



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
23 de septiembre de 2014  
Español  
Original: inglés

Asamblea General  
Sexagésimo noveno período de sesiones  
Temas 27, 29, 109, 115 y 120 del programa

Consejo de Seguridad  
Septuagésimo año

Adelanto de la mujer

Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz

Informe del Secretario General sobre el Fondo para  
la Consolidación de la Paz

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas

## La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos

Informe del Secretario General

### I. Introducción

1. El presente informe se presenta de conformidad con la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad ([S/PRST/2012/29](#)), en la que el Consejo me pidió que le informara, a más tardar en diciembre de 2014, sobre los nuevos avances logrados en las iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas después de los conflictos, incluida la cuestión de la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, con especial hincapié en las repercusiones sobre el terreno, incluida la experiencia adquirida en las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas en el contexto específico de los países. El informe se basa en mis informes anteriores sobre la consolidación de la paz después de los conflictos ([A/63/881-S/2009/304](#), [A/64/866-S/2010/386](#) y [A/67/499-S/2012/746](#)) y sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz ([A/65/354-S/2010/466](#)) y refleja los elementos que figuran en la citada declaración del Presidente.

2. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General han reconocido desde hace mucho tiempo la importancia fundamental de la consolidación de la paz para los esfuerzos de las Naciones Unidas en las esferas política, de seguridad y de desarrollo en los países que salen de un conflicto, así como la complejidad de los desafíos de la consolidación de la paz. Nuestra comprensión de la consolidación de



la paz ha recorrido un largo camino desde la creación de la estructura de consolidación de la paz en 2005. Nos hemos vuelto cada vez más conscientes de que la consolidación de la paz es inherentemente un ejercicio político que depende del liderazgo político y exige un acompañamiento político sostenido de la comunidad internacional, así como un entorno regional favorable.

3. La consolidación de la paz representa la suma de nuestros esfuerzos para sentar los cimientos de una paz duradera después de los conflictos. La paz se consolida a través de las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales y los equipos de las Naciones Unidas, que están integrados por organismos, fondos y programas. Esto exige un apoyo profundo y continuo de los Estados Miembros, y constituye el núcleo mismo de nuestras ambiciones en los países que salen de un conflicto. Evitar la recaída en la guerra fue la principal motivación para la creación de la estructura de consolidación de la paz. Con arreglo a lo dispuesto por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros examinarán la estructura de consolidación de la paz en 2015. Espero que este examen servirá para arrojar luz sobre la forma en que, colectivamente, podemos ayudar mejor a los Estados y las sociedades a recuperarse de los conflictos y evitar el retorno calamitoso a la violencia.

4. En mi último informe ([A/67/499-S/2012/746](#)), señalé tres orientaciones prioritarias para la participación del sistema de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz, a saber, la inclusividad, la construcción institucional y el apoyo internacional sostenido y la rendición de cuentas mutua. Estas esferas prioritarias están estrechamente interrelacionadas y forman el núcleo de nuestros esfuerzos por promover la paz y la estabilidad a largo plazo y evitar que se repitan conflictos violentos. Las instituciones creadas después de los conflictos deben fundamentarse en acuerdos y sistemas políticos inclusivos que permitan la participación significativa de una amplia gama de grupos sociales. Los procesos políticos y la construcción institucional exigen un apoyo político, financiero y técnico internacional de largo plazo sostenido.

5. La concertación política y la cohesión social requieren un esfuerzo constante, así como respuestas flexibles y ágiles a las necesidades inmediatas. Los acuerdos de paz brindan una oportunidad decisiva para lograr el consenso sobre los principios fundamentales que deben servir de fundamento a la construcción institucional. Los acuerdos políticos que sirven de base a los procesos de transición a menudo requieren un fuerte apoyo internacional y un entorno regional favorable. La Comisión de Consolidación de la Paz, que tiene el mandato de promover la coherencia de los esfuerzos internacionales en apoyo de los países que salen de un conflicto, sigue desempeñando un papel fundamental en la facilitación de la participación constructiva de los interesados regionales e internacionales.

6. Promover la ampliación de la autoridad del Estado y la reconstrucción de las instituciones estatales después de los conflictos es esencial para la sostenibilidad de la paz. El Consejo ha reconocido el carácter fundamental de esas cuestiones y las ha incluido entre las tareas prioritarias en los mandatos de numerosas misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales. El desarrollo de instituciones legítimas, responsables y eficaces que presten servicios de forma equitativa es esencial para que los países respondan a las necesidades de la población y establezcan canales no violentos para gestionar los conflictos. Las instituciones del sector de la seguridad y del estado de derecho merecen especial

atención en cuanto órganos responsables de la protección de la población y la legítima defensa de las instituciones del Estado.

7. La aplicación de estas prioridades sigue siendo un desafío. Las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales y los diversos organismos, fondos y programas que apoyan el desarrollo de las instituciones después de los conflictos aún se enfrentan con dificultades para hallar los recursos necesarios. Aunque gran parte de la capacidad de intervención en materia de seguridad y facilitación política dimana de los mandatos del Consejo de Seguridad, las capacidades y los recursos necesarios para la construcción institucional a menudo no existen o tardan en llegar, lo que deja a las transiciones políticas en situación de debilidad y desprovistas de apoyo. La financiación de la participación de la mujer en la consolidación de la paz es a menudo insuficiente, lo que reduce su contribución a la estabilidad y la recuperación. El Fondo para la Consolidación de la Paz remedia esa situación en parte en el corto plazo suministrando financiación rápida para la construcción institucional fundamental, el diálogo político e iniciativas de fomento del estado de derecho. Sin embargo, asegurar el necesario apoyo a más largo plazo y gran escala, sigue siendo difícil.

## **II. Información actualizada sobre los progresos realizados**

8. En los dos años transcurridos desde mi último informe, las Naciones Unidas han logrado importantes avances en la prestación de asistencia a los países para consolidar la paz después de los conflictos a pesar de los grandes retos que esto plantea. Varios países, entre ellos Côte d'Ivoire, Guinea y Túnez, que se están recuperando de recientes períodos de conflictos violentos o crisis política, están desarrollando instituciones más estables y sistemas políticos más integradores. El cierre de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL) y la transición a la sola presencia de un equipo de las Naciones Unidas a fines de marzo de 2014 ponen de relieve los progresos realizados. La parte oriental de la República Democrática del Congo y Somalia, entre otros, empiezan a salir de decenios de violencia e inestabilidad. Empero, se enfrentan a enormes desafíos en la construcción institucional y el logro de la cohesión social. Al mismo tiempo, la comunidad internacional sigue afrontada a nuevos estallidos de conflictos violentos en la República Centroafricana y Sudán del Sur.

9. Los progresos sostenidos de Sierra Leona en la consolidación de la paz desde el término de la guerra civil en 2002 han permitido al país centrarse en el desarrollo sostenible, con lo que se ha consolidado más de un decenio de aumento de la estabilidad. Durante ese período, las sucesivas misiones de las Naciones Unidas y el equipo en el país adoptaron un enfoque integrado en torno a una estrategia conjunta en apoyo de los esfuerzos nacionales. Esta se vio reforzada por el apoyo colectivo de los Estados Miembros y el mejoramiento de las relaciones con los países vecinos. La sólida alianza entre las Naciones Unidas con los sucesivos Gobiernos y el pueblo de Sierra Leona hizo posible la retirada de la UNIPSIL y que el Gobierno asumiera una cuota mayor de responsabilidad.

10. Las Naciones Unidas brindaron un apoyo amplio y polifacético a la transición de Sierra Leona. El diálogo entre partidos organizado por la UNIPSIL, con el firme respaldo de la Comisión de Consolidación de la Paz, reforzó la confianza en el

sistema político del país al contribuir a mantener la igualdad de condiciones y a asegurar la participación de todos los partidos políticos en las elecciones de 2012. Del mismo modo, las Naciones Unidas también prestaron apoyo a instituciones como la Asociación de Mujeres de Todos los Partidos Políticos, cuya intervención impulsó la participación de la mujer e hizo aumentar la confianza popular en el proceso. Sierra Leona ha llevado a cabo con éxito tres elecciones pacíficas y dignas de crédito desde el fin de la guerra, consolidando así las instituciones democráticas y la política incluyente.

11. Diversas entidades de las Naciones Unidas también prestaron asistencia en la creación de instituciones clave en Sierra Leona, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Electoral Nacional, una Comisión de Lucha contra la Corrupción y una Defensoría del Pueblo. Esas instituciones han contribuido a la legitimidad del Estado y al cumplimiento de su obligación de rendir cuentas del sector público. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo, estudia las denuncias e inicia investigaciones, como su notable investigación de las presuntas violaciones flagrantes de los derechos humanos en Bumbuna, en el distrito de Tonkolili, en 2012. Las Naciones Unidas también ayudaron al Gobierno y a las instituciones nacionales a hacer frente a desafíos a más largo plazo, como la gestión de los recursos naturales, el desempleo juvenil, la reforma del sector de la seguridad y la gestión de las armas y municiones convencionales.

12. Sierra Leona aún tiene importantes retos por delante, lo que pone de manifiesto la necesidad de un apoyo sostenido, incluso de la Comisión de Consolidación de la Paz. Las Naciones Unidas, con apoyo financiero del Fondo para la Consolidación de la Paz, seguirán colaborando con el Gobierno de Sierra Leona en su revisión de la Constitución, la reforma del sector de la seguridad y el fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, entre otras cosas. Por otra parte, el marco de Sierra Leona para la rendición mutua de cuentas, creado de conformidad con el nuevo pacto para el compromiso en estados frágiles, proporciona un mecanismo para la alineación de los donantes en apoyo de las prioridades del Gobierno, el fortalecimiento de la implicación nacional y la coherencia del apoyo internacional.

13. El progreso de Sierra Leona contrasta de manera marcada con los trágicos nuevos estallidos de violencia que hemos visto en varios países, a pesar de la presencia de operaciones de paz de las Naciones Unidas y amplios esfuerzos internacionales. Se deben sacar lecciones de la experiencia de Sudán del Sur, donde la Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) recibió el mandato de consolidar la paz y la seguridad en ese país recién independizado. Al establecer la nueva Misión, el Consejo de Seguridad, en sus resoluciones 1996 (2011) y 2057 (2012), destacó la importancia de apoyar las prioridades nacionales de consolidación de la paz y solicitó a la UNMISS que proporcionara un plan relativo al apoyo del sistema de las Naciones Unidas a tareas concretas de consolidación de la paz. Un plan de apoyo a la consolidación de la paz de las Naciones Unidas se armonizó con el plan de desarrollo de Sudán del Sur en el marco de los objetivos del nuevo pacto para la consolidación de la paz y del Estado. Se registraron avances visibles en la creación y el fortalecimiento de instituciones y los procesos públicos en el primer año y medio después de la independencia de Sudán del Sur. También se avanzó en la transformación de la policía nacional en una fuerza más profesional. La Misión utilizó sus buenos oficios con efectos importantes para ayudar al Gobierno a hacer frente a las nuevas amenazas, en particular la

violencia y los conflictos entre comunidades a lo largo de las fronteras del país, así como las minas terrestres y los restos explosivos de guerra.

14. A pesar de esos avances, sigue habiendo lagunas importantes en el desarrollo de instituciones políticas y de seguridad. Los importantes brotes de violencia y la brusca contracción de los ingresos del Estado en 2012 tras la controversia con el Sudán sobre las exportaciones de petróleo, frenaron el progreso y obstaculizaron los esfuerzos de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general para apoyar la ampliación de la autoridad del Estado y la prestación de servicios. Las luchas intestinas de la élite política, las acusaciones de corrupción a gran escala y los incidentes de abusos violentos por parte de elementos indisciplinados de las fuerzas nacionales de seguridad socavaron la confianza en los dirigentes políticos. El grave déficit de recursos estatales y la persistente tirantez con el Sudán socavaron los planes de desmovilización y reintegración de los excombatientes, mientras que las rebeliones de las fuerzas nacionales de seguridad en las regiones se resolvieron integrando a los grupos armados en el Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán. A pesar de los esfuerzos internacionales, los dirigentes del país no ampliaron el espacio político y el diálogo, no realizaron consultas amplias sobre una constitución nacional, ni aseguraron la separación del ejército del partido político en el poder.

15. La competencia política, en la que intervienen controversias ancestrales y luchas por el control de los recursos del Estado, dio lugar a una escisión dentro de las fuerzas militares y de policía y culminó con la reanudación del conflicto violento a finales de 2013. Este conflicto se intensificó con una velocidad, alcance y magnitud que sorprendió a las Naciones Unidas y otras entidades. La intensificación de la violencia, en particular los asesinatos selectivos, creó nuevas divisiones étnicas y regionales profundas, que complicaron la búsqueda de una solución. La mayoría de los avances en la construcción institucional desaparecieron cuando la lucha por el poder quedó fuera de control y volvió a sumir al país en un conflicto devastador.

16. Aunque los acontecimientos recientes en Sudán del Sur exigen una reflexión prospectiva más profunda de la comunidad internacional, se pueden extraer algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, existe la necesidad de incrementar los estímulos e incentivos, así como las presiones de carácter político para promover el progreso en las esferas críticas que podrían garantizar la gestión no violenta de las tensiones políticas. En segundo lugar, Sudán del Sur ilustra los desafíos con que tropiezan las estrategias y prioridades nacionales de consolidación de la paz en los países donde persisten profundas divisiones políticas y se impugna el control del Estado. En esos casos, el apoyo a las iniciativas nacionales puede limitar los efectos y la diversidad de enfoques y estrategias. En tercer lugar, las misiones de las Naciones Unidas y los equipos en los países deben adaptar sus enfoques y estrategias con mayor flexibilidad en respuesta a los cambios en el entorno político. Por último, el apoyo técnico y programático para la construcción institucional debe basarse en acuerdos políticos sólidos y eficaces, así como en medidas para fomentar la cohesión social y asegurar la gestión no violenta de las tensiones políticas. También es necesario que los acuerdos políticos vayan acompañados de un apoyo internacional sostenido para reforzar el cumplimiento.

17. La reanudación de los conflictos violentos en la República Centroafricana ponen de relieve cuestiones similares y la importancia de las tres esferas prioritarias esbozadas en mi último informe, aunque a diferencia de la situación en Sudán del Sur, ha faltado el apoyo sostenido de la comunidad internacional. A pesar de varios

diálogos nacionales y una amplia labor externa de facilitación política, las instituciones políticas del Estado siguen siendo frágiles y no incluyentes. La parte nororiental del país ha quedado prácticamente excluida de la participación política. En muchos niveles, el Estado sigue caracterizándose por la corrupción y actos de depredación. Las instituciones gubernamentales, en particular fuera de la capital, han sido inexistentes o extremadamente débiles, lo que hace posible los intentos violentos de acceder a los recursos y al poder del Estado.

18. Las sucesivas misiones de las Naciones Unidas y el equipo en el país recibieron poca asistencia para respaldar los esfuerzos de desarrollo de la capacidad institucional del Estado y mejora de los mecanismos de gobernanza. A la escasez de apoyo se añadieron intervenciones fragmentadas y la ausencia de un marco político sólido y coherente para su aplicación. Las iniciativas de reforma del sector de la seguridad y desarme, desmovilización y reintegración impulsadas entre 2010 y 2012 no se vieron acompañadas de un compromiso sostenido de los distintos grupos armados y los sucesivos gobiernos nacionales. La falta de compromiso sostenido se vio agravada por intervenciones fragmentadas en el sector de la seguridad de los agentes internacionales, regionales y subregionales, que no se basaron adecuadamente en una visión nacional de la reforma del Estado. Los sucesivos intentos de desarme, desmovilización y reintegración no contaron con financiación y apoyo político suficientes, ni con enfoques mejor adaptados al contexto político.

19. Se han creado nuevas oportunidades gracias al nombramiento de autoridades de transición y la participación de agentes regionales. La cohesión de las intervenciones internacionales y subregionales seguirá siendo particularmente importante para evitar la repetición de las deficiencias de los anteriores intentos de promover soluciones a largo plazo. El despliegue de personal de mantenimiento de la paz ha proporcionado un cierto grado de seguridad en algunas partes del país. Esta oportunidad debe aprovecharse para crear un consenso político más viable, así como instituciones estatales, de seguridad y públicas más eficaces y responsables, que son esenciales para la protección de los derechos de los ciudadanos, el desempeño de las funciones básicas del Estado y la defensa de este contra los desafíos violentos.

20. Mi iniciativa “Los derechos primero” para prevenir y poner fin a las violaciones graves de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario ha guiado las respuestas de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Sudán del Sur tras el surgimiento o el resurgimiento de conflictos violentos. La iniciativa tiene por objeto prevenir las violaciones graves, pero cuando ya es demasiado tarde para hacerlo, se centra en la protección de los civiles. Las violaciones de los derechos humanos son un buen indicador de que van a suceder cosas peores. Cuando se permite que ocurran atrocidades masiva, se pueden crear ciclos de violencia y animosidades a largo plazo, lo que plantea graves obstáculos para la cohesión social necesaria para restablecer la paz y la seguridad. La prevención de las violaciones graves de los derechos humanos es fundamental para un entorno en el que puedan florecer la paz y el desarrollo.

21. Sierra Leona pone de relieve las posibilidades de integración estratégica de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la consolidación de la paz. Sin embargo, se requieren continuas mejoras para armonizar mejor el análisis de conflictos, el liderazgo político y el apoyo programático sobre el terreno y en la planificación de las misiones. Las directrices sobre la evaluación y la planificación

integradas de las Naciones Unidas de 2013 prevén análisis conjuntos y una visión común de las Naciones Unidas de las prioridades en materia de consolidación de la paz en cada situación. Su aplicación debería contribuir a garantizar que la planificación de las misiones sea más rápida y tenga una orientación más estratégica. Las primeras etapas de la planificación y puesta en marcha de las misiones suele ser ardua y carecer de claridad estratégica, como sucedió en la República Centroafricana y Malí. Como señalé en mi informe sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/68/696-S/2014/5), ajustar los recursos y la capacidad de las misiones y del equipo en el país a una estrategia para el fomento de la construcción institucional sigue siendo un reto importante.

22. Se ha progresado en ese sentido en la esfera crítica del estado de derecho. La célula conjunta mundial de coordinación de los aspectos policiales, judiciales y penitenciarios del estado de derecho en situaciones posteriores a los conflictos y otras situaciones de crisis está ayudando a vincular los conocimientos especializados del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras entidades de las Naciones Unidas a fin de elaborar y aplicar estrategias y programas comunes. La célula conjunta mundial se estableció en 2012 y ya ha dado lugar a un aumento de la colaboración interinstitucional en Guinea, Libia, Malí y Somalia. Un examen independiente de su primer año de funcionamiento puso de relieve que la célula podría contribuir en mayor grado a la prestación de asistencia sobre el terreno. Entre sus próximos pasos figura asumir una función más amplia en la dirección estratégica de la asistencia de las Naciones Unidas para establecer el estado de derecho, incluida la prestación de apoyo a la planificación de la transición de las misiones y asistencia técnica en la elaboración y ejecución de los programas.

23. La integración a menudo se ha visto complicada por costos de transacción elevados y los distintos mandatos de las diversas entidades de las Naciones Unidas. También ha demostrado ser eficaz cuando las operaciones están guiadas por una visión clara con un conjunto de objetivos y va acompañada de una estrategia para la consolidación de la paz. Hemos visto en muchos casos que las iniciativas de facilitación y buenos oficios de mis representantes especiales, enviados especiales y asesores especiales son más eficaces cuando son complementadas por las actividades de los equipos en los países en las esferas del fortalecimiento institucional, el diálogo y el desarrollo económico inclusivo. El Fondo para la Consolidación de la Paz a menudo ha desempeñado un papel decisivo en la promoción de un enfoque integrado de ese tipo.

24. Durante el período de que se informa, las Naciones Unidas han prestado asistencia electoral en una serie de contextos posteriores a conflictos, en particular a Guinea y Madagascar, a menudo combinando la asistencia técnica con los buenos oficios y el apoyo diplomático a fin de ayudar a garantizar que las elecciones contribuyan a consolidar la paz en vez de avivar las tensiones. Una importante innovación institucional para mejorar la prestación de asistencia electoral es el establecimiento de la primera lista única de expertos electorales a nivel de todo el sistema con objeto de asegurar el despliegue rápido de esos expertos por todas las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

25. El posicionamiento del apoyo técnico y programático para contribuir al logro de objetivos políticos y de consolidación de la paz estratégicos más amplios en los entornos donde no hay misiones también es fundamental. El objetivo del Programa

Conjunto (del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos) relativo al fomento de las capacidades nacionales para la prevención de conflictos es aumentar la capacidad de la Organización para ayudar a los asociados nacionales en sus esfuerzos por lograr el desarrollo pacífico y sostenible, en particular mediante el despliegue de asesores sobre paz y desarrollo. Por ejemplo, partiendo de los esfuerzos desplegados por mi Representante Especial a nivel regional, en Kirguistán y Tayikistán esos expertos han prestado apoyo a diálogos comunitarios transfronterizos para hacer frente a las tensiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos hídricos. En Kirguistán, esos asesores han apoyado los esfuerzos del Gobierno para crear mecanismos de prevención de conflictos locales colaborando estrechamente con diversas instituciones gubernamentales para examinar la legislación propuesta sobre la sensibilización a los conflictos. En los últimos años el Fondo para la Consolidación de la Paz ha venido apoyando cada vez más ese programa a fin de asegurar la planificación y programación integradas y sensibles a los conflictos.

26. Para recoger enseñanzas de las buenas prácticas de consolidación de la paz se requiere información más amplia sobre los efectos de los distintos enfoques y programas. La experiencia ha demostrado que puede parecer difícil obtener pruebas cuantificables de los efectos de la labor de consolidación de la paz. De hecho, lo que es más importante en algunos contextos, como la reconstrucción de la confianza de la sociedad y la legitimidad institucional, puede ser lo más difícil de evaluar. Con demasiada frecuencia las actividades se centran en “el equipamiento”, como equipos y edificios, que son fáciles de medir, en lugar de en los resultados más intangibles que apuntan a las causas de los conflictos. Por ejemplo, es lo que ha ocurrido en el caso en la reforma del sector de la seguridad, que plantea la necesidad de ir más allá de la capacitación y el equipamiento hacia las inversiones en la mejora de la gobernanza y la supervisión de las fuerzas de seguridad. Las principales amenazas a la paz y la estabilidad deben impulsar el diseño de las actividades de consolidación de la paz y el desarrollo de los parámetros de referencia correspondientes. Las Naciones Unidas tendrán que ampliar y mejorar sus mecanismos, incluso utilizando encuestas, para evaluar y supervisar los progresos en esas esferas.

### **III. Inclusividad**

27. En mi último informe hice hincapié en la importancia de los mecanismos para una política incluyente en las transiciones posteriores a conflictos. No se puede exagerar la importancia que revisten en la actualidad. Promover la inclusividad puede conllevar decisiones y elecciones difíciles en relación con la urgencia, la representatividad, la eficacia y la legitimidad. Hay ocasiones, por ejemplo, en que el enfoque de establecimiento de la paz debe limitarse a las partes beligerantes y las élites políticas. No obstante, para mantener la paz y defender los derechos fundamentales de participación política es preciso adoptar mecanismos de participación amplia, con el objetivo de aumentar la inclusividad con el tiempo.

28. La promoción de una política incluyente es también parte integrante de una auténtica titularidad nacional de las iniciativas y estrategias de consolidación de la paz. Cuando las iniciativas de consolidación de la paz se basan en consultas inclusivas de la sociedad y esfuerzos por reducir al mínimo las prácticas excluyentes, generan confianza y legitiman al Estado y sus instituciones. En cambio, la ausencia de una política incluyente después de los conflictos contribuye con demasiada

frecuencia a protestas violentas con vistas al control del Estado. En esas circunstancias, la fecha de las elecciones y su celebración deben abordarse con cautela, dado que la impugnación de los procesos electorales y sus resultados puede ser desestabilizadora. Todo intento por conseguir una paz sostenible debe gestionar la competencia política por medio de instituciones reguladas por la ley, en vez de en el campo de batalla. Al mismo tiempo, la creación de mecanismos de cara a una política incluyente y una amplia participación debe tener en cuenta las divisiones, los temores y las percepciones inherentes a las comunidades después de los conflictos.

29. Los mecanismos de participación pública efectiva son esenciales para la reforma de las instituciones fundamentales del Estado. Túnez constituye un ejemplo inspirador de ello. Gracias a una amplia participación de los partidos políticos y la sociedad civil, sus procesos políticos culminaron en la aprobación de una nueva Constitución. La prestación de apoyo técnico por las Naciones Unidas a todos los partidos políticos representados en la Asamblea Constituyente, así como la facilitación de las contribuciones de profesionales y grupos de la sociedad civil tunecinos fueron factores fundamentales para la credibilidad y el éxito del proceso.

30. En los últimos años, las Naciones Unidas han utilizado sus buenos oficios para promover sistemas políticos inclusivos como parte de las estrategias para fomentar la consolidación de la paz. En Guinea, por ejemplo, mi Representante Especial para África Occidental desempeñó un papel decisivo en la facilitación de un acuerdo entre las partes para la celebración de las elecciones parlamentarias de 2013. El equipo en el país elaboró mecanismos innovadores para complementar esas negociaciones y ampliar la participación a otros interesados clave, incluidas las mujeres. Para respaldar el acuerdo, las Naciones Unidas organizaron una serie de foros públicos con dirigentes políticos locales, que crearon conciencia sobre el proceso electoral y confianza en él. Además, el equipo en el país colaboró con los principales partidos políticos para formar supervisores electorales y fomentar la capacidad de gestión electoral en el seno de cada alianza de partidos.

31. Estos esfuerzos fueron complementados por una iniciativa, la sala de situaciones de las mujeres, que prestó apoyo a una red de organizaciones femeninas locales, lo cual permitió que las mujeres desempeñaran una función fundamental como supervisoras electorales con capacidad de respuesta rápida. La cooperación Sur-Sur entre organizaciones no gubernamentales (ONG) de Guinea, Malí y el Senegal para la prestación de apoyo técnico y capacitación a las supervisoras electorales fue un aspecto clave de la iniciativa, que se repitió con ocasión de las elecciones de abril de 2014 en Guinea-Bissau. La iniciativa fomentó la confianza en el proceso electoral y el fortalecimiento de la participación política de las mujeres. Esas intervenciones colaborativas contribuyeron a garantizar que las elecciones de 2013 se celebraran sin la violencia entre comunidades que empañó la primera crisis posterior a las elecciones de 2010 en Guinea.

32. En Burundi, la Comisión de Consolidación de la Paz, junto con el equipo en el país, apoyó los esfuerzos de la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB) para propiciar un entorno político más inclusivo en el contexto del aumento de las tensiones políticas y las violaciones de los derechos humanos. Mi Representante Especial trabajó en estrecha colaboración con el Gobierno, los partidos de la oposición y las organizaciones de la sociedad civil para reforzar el diálogo político, entre otras cosas, organizando una serie de talleres, lo que impulsó la aprobación por

consenso de una hoja de ruta electoral y un código de conducta para las elecciones de 2015. La BNUB también prestó apoyo a los interesados nacionales en la elaboración de un nuevo código electoral, que fue aprobado por la Asamblea Nacional en abril de 2014. El hincapié que se hizo en una participación pública amplia tenía por objeto impedir la violencia electoral o la impugnación de los resultados electorales. Dado que la violencia relacionada con las juventudes de los partidos políticos era motivo de especial preocupación, mi Representante Especial también promovió la participación no violenta de los jóvenes en la política, incluso a través de programas financiados por el Fondo para la Consolidación de la Paz ejecutados por el equipo en el país. Esas actividades se llevaron a cabo antes de la retirada de la BNUB a fines de 2014 y del despliegue de la misión de observación electoral de las Naciones Unidas solicitada por el Gobierno.

33. En 2013 el Gobierno de Kirguistán estableció un organismo para dirigir la aplicación de una nueva política oficial, elaborada con el apoyo de las Naciones Unidas y del Fondo para la Consolidación de la Paz y, en materia de unidad nacional y relaciones interétnicas. Las Naciones Unidas también prestaron asistencia técnica para un amplio diálogo sobre la educación multilingüe, la representación de las minorías en la política y un gobierno autónomo local más incluyente. Además, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el PNUD prestaron apoyo logístico y de capacitación jurídica a los Comités de Mujeres por la Paz, lo que hizo posible que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados diera seguimiento a las tensiones en el plano de la comunidad y mejoró la respuesta del Gobierno, mientras que el ACNUR prestó apoyo encaminado a dar soluciones duraderas a los desplazados. Esas actividades contribuyeron a un sentido más profundo de cohesión social y aumentaron la confianza entre la población y las autoridades locales en los distritos meridionales del país afectadas por el conflicto. Pese a la persistencia de la fragilidad en algunas zonas, las evaluaciones han demostrado que esos programas también promovieron un mayor sentido de seguridad en algunas zonas que se vieron afectadas por los disturbios de 2010.

34. ONU-Mujeres, con asistencia financiera del Fondo para la Consolidación de la Paz, ha prestado apoyo a mecanismos de resolución de conflictos dirigidos por mujeres, que en Liberia se conocen como “cabañas de paz”. Esos mecanismos proporcionaron espacios comunales seguros para que las mujeres promuevan el diálogo comunitario y esfuerzos de mediación y se les atribuye haber mejorado la seguridad en el plano local. En algunas zonas, las “cabañas de paz” también se han convertido en una plataforma para protestar contra la explotación ilegal de los recursos naturales de Liberia.

35. Dar voz a las preocupaciones de las mujeres en todas las etapas del establecimiento y la consolidación de la paz es indispensable para el desarrollo de una política incluyente. Seguir promoviendo la participación de la mujer en los procesos políticos y de desarrollo posteriores a los conflictos, como se establece en el Plan de Acción de Siete Puntos para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género, sigue siendo una de las principales prioridades. Desde mi informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz ([A/65/354-S/2010/466](#)) un número cada vez mayor de mujeres han sido nombradas para cargos de alto nivel como mediadoras, enviadas e integrantes de equipos de negociación. Las Naciones Unidas también han aumentado su apoyo a organizaciones femeninas

de la sociedad civil en el acceso a los procesos de paz posteriores y el fomento de la participación política después de los conflictos.

36. Se están logrando progresos en la asignación de fondos para apoyar la programación de la labor de consolidación de la paz con perspectiva de género, aunque el seguimiento de los progresos sigue siendo difícil debido a la falta de datos fidedignos. El Fondo para la Consolidación de la Paz utiliza un indicador de género para dar seguimiento a las asignaciones de fondos para el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros. El aumento constante del número de proyectos financiados con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz en que las cuestiones de género se integran plenamente (del 10% en 2008 al 70% en 2013), refleja un creciente reconocimiento de la importancia de las cuestiones de género para todas las intervenciones de consolidación de la paz. No obstante, las asignaciones de fondos para los proyectos cuyo principal objetivo es promover el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros están por debajo del objetivo del 15%. Esas asignaciones ascendieron al 7,4% en 2013, en comparación con un 10,3% en 2012, cuando la dotación del Fondo se incrementó a causa de la Iniciativa de promoción de las cuestiones de género. Un examen de más de 300 proyectos del PNUD en seis contextos posteriores a conflictos reveló que el 14% de la financiación se había asignado a actividades que tendrían un efecto importante en la igualdad entre los géneros, mientras que el 6% de la financiación se destinó exclusivamente al empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros. Esto pone de relieve que se siguen necesitando enfoques dinámicos, como la segunda iniciativa de promoción de género que el Fondo puso en marcha en 2014.

37. A pesar de algunos avances prometedores, sigue habiendo brechas entre las ambiciones expresadas en el Plan de Acción de Siete Puntos y las actividades concretas de la Organización en esta esfera. En particular, ha habido una constante falta de inversión en actividades dirigidas a apoyar el empoderamiento económico de las mujeres, sobre todo para hacer frente a las cuestiones de acceso, uso y control de los recursos naturales. También aliento a las entidades de las Naciones Unidas a que den prioridad al acceso de las mujeres a la justicia en la programación del estado de derecho en entornos posteriores a conflictos.

38. El Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal destaca por sus esfuerzos polifacéticos para incorporar la perspectiva de género en su gestión y programación. El 30% de los fondos destinados a proyectos en la ronda de financiación de 2012 se asignaron para atender a las necesidades de las mujeres y las niñas y/o a la igualdad entre los géneros. Todos los proyectos de apoyo a la reforma agraria, la prevención de conflictos, el estado de derecho y la reintegración de los niños soldados incluyeron disposiciones concretas para atender a las necesidades de las mujeres y las niñas. Esas medidas contribuyen a la aplicación del plan de acción nacional del Gobierno sobre las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad. Uno de esos proyectos llevó a cabo auditorías de la seguridad de las mujeres para determinar la ubicación de las comisarías de policía a fin de aumentar la seguridad de las mujeres y las niñas. Un proyecto sobre las cuestiones relacionadas con la tierra garantizó una extensa participación femenina en las consultas sobre la planificación del uso de la tierra, que tradicionalmente ha sido de dominio masculino. La evolución de la situación en Nepal demuestra que se pueden realizar progresos apreciables con financiación para fines específicos, liderazgo y capacidad de programación con perspectiva de género.

39. Como señalé en mi último informe, los jóvenes también deben formar parte de procesos de consolidación de la paz inclusivos para reforzar la probabilidad de que se logre una paz duradera. En los años siguientes la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, junto con otras entidades de las Naciones Unidas, ONG y organizaciones juveniles, ha elaborado principios rectores sobre la participación de los jóvenes en la consolidación de la paz. Los principios se basan en experiencias del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el PNUD, que intervienen específicamente con los adolescentes y los jóvenes en muchos países afectados por conflictos.

#### **IV. Construcción institucional**

40. El establecimiento de instituciones sólidas y eficaces sigue siendo un elemento fundamental de la consolidación de la paz después de los conflictos y una tarea importante para el sistema de las Naciones Unidas. Las instituciones estatales eficaces, legítimas y responsables de prestación de servicios públicos reducen los incentivos para los conflictos violentos y fortalecen la resiliencia del Estado frente a la posible reanudación de la violencia. La capacidad de esas instituciones para responder a las expectativas de la población es una de las principales condiciones para una paz sostenible. No obstante, la experiencia demuestra que esto no es ni rápido ni fácil de conseguir y que los esfuerzos encaminados a crear instituciones después de los conflictos deben concebirse como una empresa a largo plazo incluso en las mejores circunstancias. En mi último informe sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/68/696-S/2014/5), hice hincapié en la función de la construcción de instituciones tanto a nivel político como técnico y subrayé la necesidad de una respuesta más sistemática y coherente del sistema de las Naciones Unidas estrechamente relacionada con las prioridades nacionales.

41. Las inversiones en construcción institucional después de los conflictos deben planificarse con especial atención a la situación política reinante. Las tensiones no resueltas y la competencia política, así como la desconfianza popular en el Gobierno, limitan la viabilidad de la reforma general rápida de la administración pública inmediatamente después de los conflictos. Esa es la conclusión de un examen reciente de las Naciones Unidas, en el que se recomendaba la prestación de apoyo rápido para restablecer las funciones básicas y la prestación de servicios por conducto de las instituciones y los sistemas existentes. En el examen también se hizo hincapié en la necesidad de prestar más apoyo a los gobiernos locales, que desempeñan un papel fundamental en la prestación de servicios sociales y el restablecimiento de la confianza y legitimidad del Gobierno.

42. En los últimos años hemos visto una serie de ejemplos positivos de que las Naciones Unidas pueden ir más lejos en la prestación de apoyo a la construcción de instituciones después de las situaciones de conflicto. Por ejemplo, la Iniciativa de Aumento de la Capacidad Regional de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo respaldada por el PNUD y financiada por Noruega, ha ayudado a subsanar la incapacidad del Estado para prestar servicios públicos básicos en Sudán del Sur a partir de 2010. Mediante la incorporación de asesores de la administración pública de Estados vecinos en diversos ministerios, el proyecto prestó servicios rápidos, a medida y eficaces en función de los costos de fomento de la capacidad de

la administración pública. Algunos de ellos han seguido trabajando pese a la reanudación del conflicto. A pesar de la violencia que estalló en diciembre de 2013, el programa puede servir de modelo en otras situaciones posteriores a conflictos.

43. Las Naciones Unidas invirtieron mucho en la revitalización de las instituciones del Estado y el mejoramiento del acceso a la justicia en las regiones de Côte d'Ivoire más afectadas por la violencia postelectoral en 2011, colaborando con el Gobierno para redistribuir los representantes del Estado y renovar la infraestructura. Habida cuenta de que el derecho de ciudadanía de Côte d'Ivoire fue altamente controvertido durante el conflicto, se emprendieron iniciativas para simplificar la inscripción de los nacimientos y la expedición de documentos de identidad, lo que contribuyó a un mejor acceso a los servicios y al aumento de la participación electoral, así como al fortalecimiento de la cohesión social. Los centros para el desarrollo del niño en la primera infancia apoyados por conducto del UNICEF también contribuyeron a fomentar la cohesión social, al congregar a mujeres de distintos orígenes en torno al objetivo común del bienestar de los niños. Con el apoyo de las Naciones Unidas, también se introdujeron nuevos sistemas de policía y vigilancia orientados a la comunidad como medio de restablecer la confianza pública en la policía y la gendarmería. Esas y otras medidas han acelerado el retorno de los refugiados y los desplazados, así como la solución de diversos litigios locales relacionados con la tierra.

44. La reforma de las instituciones del estado de derecho, incluido el mejoramiento de la supervisión, la rendición de cuentas y la administración, a menudo es una prioridad clave para los países que salen de conflictos. En Burundi, el apoyo a la Comisión Nacional Independiente de Derechos Humanos ha sido fundamental en la estrategia de las Naciones Unidas para mejorar la capacidad del país para supervisar e informar de las violaciones de los derechos humanos. La Comisión, que lleva a cabo investigaciones sobre los derechos humanos, ha trabajado para mejorar la imparcialidad y el desempeño de las fuerzas de seguridad, así como para mejorar el respeto global de los derechos humanos en Burundi. En Liberia, las Naciones Unidas apoyaron el establecimiento del primero de tres centros de justicia y seguridad, en Gbarnga, y se están estableciendo centros adicionales en Zwedru y Harper. Los centros, que reciben cuantiosa financiación con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz, son un componente clave de la estrategia del Gobierno para ampliar los servicios de justicia y seguridad más allá de la capital. Los resultados de una encuesta sobre la satisfacción de los usuarios realizada en 2013 indica un mayor nivel de satisfacción con los servicios de seguridad en los condados que abarca el centro de Gbarnga, al que se le atribuyó la reducción de los niveles de violencia. Sin embargo, quedan retos por encarar, como la generación de financiación sostenible para los centros y el lento despliegue del personal y los servicios necesarios.

45. Al igual que en Côte d'Ivoire y Liberia, la ampliación de la presencia del Estado hacia las zonas antes controladas por grupos armados sigue siendo fundamental para la estabilidad en la República Democrática del Congo. Aprovechando las nuevas oportunidades creadas por la rendición del Movimiento 23 de Marzo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), las entidades de las Naciones Unidas y otros asociados trabajan en el marco de la Estrategia Internacional de Apoyo a la Seguridad y la Estabilización a fin de apoyar la capacidad del Estado para volver a establecer su presencia y sus funciones. La iniciativa compagina la protección de la

Misión y los esfuerzos de estabilización, prestando apoyo logístico y técnico para el despliegue de la administración pública, la policía y el poder judicial. En ese marco, el PNUD y la MONUSCO han prestado apoyo a los tribunales móviles y al despliegue de una unidad de policía especial para la protección de las mujeres y los niños; esto dio lugar a la remisión de más de 1.000 casos de violencia sexual al sistema judicial en 2013 y el primer semestre de 2014. Dichos esfuerzos se combinan con la promoción del diálogo con las comunidades locales a fin de lograr una mayor aceptación y una mayor rendición de cuentas al público por las nuevas instituciones y la solución pacífica de las controversias. Los progresos en muchas partes de la zona oriental del país se podrían mejorar subsanando los retrasos en la ejecución, la escasez de fondos y la falta de funcionarios públicos en las zonas donde el Gobierno ha recuperado el control. El lapso que media entre el control militar y la ampliación de la autoridad del Estado puede menoscabar la capacidad de este último para crear una presencia estabilizadora.

46. La rápida reanudación de la prestación de servicios sociales también puede desempeñar un papel importante en apoyo a la ampliación de la autoridad del Estado. Los esfuerzos del UNICEF en Somalia, por ejemplo, apoyan la reanudación de los servicios educativos gracias a la rehabilitación y construcción de escuelas en las zonas reconquistadas a Al-Shabaab, lo que ha contribuido a restablecer la confianza en el Estado. El programa, que se lleva a cabo como parte del plan estratégico trienal provisional del sector de la educación, prevé una amplia participación de diversos clanes y comunidades a fin de fortalecer la cohesión social y asegurar una amplia aceptación.

47. La pronta disponibilidad de fondos para el fomento de la construcción institucional es fundamental para el restablecimiento expeditivo de las funciones básicas del Estado y la prestación de servicios. También se necesitan instrumentos normativos y de orientación que reflejen la experiencia adquirida a raíz de emprendimientos anteriores. Con ese fin, las Naciones Unidas y el Banco Mundial han elaborado conjuntamente un instrumento de diagnóstico para el restablecimiento de las funciones gubernamentales básicas en situaciones posteriores a conflictos. La República Centroafricana ya se ha beneficiado de este empeño. Una iniciativa conjunta del Banco Mundial y las Naciones Unidas para el pronto pago de los sueldos a los funcionarios públicos refuerza la confianza en la Autoridad de Transición y contribuye a garantizar el funcionamiento básico de los ministerios y las fuerzas de seguridad antes de la prestación de una asistencia más integral.

48. Más allá de esos esfuerzos, generar suficientes ingresos internos para financiar las operaciones del Gobierno es esencial para el desarrollo de las instituciones del Estado. En Burundi, Liberia y Rwanda, la creación de una administración de impuestos independiente y la revisión de las políticas fiscales con apoyo técnico de las Naciones Unidas han dado lugar a un considerable aumento de la recaudación de ingresos públicos. Esto es especialmente notable, ya que el desarrollo de una base tributaria y un sistema de recaudación internos es una empresa a largo plazo, lo que lleva a muchos países a depender principalmente de los recursos naturales para los ingresos del Estado en los años posteriores a conflictos.

49. La gestión sostenible y transparente de los recursos naturales es fundamental para la planificación después de los conflictos, ya que representa una fuente muy importante de ingresos públicos y un importante factor de conflictos violentos cuando los recursos naturales no están bien gestionados. La dependencia excesiva de

esos ingresos puede disuadir a los países de desarrollar unos ingresos fiscales sostenibles, lo que es fundamental para el crecimiento a largo plazo y el fomento de un contrato social. La dificultad estriba en el establecimiento de instituciones que apoyen una transformación sostenible de los activos naturales en ingresos del Estado, medios de vida e infraestructura sin crear nuevas fuentes de fricción ni contribuir a la degradación del medio ambiente a largo plazo.

50. Para hacer frente a ese problema, las Naciones Unidas han creado una alianza global con la Unión Europea respecto de la tierra, los recursos naturales y la prevención de los conflictos que ha ayudado a varios Gobiernos, entre ellos el Afganistán, a gestionar los recursos naturales de manera que se reduzcan los conflictos al mínimo. En la región de los Grandes Lagos, la alianza presta apoyo a Burundi, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda para mejorar la gestión de los recursos naturales y promover la transparencia en la tenencia de la tierra y la minería en colaboración con grupos de la sociedad civil y el sector privado. Además, las Naciones Unidas y el Banco Mundial han elaborado un marco que tiene en cuenta los conflictos para ayudar a los Gobiernos a responder a los riesgos de conflicto por conducto de los principales puntos de entrada a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas.

51. En Sierra Leona, las Naciones Unidas se esfuerzan por reforzar la capacidad del Organismo de Protección del Medio Ambiente en materia de planificación a largo plazo de los recursos, vigilancia de las minas y evaluación ambiental. Esto ha redundado en mejores evaluaciones del impacto ambiental y social que, a su vez, ayudan a acelerar la inversión en el sector. Las evaluaciones del impacto han proporcionado un mecanismo para alentar la participación pública en la adopción de decisiones sobre la ordenación de los recursos naturales, lo que reduce las tensiones con las comunidades locales. En Liberia, donde la competencia por la tierra y el control sobre los recursos naturales también genera conflictos, las Naciones Unidas colaboran con el Banco Mundial para ayudar al Gobierno a gestionar mejor las concesiones de recursos naturales fortaleciendo las consultas y la participación ciudadana en la planificación y la ejecución. Esta iniciativa complementa la asistencia técnica y para el fomento de capacidad que el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos presta a la Comisión de Tierras de Liberia, que está llevando a cabo amplias reformas de la tenencia de la tierra y participando en la solución de controversias a nivel de la comunidad.

52. Los Estados que salen de conflictos no solo son vulnerables a la violencia y la desestabilización de las instituciones, sino también a la infiltración por la delincuencia organizada. De hecho, la delincuencia organizada transnacional, en particular el tráfico de drogas y armas, sigue socavando el progreso hacia una paz sostenible en América Central, Asia Central y África Occidental. En el marco de la Iniciativa de la Costa de África Occidental, se establecieron dependencias interinstitucionales de lucha contra la delincuencia transnacional en Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona, previéndose su establecimiento en Côte d'Ivoire y Guinea a finales de 2014. Aunque su puesta en funcionamiento pleno en Guinea-Bissau se retrasó debido al golpe de Estado de 2012, las dependencias de lucha contra la delincuencia transnacional de Liberia y Sierra Leona han promovido la cooperación nacional e internacional, lo que se ha traducido en detenciones, condenas e importantes incautaciones de drogas. La decisión del Gobierno de Sierra Leona de incorporar plenamente la dependencia de lucha contra la delincuencia transnacional en su estructura y presupuesto de seguridad nacional demuestra su profundo

compromiso con la iniciativa. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) presta asistencia a las instituciones policiales y de orden de Malí para mejorar su capacidad de llevar a cabo operaciones de lucha contra los estupefacientes, investigaciones penales y control de fronteras.

53. El brote de Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona en 2014 ha ocasionado cuantiosas pérdidas de vidas y ha tenido graves consecuencias para los medios de vida de la población y las instituciones públicas en los países afectados. La epidemia ha tenido un impacto particularmente devastador en el sector de la salud y ha ejercido nuevas presiones sobre los sectores de la seguridad y la justicia y las funciones gubernamentales esenciales. La epidemia ha puesto de relieve las deficiencias institucionales en los países afectados y la necesidad de que se mantenga el apoyo a los marcos y sistemas nacionales, que son cruciales para la estabilidad a largo plazo.

## **V. Apoyo internacional sostenido y rendición de cuentas mutua**

54. La consolidación de la paz después de los conflictos es una empresa de toda una generación que depende en gran medida de un apoyo financiero, técnico y político previsible a corto, mediano y largo plazo. También requiere coherencia entre un amplio espectro de agentes, incluidos los países vecinos, las organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y los países donantes. Las dimensiones transnacionales de muchos conflictos, en particular los movimientos transfronterizos de armas y combatientes, así como las corrientes ilícitas de recursos financieros y naturales, hacen que la participación regional en apoyo de la estabilidad después de los conflictos sea esencial. En el período de sesiones anual de la Comisión de Consolidación de la Paz, que tuvo lugar en de junio de 2014, también se puso de relieve la necesidad de una mayor cooperación internacional y regional para ayudar a los Estados que salen de un conflicto a luchar contra las corrientes financieras ilícitas, que les privan de recursos críticos para la creación de instituciones y el desarrollo.

55. El marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región representa un compromiso innovador de los países de la región y las organizaciones y de la sociedad civil de aunar fuerzas en torno a la rendición mutua de cuentas y la paz sostenible. El marco, firmado por 13 Estados de África ante la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, la Unión Africana, las Naciones Unidas y otros asociados clave, exige que sus signatarios apliquen políticas que fomenten la estabilidad política, la justicia, la seguridad y el desarrollo. Se trata de un instrumento esencial que garantizará una mayor coherencia entre los agentes regionales e internacionales en apoyo del proceso de consolidación de la paz en la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos.

56. La experiencia reciente en la Región del Sahel y África central también ha puesto de manifiesto la necesidad de estrategias regionales que sean multidimensionales y aborden los aspectos políticos, de seguridad y de desarrollo. En respuesta a esa necesidad, las Naciones Unidas han elaborado una Estrategia integrada para el Sahel que se basa en el apoyo a la gobernanza inclusiva y eficaz,

mecanismos de seguridad regionales y nacionales capaces de hacer frente a las amenazas transfronterizas y planes integrados para la resiliencia a largo plazo. Como parte de la Estrategia, las Naciones Unidas están colaborando con la Unión Africana para apoyar una plataforma de liderazgo a nivel ministerial encargada de impulsar la coordinación de la seguridad y la cooperación en la región y los Estados vecinos. Esto representa una decisión extraordinaria para promover las asociaciones entre los agentes internacionales, regionales y nacionales de manera integral.

57. El Presidente del Banco Mundial y yo realizamos visitas sin precedentes a la región de los Grandes Lagos en mayo de 2013, y al Sahel, junto con colegas de la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y la Unión Europea, en noviembre de 2013. Esas visitas conjuntas señalaron la atención sobre los retos de la consolidación de la paz en dos regiones muy vulnerables y volcaron un renovado interés en la asociación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Durante nuestra visita se destacó la estrecha colaboración entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial en Malí, donde un proyecto conjunto evalúa las repercusiones económicas y sociales del despliegue de la MINUSMA con vistas a maximizar los beneficios para la economía local. Al mismo tiempo, la evaluación de la gestión financiera del sector de la seguridad de Malí por el Banco Mundial permitirá una gestión más transparente y un mayor apoyo internacional a ese sector.

58. La Comisión de Consolidación de la Paz también tiene un papel particular que desempeñar en lo tocante al mejoramiento de la coherencia de los esfuerzos regionales. Esta ha sido una de las prioridades de la Comisión, sobre todo en el último tiempo, respecto de la República Centroafricana y Guinea-Bissau, donde los presidentes de las respectivas configuraciones encargadas de cada país han colaborado estrechamente con mis Representantes Especiales para fomentar la colaboración de los países vecinos y de la región.

59. Además de apoyo político, la mayoría de los países que salen de situaciones de conflicto requieren un apoyo financiero y técnico sostenido para las funciones esenciales del Estado y el desarrollo de instituciones eficaces. En este sentido, las Naciones Unidas están ampliando su asociación y colaboración con las instituciones financieras internacionales, incluidos los bancos regionales de desarrollo, a fin de apoyar la recuperación después de los conflictos y promover la coherencia y la asistencia financiera a largo plazo. Un ejemplo de ello es la Conferencia de los Asociados de Ginebra organizada por el Gobierno de Burundi en octubre de 2012 con el apoyo del Presidente de la configuración de la Comisión de Consolidación de la Paz encargada del país, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial, en la que se prometieron contribuciones por más de 2.500 millones de dólares en apoyo del documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Burundi.

60. Los mecanismos de financiación compartida siguen siendo importantes instrumentos de apoyo coherente y sostenido de la comunidad internacional en las situaciones posteriores a conflictos. Esos mecanismos promueven la concordancia con las prioridades del gobierno, fomentan una mayor coherencia de las respuestas internacionales a situaciones complejas, reducen los costos de transacción, distribuyen los riesgos y fortalecen la rendición de cuentas mutua. El Fondo para la Consolidación de la Paz es uno de ellos. Ha contribuido sobremanera a hacer posible que las Naciones Unidas apoyen los procesos de paz, fomenten la rápida aplicación de los acuerdos de paz, inviertan en el fomento de la construcción institucional y obtengan dividendos de paz. Desde su creación, el Fondo ha asignado cerca de 500

millones de dólares, más de la mitad de los cuales han sido recibidos por los países que figuran en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz. Los mecanismos de financiación compartida también han servido para mejorar la colaboración entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial. El Servicio para el Desarrollo y la Reconstrucción de Somalia, por ejemplo, sirve de marco de coordinación y de estructura de financiación que proporciona una única estrategia y mecanismo de supervisión de los fondos fiduciarios gestionados por el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

61. Los pactos entre los Estados que salen de conflictos y los principales asociados internacionales en torno a prioridades de consolidación de la paz comunes también pueden garantizar una asistencia más eficaz y sostenida. Los nuevos pactos para Sierra Leona y Somalia han galvanizado esfuerzos conjuntos de los respectivos Gobiernos y sus asociados internacionales para determinar claramente las prioridades nacionales en materia de consolidación de la paz. En Somalia, el pacto ha ido acompañado por el Servicio para el Desarrollo y la Reconstrucción de Somalia, que canaliza nuevos fondos en apoyo de las prioridades del pacto. Si se elaboran y aplican teniendo en cuenta el consenso interno sobre los objetivos políticos y de desarrollo, los pactos pueden ofrecer la oportunidad para mantener una participación internacional coherente a más largo plazo y asegurar la rendición de cuentas mutua entre los países que salen de un conflicto y sus asociados internacionales.

62. Generar apoyo político y financiero sostenido de la comunidad internacional es particularmente importante durante la reducción y el cierre de las misiones de las Naciones Unidas. La transición y reconfiguración de las misiones conlleva el traspaso de responsabilidades a los gobiernos nacionales, en lo que los equipos en los países siguen desempeñando una función de apoyo. Como complemento de la política de evaluación y planificación integradas, se elaboraron nuevas directrices para esas transiciones, sobre la base de plazos y puntos de referencia realistas, así como orientaciones para el análisis de las ventajas comparativas. Esas directrices promovieron una mejor planificación y coordinación en la transición en Sierra Leona, que concluyó sin contratiempos en marzo de 2014.

63. En general, los retos de la consolidación de la paz en los países que salen de un conflicto duran más que la presencia de las misiones de las Naciones Unidas. Para que los equipos en los países mantengan las intervenciones cruciales para la construcción institucional y el desarrollo, debe contarse con una financiación y capacidades suficientes. La retirada de las misiones también puede limitar la capacidad de la Organización para prestar apoyo político y servicios de facilitación continuos, que siguen siendo esenciales en algunos países. En esos casos, la participación de las organizaciones regionales y subregionales, junto con mecanismos intergubernamentales como la Comisión de Consolidación de la Paz, debe consistir en proporcionar el acompañamiento político necesario para reducir el riesgo de recaída.

64. Para las Naciones Unidas, la estructura para la consolidación de la paz creada en 2005 sigue siendo una piedra angular de los esfuerzos internacionales de apoyo a los países que salen de situaciones de conflicto. La decisión de los Estados Miembros de establecer esa estructura es una respuesta a las frecuentes recaídas en la violencia de los países que salen de un conflicto y a las deficiencias de la estructura internacional general. En las Naciones Unidas, la estructura ha

institucionalizado un mecanismo para promover una atención constante y la coherencia de los esfuerzos internacionales a lo largo del tiempo. Su piedra angular es la Comisión de Consolidación de la Paz, que puede aprovechar la fuerza colectiva de los Estados Miembros en apoyo de la consolidación de la paz desde una perspectiva a más largo plazo de las situaciones posteriores a conflictos.

65. La Comisión de Consolidación de la Paz ha dedicado un esfuerzo considerable a desempeñar una función mayor, más flexible y más estratégica como mecanismo intergubernamental de apoyo a los países que salen de un conflicto centrándose en sus tres funciones fundamentales, la promoción política, la movilización de recursos y la coherencia de los esfuerzos internacionales. La Comisión ha logrado resultados importantes, aunque desiguales, a través de sus configuraciones encargadas de los seis países que figuran en su programa. Además, la Comisión ha abordado temas de consolidación de la paz y cuestiones de política más amplios a fin de extraer lecciones e intercambiar experiencias sobre cuestiones intersectoriales.

66. El examen de la estructura para la consolidación de la paz en 2015 brindará la oportunidad de fortalecer y aclarar el alcance y la calidad de la participación de la Comisión de Consolidación de la Paz y la manera en que podría mejorar en su conjunto las actividades de consolidación de la paz del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general. Insto a los Estados Miembros a configurar una Comisión que sea pertinente, catalizadora y eficaz. Los Estados Miembros también deben considerar la mejor manera de adaptar los métodos de trabajo de la Comisión al cambiante entorno internacional y a las novedades registradas en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales desde 2005.

## VI. Conclusión

67. Los países que salen de un conflicto se enfrentan a enormes desafíos al tratar de superar el legado de la guerra y encontrar el camino hacia la paz y la seguridad. Las Naciones Unidas han hecho importantes progresos en el apoyo que prestan a esos países para la consolidación de la paz en varias esferas y diversos contextos. Sin embargo, la Organización también ha enfrentado nuevos estallidos de violencia, que ponen de manifiesto la enormidad de la tarea y la obliga a mejorar en sus estrategias y enfoques.

68. De cara al futuro, las Naciones Unidas, los Estados Miembros que participan en la consolidación de la paz después de los conflictos y la comunidad internacional en general deben centrarse colectivamente en las prioridades siguientes:

a) La comunidad internacional debe hacer más para mantener el apoyo financiero, técnico y político a los países que salen de conflictos. La implicación continua de los Estados Miembros por conducto de la Comisión de Consolidación de la Paz y a través de grupos de amigos o grupos de contacto ha demostrado ser fundamental para mantener la atención internacional;

b) Sigue habiendo deficiencias en la prestación de apoyo financiero rápido y coherente para la ampliación de la autoridad del Estado y el restablecimiento de las funciones esenciales de la administración pública. También existe la necesidad de mantener durante un período largo el apoyo financiero que los Estados que salen de un conflicto necesitan para establecer instituciones eficaces, incluidos mecanismos de diálogo y gestión de las tensiones. Insto a los Estados Miembros a que sigan

contribuyendo generosamente al Fondo para la Consolidación de la Paz y otros mecanismos de financiación compartida y a que coordinen sus estrategias de financiación en apoyo de las prioridades nacionales;

c) La colaboración con el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo debe ampliarse para apoyar, entre otras cosas, la extensión efectiva de la autoridad del Estado y el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, que resultan críticos para los Estados que salen de un conflicto. Esas asociaciones podrían movilizar competencias y conocimientos técnicos específicos, así como recursos financieros adicionales;

d) Los agentes regionales y los países vecinos desempeñan un papel fundamental en la creación de entornos propicios para una paz sostenible para los países que salen de un conflicto violento. La Comisión de Consolidación de la Paz y las organizaciones regionales y subregionales pueden apoyar la creación de esos entornos, en colaboración con las entidades de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, debería prestarse más atención a la manera en que el sistema de las Naciones Unidas puede respaldar mejor los esfuerzos regionales;

e) Los pactos siguen siendo un instrumento importante para fijar prioridades nacionales de consolidación de la paz y armonizar el apoyo de la comunidad internacional y deben estar concebidos para fortalecer el acompañamiento político de los compromisos nacionales. Aliento a los agentes regionales a que participen de ellos;

f) Las Naciones Unidas deben realizar su labor de manera más integrada y coherente. Sus esfuerzos deben guiarse por una estrategia política que aborde las principales amenazas a la paz y la estabilidad de forma que las actividades programáticas puedan apoyar mejor la consolidación de la paz. Los procesos de planificación deben garantizar que el sistema de las Naciones Unidas se esfuerce por alcanzar un conjunto claro de objetivos estratégicos dirigidos a la consolidación de la paz;

g) El desarrollo de las instituciones políticas básicas, la supervisión civil de las fuerzas de seguridad, la administración pública y los servicios básicos debe basarse en acuerdos políticos inclusivos para asegurar la legitimidad popular del Estado. El proceso de construcción institucional a menudo requiere una constante labor de facilitación por parte de las Naciones Unidas, así como el apoyo político sostenido de las organizaciones regionales y los Estados Miembros;

h) El examen de la estructura de consolidación de la paz de 2015 brindará la oportunidad de asegurar que se ajuste mejor a las necesidades de los países que salen de situaciones de conflicto y que los esfuerzos colectivos para evitar un resurgimiento de los conflictos den mejores resultados. Insto a los Estados Miembros a que aprovechen el examen a fin de hacer de esto una realidad.

69. Mantengo mi compromiso de continuar aprovechando nuestras experiencias sobre el terreno en diversos contextos con el fin de optimizar los efectos de los esfuerzos de las Naciones Unidas en pro de la consolidación de la paz, en particular en el marco de mi Plan de Acción de Siete Puntos para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género.

70. Con gusto seguiré informando sobre los progresos, la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas por la Organización en la consolidación de la paz.