

Anexo IX: Indicador de Construcción de paz posbélica

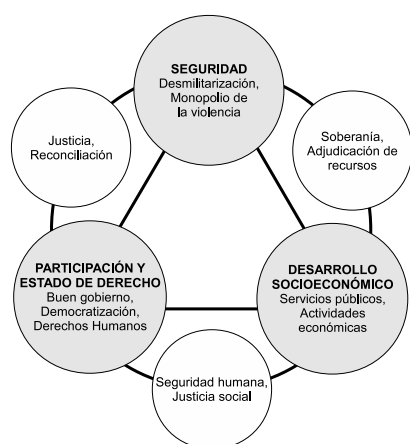
El indicador n.º 4 explora la implicación de la comunidad internacional en diversos contextos posbélicos con objetivos formales de construcción de paz. Se centra en la fase de respuesta inicial, en la cual la comunidad internacional pretende desempeñar un papel decisivo y considera su propia intervención imprescindible. El indicador está compuesto por un reducido número de variables que denotan el **alcance** de la intervención internacional (los diferentes ámbitos de los que se ocupa) y su **progreso** (el desarrollo de las actividades puestas en marcha), reflejando así el grado de implicación y el potencial transformador de la intervención.

Este indicador no evalúa el éxito que ha tenido la intervención en la construcción de paz. Muestra, en cambio, si se cumplen ciertos criterios necesarios, desde la perspectiva de la propia comunidad internacional, para iniciar el traspaso de responsabilidades a los actores locales (la transición de la respuesta inicial a la fase de transformación explicada más abajo).

a) Pilares, ámbitos y alcance

Simplificando considerablemente, se pueden delimitar tres grandes **pilares** designados por Naciones Unidas y otros organismos de la comunidad internacional para la construcción de paz. Estos son comúnmente denominados según los fines a lograr: **la seguridad, el desarrollo socioeconómico, y la participación y el Estado de derecho**. Bajo estos enunciados se incluye un enorme catálogo de objetivos, estrategias y procesos sociales que aquí se denominarán genéricamente “ámbitos de actuación”.

Pilares y principales ámbitos de actuación de la CPPB



La relación entre pilares y entre ámbitos de actuación es motivo de un continuo debate que exige la constante reformulación de las políticas de CPPB. Está aceptado que, en una situación óptima, todos ellos se complementan y realimentan, por lo que no es corriente adoptar una interpretación estrictamente lineal de la

clásica secuencia *seguridad física-desarrollo económico-democratización*, sino que se acomete la rehabilitación desde todos los pilares simultáneamente.

Para construir el indicador n.º 4 se han seleccionado seis ámbitos, dos por cada pilar. El alcance de la intervención se estima sobre la base del número de estos ámbitos en los que la comunidad internacional se encuentra implicada. A cada ámbito se le da el mismo valor y se presupone que su inicio, desarrollo y finalización podrían, en principio, darse simultáneamente. Por tanto, el valor máximo del alcance sería 6 y el menor, 1.

Pilares y ámbitos del indicador n.º 4

Pilar	Ámbito
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Misiones militares Gestión de armas y ex combatientes
Desarrollo socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> Conferencias de donantes y planes de desarrollo Asistencia a refugiados y desplazados
Participación y Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> Procesos electorales Reformas constitucionales

Que el indicador muestre un mayor alcance de la intervención no refleja necesariamente un avance del proceso o que éste sea más largo. Sí pondría de manifiesto, sin embargo, que existe una mayor implicación por parte de la comunidad internacional y que, si la intervención logra sus objetivos, la transformación de esa sociedad será previsiblemente más profunda y acorde a sus designios. Pero esta implicación ha de relativizarse, ya que su ausencia puede deberse a diversas causas. Por ejemplo, ciertos ámbitos pueden ser abordados endógenamente o el papel que desempeña la comunidad internacional en ellos puede no ser de liderazgo. También puede ser que no exista la necesidad de llevar a cabo ciertas iniciativas, o que éstas sean pasadas por alto debido a la falta de previsión, interés, recursos u otras razones.

b) Indicación de progreso

Como se afirma en el capítulo sobre CPPB, se tiende a concebir el conflicto armado como un período de crisis. Esto hace que la implicación de la comunidad internacional se lleve a cabo desde los modelos de actuación ante emergencias. El esfuerzo mayor, por tanto, se dará en cuanto comienza a remitir el conflicto y se abandonará cuando se “retorne a la normalidad”. Siendo así, el grado de implicación en la respuesta inicial indicará el interés relativo en uno u otro contexto que pondrá a largo plazo la comunidad internacional.

Durante la respuesta inicial, las actividades pasan de ser substitutivas, preparatorias o de emergencia a esta-

Cronograma de la CPPB: Actividades de Respuesta inicial



Basado en Center for Strategic and International Studies, *Post-conflict Reconstruction Task Framework*, CSIS/AUSA, mayo de 2002, y UNDG/ECHA Working Group on Transitions, *UN Transitional Strategy Guidance Note [borrador]*, UNDG, octubre de 2005.

blecer un contexto en el que se hace posible el traspaso de responsabilidades a las instituciones locales propio de la segunda fase de transformación. Ese progreso es tomado en cuenta y determinadas actividades son consideradas indicadoras del comienzo de la intervención internacional o de la transición hacia la fase de transformación (véase cronograma).

Existe implícito un “momento cero” de la intervención distinguible de la no intervención. Éste se daría cuando la comunidad internacional expresa claramente la intención de participar en determinados aspectos de la CPPB pero todavía no ha puesto en marcha la operación o, por ejemplo, durante el período entre la finalización de los enfrentamientos armados y la transformación de una operación que ya se estaba llevando a cabo (misión militar de mantenimiento de la paz, asistencia a refugiados) a una que asuma como prioritarios los objetivos de la construcción de paz a largo plazo. Para reflejar este período se ha tomado la fecha del acuerdo de paz para marcar el inicio de la situación posbélica.

c) Criterios para determinar alcance y progreso

En general, dos condiciones comunes a todos los ámbitos para denominar la presencia de la comunidad internacional como de intervención para la construcción de paz son: a) que el papel desempeñado por la comunidad internacional sea de marcado liderazgo, así expresado preferiblemente por una resolución del Consejo de Seguridad, y b) que entre los objetivos de esa intervención estén especificados aquellos que la ONU considere propios de la CPPB.

Misiones militares

Se consideran las operaciones militares internacionales desplegadas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas mediante una resolución del Consejo de Seguridad que también incluye un componente civil

responsable de poner en marcha las actividades de construcción de paz vinculadas con aspectos legales, políticos, humanitarios y de derechos humanos. Al tratarse de intervenciones de seguridad se consideran exclusivamente las misiones con tropas desplegadas bajo mandato de Naciones Unidas y no las misiones políticas sin componente militar. No se tienen en cuenta, así mismo, las misiones militares desplegadas bajo mandato de organizaciones regionales, aunque estén autorizadas por el Consejo de Seguridad.

Se considera que una misión de este tipo da comienzo con la aprobación de la resolución y que el momento de transición se da cuando finaliza el mandato del componente militar de la misión.

Fuentes de los datos: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de Naciones Unidas, resoluciones del Consejo de Seguridad.

Gestión de armas y ex combatientes

Se contemplan los procesos dirigidos a ex combatientes. Estos pueden ser tanto de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), como aquellos destinados a la reforma del sector de la seguridad (RSS). En el primer caso, el inicio viene marcado o por el acantonamiento de los grupos armados o por el desarme de combatientes individuales. La transición se considera en el momento de la desmovilización formal (licenciamiento) que abre el camino hacia la reintegración civil. En el segundo caso, el inicio se marca por el acuartelamiento de tropas o el inicio de la identificación de ex miembros de grupos armados no estatales para su posterior inserción en el sector de seguridad estatal. La transición la marca el inicio efectivo del proceso de RSS y/o la fundación de unas nuevas fuerzas armadas.

Fuentes: DPKO, Departamento de Asuntos Políticos (DPA) de Naciones Unidas, PNUD, Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración (MDRP) del Banco Mundial.

d) Desarrollo socioeconómico

Conferencias de donantes y planes de desarrollo

Se considera como actividad de inicio de la respuesta inicial en este ámbito la celebración de la conferencia internacional de donantes organizada por Naciones Unidas en colaboración con el Banco Mundial donde se presenten las primeras evaluaciones de necesidades para la CPPB. La transición la determina la elaboración por parte del Gobierno, con el apoyo de Naciones Unidas, de una Evaluación Común para el País (CCA, por sus siglas en inglés), una Planificación Estratégica para la Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) u otro documento que determine la estrategia de transición que sirve para coordinar la recaudación y asignación de la financiación internacional.

Fuente: Banco Mundial, FMI, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Población refugiada y desplazada

Para determinar el comienzo de la fase inicial, se toman en cuenta las crisis de refugiados y desplazados bajo la protección de ACNUR y con país de origen en situación posbélica. En el momento en el que se da un retorno masivo de población (las cifras de población retornada son superiores a las cifras de población refugiada o desplazada interna) se establece el inicio de la fase de transición.

Fuente: ACNUR.

Indicador de Construcción de Paz Posbélica

		Pilar	Seguridad	
		Ámbito	Misión militar	Gestión de armas y excombatientes
		Actividad	Misión → Inicio mandato ✓ Finalización mandato	Programa → Inicio ✓ Finalización
	Acuerdo de paz			
Afganistán	Acuerdo de Bonn 05/12/2001		ISAF → S/RES/1386, 20/12/2001 ✓ S/RES/1833, 13/10/2009	DDR/DIAG → 10/2003
Congo, R.D.	Acta Final, Sun City 02/04/2003		MONUC → S/RES/1291, 24/02/2000 ✓ S/RES/1856, 31/12/2009	PNDDR → 07/2004
Côte d'Ivoire	Acuerdo de Linas-Marcoussis 24/01/2003		ONUCI → S/RES/1479, 13/05/2003 ✓ S/RES/1826, 31/01/2009	PNDDR → 12/2007
Haití	Resolución del Consejo de Seguridad 1542 ¹ 30/04/2004		MINUSTAH → S/RES/1542, 30/04/2004 ✓ S/RES/1840, 05/10/2009	Inicio RSS ✓ 06/2004
Iraq	Resolución del Consejo de Seguridad 1483 ² 22/03/2003		MNF-I → S/RES/1551, 16/10/2003 ✓ S/RES/1790, 31/12/2008	Disolución Ejército ✓ 23/03/2004
Liberia	Acuerdo General de Paz, Accra 18/08/2003		UNMIL → S/RES/1509, 19/09/2003 ✓ S/RES/1836, 30/09/2009	DDRR → 12/2003 ✓ 11/2004
Nepal	Acuerdo General de Paz, Katmandú 21/11/2006			AMMAA → 01/2007
R. Centroafricana	Diálogo Político Inclusivo, Bangui 21/06/2008			Pendiente
Sudán (Meridional)	Acuerdo General de Paz, Nairobi 09/01/2005		UNMIS → S/RES/1590, 24/03/2005 ✓ S/RES/1812, 30/04/2009	DDR → 09/2005

1. Establecimiento de la MINUSTAH (S/RES/1542 de 30 de abril de 2004).

2. Reconocimiento de la autoridad de EEUU y Reino Unido en su calidad de potencias ocupantes (S/RES/1483 de 22 de mayo de 2003).

3. Número de actividades de respuesta inicial con intervención internacional (actividades comenzadas/actividades en transición a fase de transformación).

4. De la respuesta inicial, desde el arranque de la intervención de CPPB hasta que todas las actividades comenzadas están en transición a fase de transformación.

e) Participación y Estado de derecho

Procesos electorales

Se considera que la comunidad internacional interviene en, si bien no lidera, un proceso electoral cuando, además de funciones de facilitación, asesoramiento y supervisión, tiene la atribución de validar el proceso y los resultados electorales. Se contemplan elecciones tanto legislativas como presidenciales.

Como inicio del proceso se toma una de las diversas actividades preparatorias de unos comicios, tales como la fijación oficial de una fecha para la celebración de las elecciones, la elaboración de un censo de población o el establecimiento de una comisión electoral. La celebración de las elecciones marca el punto de transición.

Fuentes: International IDEA, informes del secretario general de la ONU, International Foundation for Electoral Systems.

Reforma constitucional

Se tienen en cuenta los procesos de reforma constitucional en los que la comunidad internacional interviene de manera directa y activa para garantizar la transparencia, la participación plural y el respeto por los derechos humanos. El comienzo de la fase inicial se establece con la creación de una comisión o asamblea constituyente y la transición viene señalada por la aprobación de una nueva Constitución.

Fuentes: OIT, informes del secretario general de la ONU.

Desarrollo socioeconómico		Participación y Estado de derecho		Alcance ³	Duración ⁴ (años)
Conferencia de donantes y plan de desarrollo	Refugiados y desplazados internos	Proceso electoral	Reforma constitucional		
→ Conferencia ✓ Plan	Inicio retorno	Tipo de elecciones → Inicio proceso ✓ Comicios	→ Inicio ✓ Refrendo		
→ Tokio, 01/01/2002 ✓ CCA, 10/2004	2002	Legislativas → 15/02/2003 ✓ 18/09/2005	→ 03/11/2002 ✓ 03/01/2004	6 (2/4)	7,2
→ Kinshasa, 11/11/2004 ✓ PRSP, 09/2007	2006	Legislativas → 20/06/2005 ✓ 30/07/2006	→ 24/01/2005 ✓ 18/02/2006	6 (2/4)	5,8
→ Aplazada sin fecha ✓ PRSP, 01/2009	Pendiente	Presidenciales → 15/08/2003 Aplazadas sin fecha		5 (4/1)	6,0
→ Washington, 20/07/2004 ✓ PRSP, 12/2006		Presidenciales → 30/08/2004 ✓ 07/02/2006		4 (1/3)	4,8
→ Madrid, 24/10/2003 ✓ Assistance Strategy, 08/2005	Pendiente	Legislativas → 08/06/2004 ✓ 30/01/2005	→ 30/01/2005 ✓ 15/10/2005	6 (1/5)	5,9
→ Nueva York, 06/02/2004 ✓ CCA, 06/2006	2007	Legislativas y Presidenciales → 31/05/2004 ✓ 11/10/2005		5 (1/4)	5,5
→ Katmandú, 07/03/2007 ✓ CCA, 12/2007	2007	Legislativas → 15/06/2007 ✓ 10/04/2008		4 (1/3)	2,2
	Pendiente	Legislativas y Presidenciales Previstas en 2010		3 (0/0)	0,5
→ Oslo, 12/04/2005 ✓ Transitional Strategy, 03/2005	2007	Legislativas y Presidenciales → 24/03/2005 Previstas en 2009		5 (2/3)	4,1