferencias, debería ser una práctica corriente en las deliberaciones de la Comisión. Siempre que sea posible, en las visitas al terreno que realicen las configuraciones encargadas de los países deberían participar, como miembros de la delegación, representantes de las organizaciones regionales pertinentes.

143. La visita de los cofacilitadores a la Unión Europea en Bruselas puso de relieve los intereses comunes con esa entidad. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y otras instituciones tienen también una trayectoria reconocida de participación en actividades de consolidación de la paz. Con el respaldo de la labor de investigación y análisis de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, la Comisión debería asegurarse de que se tengan plenamente en cuenta la experiencia, los recursos y el sentido de unidad de propósito de la comunidad internacional.

E. Resumen de las recomendaciones

Relaciones fundamentales con el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social

- Fortalecer la relación con el Consejo de Seguridad. En el contexto de una Comisión de Consolidación de la Paz más eficaz, que aporte un auténtico valor añadido, se pedirá su asesoramiento cuando se establezcan o examinen mandatos de mantenimiento de la paz, o cuando llegue el momento de comenzar a reducirlos
- Mientras no se modifiquen los procedimientos, fomentar un uso más amplio de los actuales procedimientos del Consejo de Seguridad
- Encontrar formas más innovadoras de aportar sustancia a la relación con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social

Inclusión de países en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz

- Considerar la posibilidad de remitir a la Comisión una gama más variada de situaciones, a saber: países más grandes, o situaciones sectoriales o regionales
- Aprovechar al máximo la posibilidad que ofrece el actual mandato de la Comisión de ejercer una función preventiva

Otras relaciones de colaboración

- Establecer una interacción más estructurada con el Banco Mundial, en particular mediante la creación de un mecanismo de examen de la aportación de la Comisión de Consolidación de la Paz a los procesos de adopción de decisiones de la Sede
- Reforzar las conexiones dentro del sistema de las Naciones Unidas; promover e institucionalizar los vínculos con organizaciones regionales para facilitar el intercambio de experiencias y de las mejores prácticas; lograr una colaboración más amplia con entidades como la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

V. Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y Fondo para la Consolidación de la Paz

144. Los cofacilitadores no consideramos que sea parte de nuestro mandato realizar un examen minucioso de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y del Fondo para la Consolidación de la Paz. Somos conscientes de que la principal responsable de la gestión de la Oficina de Apoyo es la Secretaría, y de que el Fondo para la Consolidación de la Paz fue examinado en 2008 (Oficina de Servicios de Supervisión Interna) y en 2009 (grupo de cinco donantes).

145. No obstante, la calidad del respaldo que ofrece la Oficina de Apoyo y su relación sinérgica con el Fondo son fundamentales para la eficacia del funcionamiento general de la Comisión. Además de prestar apoyo administrativo, la Oficina de Apoyo debe ofrecer también una contribución analítica sólida para apuntalar la labor de la Comisión. Es necesario que la Comisión y el Fondo trabajen visiblemente con la misma lógica, con coherencia y con un fuerte sentido de asociación.

A. Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz

146. Surge claramente de las resoluciones por las que se estableció la Comisión que se preveía que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz constituyera una secretaría “pequeña”, formada con recursos existentes dentro del sistema. Se le asignaron las funciones de prestación de apoyo a la Comisión, administración del Fondo para la Consolidación de la Paz y análisis de cuestiones intersectoriales y de las prácticas óptimas. Por lo tanto, la intención no fue asignarle una función operacional sino más bien un papel de coordinación y apoyo. La Oficina de Apoyo ha tenido cierto grado de éxito en sus diversas funciones: aporta algún nivel de apoyo útil al Presidente del Comité de Organización y a los presidentes de las configuraciones encargadas de cada país; actualmente se reconoce que la administración que realiza del Fondo es mayormente correcta; y está obteniendo recursos fuera de la Oficina para producir resultados importantes.

147. Sin embargo, aún queda una distancia considerable por recorrer. La Oficina de Apoyo sigue luchando con el mismo problema con que se enfrenta la Comisión en general: cómo establecer un papel de liderazgo claramente diferenciado en una Organización en la que las funciones de consolidación de la paz están distribuidas entre muchos departamentos y oficinas. A juicio de los cofacilitadores, el problema radica parcialmente en la Oficina de Apoyo y en el lugar que ésta ocupa dentro de la Secretaría en su conjunto.

1. Dentro de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz

148. En nuestra opinión, es preciso fortalecer la Oficina de Apoyo para que pueda desempeñar correctamente el papel que se le ha encomendado y afrontar los demás desafíos que se describen en el presente informe. Es necesario abordar la cuestión de los recursos. Actualmente, la Oficina tiene 41 puestos, de los cuales 13 se clasifican como puestos de plantilla, mientras que los restantes son puestos temporarios, adscritos, extrapresupuestarios o financiados con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz. La falta de técnicos especializados limita la capacidad de

análisis de la Oficina de Apoyo y sus posibilidades de tender redes y comunicarse eficazmente con expertos externos.

149. Una de las formas de lograr el fortalecimiento necesario sería aumentar considerablemente la proporción de puestos de plantilla en relación con la de los demás puestos. Los cofacilitadores recomendamos enérgicamente que se establezca y mantenga una relación de dos tercios de puestos de plantilla y un tercio de puestos no incluidos en la plantilla. En nuestra opinión, las funciones básicas deben ser desempeñadas por funcionarios de plantilla. Ya sea cuando realiza tareas internas, o cuando usa conocimientos especializados existentes en otras partes del sistema, la Oficina de Apoyo necesita complementar su personal con funcionarios capaces y con experiencia que permanezcan en la Oficina el tiempo suficiente para garantizar que exista una memoria institucional, fijar y lograr objetivos a mediano plazo, y generar un sentido de identidad y de trabajo en equipo. La formulación de políticas adecuadas de contratación y retención de personal debe ser una prioridad clara.

150. Es necesario asimismo que la propia Oficina haga un mejor uso de los recursos que ya tiene. Si bien la administración que hace del Fondo ha mejorado visiblemente, se requieren avances similares en las otras dos esferas de su labor, es decir, en cuanto al apoyo que presta a la Comisión y, en particular, a las configuraciones encargadas de los países, y en cuanto al ejercicio de sus funciones de análisis.

151. Es preciso que se tenga una comprensión más clara en todo el sistema de cuál es el tipo de análisis que se hace mejor, y en qué lugar. La Oficina de Apoyo no debería tratar de duplicar los conocimientos especializados que existen en los diversos organismos y en las dependencias de la Secretaría; por el contrario, debería aprovechar y recopilar esos conocimientos para garantizar su coherencia, accesibilidad y utilidad.

152. El objetivo debería ser una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz que llegue a ser respetada como un “centro de competencia”, a la vanguardia del pensamiento de las Naciones Unidas sobre la consolidación de la paz. Si aprovecha la labor realizada en todo el sistema de las Naciones Unidas y fuera de éste, incluso por las organizaciones no gubernamentales, los académicos y los agentes locales, la Oficina de Apoyo puede garantizar que las iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas tengan su fundamento en los mejores trabajos de investigación disponibles y en la experiencia pertinente adquirida sobre el terreno. Una labor analítica de esa calidad sería un recurso importante para la Comisión y también contribuiría a desafiar a otras partes del sistema a adoptar medidas de innovación y experimentación.

2. Peso dentro de la Secretaría

153. La Oficina de Apoyo se previó como una oficina pequeña, pero con cierto peso, debido a su capacidad de utilizar recursos de toda la Secretaría y al apoyo dinámico y visible que recibe de los niveles más altos de la Organización. Ambos aspectos están interrelacionados, ya que, como en cualquier organización, un recién llegado tiende a inspirar el respeto de las oficinas más grandes y más antiguas si se percibe que tiene el respaldo de la cúpula.

154. Cabe recordar que, de acuerdo con el concepto original del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, se preveía que la Oficina de Apoyo

actuaría en colaboración con un nuevo y poderoso Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad (véase el documento A/59/565). Dicho Vicesecretario General, en virtud de su jerarquía, estaría en condiciones de asegurar que oficinas como el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aportaran su peso considerable a las iniciativas de consolidación de la paz dirigidas por la Oficina de Apoyo. Posteriormente, por diversas razones, no se siguió adelante con la propuesta de nombramiento de un Vicesecretario General, y los cofacilitadores no sugerimos reflotarla.

155. Sin embargo, la situación actual no puede considerarse satisfactoria. No era la intención de las resoluciones de 2005 que la Oficina de Apoyo quedara relegada a una especie de papel secundario dentro de la Organización. Durante nuestras consultas, los cofacilitadores no tuvimos la impresión de que se viera a la Oficina como un actor importante dentro de la Secretaría.

156. Parte de la respuesta surgirá de la propuesta de ajustar los coeficientes de dotación de personal, que ayudará a la Oficina de Apoyo a demostrar que aporta una contribución clara y valiosa a las deliberaciones entre las dependencias de la Secretaría. Sin embargo, también es importante que el Secretario General transmita un mensaje claro, continuo e inequívoco de que la consolidación de la paz es una de las máximas prioridades de las Naciones Unidas, y que apoye las disposiciones institucionales que reflejen esa prioridad.

157. Los cofacilitadores exhortan al Secretario General a que considere diversas formas de expresar ese apoyo. Una de ellas podría ser el fortalecimiento del mandato y el papel del Grupo Superior de Consolidación de la Paz y de la dimensión de consolidación de la paz del Comité de Políticas. El objetivo debe ser asegurar la incorporación de la consolidación de la paz en toda la Organización, aclarar los papeles de cada una de sus partes, y fortalecer el papel de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz como coordinadora de toda la labor.

B. Fondo para la Consolidación de la Paz

158. Como se indica en las resoluciones por las que se estableció la Comisión, el objetivo del Fondo para la Consolidación de la Paz es asegurar la liberación inmediata de los recursos necesarios para poner en marcha actividades de consolidación de la paz y la disponibilidad de recursos financieros apropiados para la recuperación. El Fondo no es un fondo de desarrollo ni un mecanismo de financiación continua. Se creó más bien con la intención de que fuera un primer recurso y ejerciera una función catalizadora, capaz de propiciar la obtención de financiación adicional a más largo plazo. En síntesis, debía ser un medio de consolidar logros anteriores con proyectos de efecto rápido. Hasta el momento, los donantes han aportado 343 millones de dólares, cifra muy superior a la meta inicial de 250 millones; hasta el momento se han asignado 205 millones de dólares.

159. Los cofacilitadores sabemos que el Fondo ha sido examinado dos veces en los últimos cinco años y no es nuestro deseo duplicar un trabajo ya realizado. No obstante, hay dos aspectos que quisiéramos señalar:

1. Sinergia con la Comisión de Consolidación de la Paz

160. En el informe del Secretario General sobre las disposiciones relativas a la revisión del mandato del Fondo para la Consolidación de la Paz (A/63/818) se señaló la necesidad de reforzar las relaciones sinérgicas entre la Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz, y así se refleja en el mandato revisado acordado en 2009. Sin embargo, en nuestras consultas, muchos sugirieron que seguía siendo necesario aumentar la sinergia y la coherencia entre la Comisión y el Fondo.

161. Reconocemos que se trata de una cuestión delicada. El Fondo tiene una estructura independiente de adopción de decisiones, en la que el Secretario General es quien toma las decisiones siguiendo las recomendaciones del Grupo Consultivo. Esta independencia en la adopción de decisiones está de acuerdo con los deseos de los donantes y también con los procedimientos de las Naciones Unidas a nivel más general.

162. En la práctica existe una estrecha correlación entre el hecho de figurar en el programa de la Comisión y recibir fondos: el 56% de los recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz ha sido asignado a los cuatro países incluidos en el programa (20% a Burundi, 18% a Sierra Leona, 15% a la República Centroafricana y solo el 3% a Guinea-Bissau).

163. Los cofacilitadores vemos con buenos ojos esta correlación y suponemos que se mantendrá. El hecho de que un país acepte ser incluido en el programa muestra claramente el deseo de ese país de recibir el asesoramiento y la asistencia de la comunidad internacional. Esa actitud abierta debe ser reconocida con la disposición a asegurar que el Fondo para la Consolidación de la Paz tiene siempre muy presentes sus necesidades.

164. Se reconoce ampliamente que es necesario mejorar la comunicación entre el Fondo y la Comisión. El Subsecretario General de Apoyo a la Consolidación de la Paz informa periódicamente al Comité de Organización. No obstante, se debería intensificar esa comunicación mediante reuniones informativas ofrecidas por la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz a las configuraciones encargadas de los países, y mediante reuniones informativas ofrecidas por el presidente del Grupo Consultivo del Fondo para la Consolidación de la Paz al Comité de Organización. Es obviamente importante que los presidentes de la Comisión reciban información oportuna sobre las decisiones relativas a la asignación de fondos, algo que no siempre ha sido así. Los proyectos y los conocimientos especializados del Fondo para la Consolidación de la Paz guardarán una relación cada vez más estrecha con la labor temática de la Comisión, y también debería preverse que la Oficina de Apoyo ofrezca reuniones informativas detalladas sobre los países receptores de recursos del Fondo que no figuran en el programa de la Comisión.

2. Uso de los fondos

165. Parece oportuno hacer una observación con respecto al nivel de tolerancia al riesgo que tiene el Fondo para la Consolidación de la Paz. En diversos estudios, incluido el informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/64/866-S/2010/386), se señala la necesidad de que exista un grado considerable de tolerancia al riesgo en la financiación en situaciones posteriores a un conflicto. No es fácil lograr el equilibrio

adecuado entre la prudencia que es preciso observar en el uso del dinero de los donantes, y la audacia que se requiere en situaciones posteriores a un conflicto. Sin embargo, debido al énfasis que pone en lograr efectos tempranos y obtener resultados rápidos, el Fondo para la Consolidación de la Paz fue concebido como un mecanismo cualitativamente diferente de otros fondos centrados en el desarrollo; puede por lo tanto esperarse que su umbral de tolerancia al riesgo sea más alto. A la vez de confiar en que la Secretaría ejerza la diligencia debida, será necesario aplicar algún enfoque de capital de riesgo a la hora de decidir las asignaciones del Fondo para la Consolidación de la Paz.

166. Un segundo aspecto tiene que ver con la necesidad de contar con procedimientos ágiles y simplificados de adopción de decisiones. Está previsto que los proyectos financiados con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz tengan una implicación local, por lo que debe darse tiempo suficiente para asegurar que los países se impliquen íntegramente. No obstante, una vez garantizada la implicación nacional, la adopción de decisiones debería ser un proceso eficiente, acorde con el concepto de resultados rápidos del Fondo.

C. Resumen de las recomendaciones

Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz

- Fortalecer la dotación de personal de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, en particular mediante un aumento considerable de la proporción de puestos de plantilla en relación con la de los demás puestos, de manera que haya dos tercios de puestos de plantilla y un tercio de puestos no incluidos en la plantilla
- Hacer un mejor uso de los actuales recursos de la Oficina de Apoyo, en particular ampliando el apoyo que ésta presta a las configuraciones encargadas de los países y en el ejercicio de sus funciones de análisis
- Recurrir a las investigaciones realizadas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para garantizar que las iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas estén respaldadas por los mejores análisis disponibles y la experiencia más relevante adquirida sobre el terreno
- Demostrar la importancia de la consolidación de la paz para toda la Organización mediante el liderazgo desde la cúspide y alentar al Secretario General a que considere la posibilidad de adoptar disposiciones institucionales que reflejen esta importancia, por ejemplo fortaleciendo el mandato y el papel del Grupo Superior de Consolidación de la Paz y la dimensión de consolidación de la paz del Comité de Políticas

Fondo para la Consolidación de la Paz

- Mantener la autonomía del Fondo para la Consolidación de la Paz en materia de adopción de decisiones, pero reforzar su relación sinérgica con la Comisión de Consolidación de la Paz
- Demostrar una mayor tolerancia al riesgo por parte del Fondo

VI. En resumen

167. Como señalamos al principio, los cofacilitadores esperamos que el examen contribuya a reivindicar y revitalizar la visión de 2005. Sugerimos introducir algunos ajustes en el funcionamiento de la estructura de consolidación de la paz a la luz de la experiencia adquirida durante los primeros años. Sin embargo, ponemos énfasis en que la tarea no tendrá éxito si no se le infunde un compromiso renovado y un sentido de participación más sólido. El cambio debe ser psicológico además de institucional.

168. Es necesario que la Comisión de Consolidación de la Paz reconozca sus puntos fuertes, claramente diferenciados, y que actúe en función de ellos. La Comisión carece actualmente de una identidad suficientemente clara, y la confusión en torno a su papel ha contribuido a generar desilusión por su desempeño. Puesto que no es un órgano técnico ni un órgano de ejecución, la Comisión debería verse a sí misma como un agente político y aprovechar al máximo su posición privilegiada.

169. Como agente político, la Comisión está en una situación excepcional para desempeñarse como un mecanismo de enlace de alto nivel entre las necesidades que existen sobre el terreno y el sistema de las Naciones Unidas en Nueva York. Su labor inicial es ayudar a los países incluidos en el programa a determinar sus propias prioridades en materia de consolidación de la paz. Con sus conocimientos y experiencia, debe hacer sentir su peso político en las medidas que se adopten para hacer participar al sistema de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en general en la tarea de cumplir esas prioridades de la mejor manera posible. Tampoco debe vacilar en hacer valer su peso político para afrontar con urgencia cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas mutua. Si reconoce y explota al máximo ese papel esencialmente político, la Comisión de Consolidación de la Paz puede crearse su propio espacio.

A. Sinopsis de las recomendaciones

170. Las recomendaciones pueden someterse a una cierta clasificación y se presentan al final de cada una de las secciones del informe. No obstante, los cofacilitadores las ven funcionando como un todo integrado, en el que cada elemento refuerza a los demás. Es evidente, por ejemplo, que si la Comisión se vuelve más relevante sobre el terreno, su papel en la Sede se fortalecerá. A la inversa, algunos interlocutores sobre el terreno valorarán más la conexión con la Comisión de Consolidación de la Paz si se percibe que ésta está en el centro de las prioridades de los Estados Miembros.

171. A lo largo de este ejercicio hemos centrado la atención en tratar de lograr un cambio real y viable que conduzca a una mejora cualitativa de la contribución de la Comisión. Dentro de cada sección, hemos expuesto los fundamentos de nuestras recomendaciones y los medios de aplicación sugeridos.

172. Si tomamos nuestras recomendaciones en conjunto, esperamos ver surgir:

- **Una Comisión de Consolidación de la Paz más relevante**, con una auténtica implicación nacional asegurada mediante la creación de capacidad y una mayor participación de la sociedad civil, la simplificación de los procedimientos, una movilización de recursos más eficaz, una coordinación

más profunda con las instituciones financieras internacionales y una dimensión regional más sólida

- **Una Comisión de Consolidación de la Paz más flexible**, con la posibilidad de intervenir a distintos niveles
- **Una Comisión de Consolidación de la Paz más eficaz**, con un Comité de Organización de mayor jerarquía y con un propósito más definido, y configuraciones encargadas de países dotadas de mayores recursos, más innovadoras y con una identidad geográfica más marcada
- **Una Comisión de Consolidación de la Paz con mayor poder**, cuya relación con el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social se haya fortalecido considerablemente
- **Una Comisión de Consolidación de la Paz con mayor respaldo**, con una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz sumamente eficaz y con mayor peso dentro de la Secretaría, y un Fondo para la Consolidación de la Paz plenamente congruente con los fines para los que fue creado
- **Una Comisión de Consolidación de la Paz más ambiciosa**, con una gama más variada de países en su programa
- **Una Comisión de Consolidación de la Paz mejor comprendida**, con una estrategia de comunicación eficaz que describa lo que tiene para ofrecer y cree una imagen de marca más positiva

B. Conclusión

173. El Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, al establecer los propósitos de las Naciones Unidas, consagra la responsabilidad de “tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz”. El hecho de que el centro de atención de las Naciones Unidas se haya desplazado de manera tan desproporcionada hacia las actividades de mantenimiento de la paz en el tiempo transcurrido desde su creación es una cuestión que deberán encarar todos los Miembros en conjunto. Al crear la nueva estructura en 2005, los dirigentes mundiales quisieron claramente reivindicar la vocación de consolidación de la paz de la Organización.

174. Los cofacilitadores esperamos que el presente examen sirva como un llamado de atención. No hemos reflejado todas las observaciones formuladas por nuestros interlocutores: algunas apuntaban en direcciones opuestas, mientras que otras eran pertinentes pero demasiado detalladas como para ser incluidas en el informe. El mensaje básico es inequívoco: la consolidación de la paz es una prueba decisiva para nuestra Organización y es preciso hacer mucho más, en forma colectiva, para poder pasar esa prueba.

175. Como señalamos en la introducción, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* permitirá cotejar la teoría con la realidad. Su mensaje es crudo: más de la mitad de los 1.000 millones de personas más pobres del mundo viven en países afectados por conflictos o en recuperación, y el desafío que enfrentan esos países en el ámbito del desarrollo es profundo, tanto en términos absolutos como relativos. Esperamos que, consideradas junto con el presente examen, las conclusiones del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* contribuyan a reafirmar la determinación

colectiva de encarar la consolidación de la paz de una manera más completa y decidida.

176. En cuanto a los próximos pasos, incumbe a los Miembros decidir la forma de seguir avanzando a partir de los resultados del examen. Esperamos que nuestras recomendaciones sean ampliamente aceptadas y que se apliquen a un nivel suficientemente amplio como para lograr una verdadera diferencia. Esperamos sobre todo que la Organización en su conjunto responda a nuestra invitación a afrontar el desafío de la consolidación de la paz con un renovado sentido de urgencia.

177. Por último, agradecemos a los presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad la confianza que depositaron en nosotros, y a los Miembros, la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas en general, su compromiso con esta tarea y la alta calidad de su participación.

Apéndice

Lista de consultas mantenidas por los cofacilitadores

Consultas oficiosas de participación abierta celebradas con los Estados Miembros

- 17 de febrero de 2010
- 10 de mayo de 2010
- 7 de julio de 2010

Partes interesadas de las Naciones Unidas

- Secretario General
- Presidente de la Asamblea General
- Presidente del Consejo de Seguridad
- Presidente del Consejo Económico y Social
- Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos
- Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- Subsecretario General de Apoyo a la Consolidación de la Paz
- Subsecretario General de Coordinación de Políticas y Planificación Estratégica
- Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Ex Representante Ejecutivo del Secretario General en Burundi
- Representante Especial del Secretario General en la República Centroafricana
- Representante Especial del Secretario General en Guinea-Bissau
- Representante Ejecutivo del Secretario General en Sierra Leona
- Representante Especial del Secretario General en Liberia
- Representante Especial del Secretario General en Timor-Leste
- Presidentes anteriores y actuales del Comité de Organización y de las configuraciones encargadas de los países

Estados Miembros y organizaciones regionales

- Representantes de distintos Estados Miembros
- Representantes de los grupos regionales
- Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea
- Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana

Asociados

- Representantes del Banco Mundial
- Representantes de organizaciones internacionales de la sociedad civil
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil en Burundi, Guinea-Bissau, Liberia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudáfrica y el Sudán
- Grupo de asociados de la Unión Africana

Eventos concretos organizados para que los cofacilitadores pudieran conocer las opiniones de las partes interesadas

- “Examen de la Comisión de Consolidación de la Paz: perspectivas desde la sociedad civil” – mesa redonda organizada por el International Peace Institute, con la participación de organizaciones internacionales y locales de la sociedad civil, incluida la Alianza Mundial para la Prevención de Conflictos Armados, 30 de marzo de 2010
- Examen quinquenal de la Comisión de Consolidación de la Paz – taller consultivo organizado por la Plataforma de consolidación de la paz de Ginebra, con la participación de organizaciones con sede en Ginebra que trabajan en el ámbito de la consolidación de la paz, 12 de abril de 2010
- “Logro de la paz sostenible en África: coordinación, coherencia y alianzas. Evaluación de los progresos realizados por la Comisión de Consolidación de la Paz” – conferencia copatrocinada por el Centro Africano para la Solución Constructiva de Controversias y el Ministerio de Cooperación y Relaciones Internacionales de Sudáfrica, con la participación de los gobiernos —incluidos los jefes de Estado y de gobierno— la sociedad civil y el sector académico de los países que figuran en el programa de la Comisión y otros Estados afectados por conflictos en África, 29 y 30 de abril de 2010
- “Examen y fortalecimiento de la consolidación de la paz” – conferencia auspiciada por la Fundación Stanley, con la participación de representantes de Estados Miembros, representantes de la sociedad civil y académicos, 21 a 23 de mayo de 2010