Naciones Unidas

Democracia, paz y seguridad

El rol de las Naciones Unidas

Editor:
Massimo Tommasoli

Documento de políticas

Noviembre de 2010

El sistema de las Naciones Unidas debe seguir una estrategia común para la consolidación de la paz, del Estado y de la democracia, basada en un análisis político compartido de países que salen de una situación de conflicto

Copyright © Naciones Unidas, 2010. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni de IDEA Internacional, de su Directorio ni de los miembros de su Consejo.
Idea+
Impreso por: Nation Printing Corporation
Todas las fotografías son © IDEA International 2010, excepto la del Excmo. Sr. Embajador Cesare Ragaglini en la pág. 44, que es © Misión Permanente de Italia ante las Naciones Unidas 2010

LA MESA REDONDA INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA, PAZ Y SEGURIDAD: EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL PRESENTE DOCUMENTO DE POLÍTICAS SE HAN FINANCIADO CON APORTES DEL GOBIERNO DE ITALIA

PANORAMA DE IDEA INTERNACIONAL

NUESTRA MISIÓN

En un mundo en el que la democracia no se puede dar por sentada, la misión del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es:

> *apoyar el cambio democrático sostenible proveyendo conocimientos comparativos, ayudando a la reforma democrática e incidiendo en las políticas y en la política.*

Para abordar nuestra misión nos centramos en la capacidad de las instituciones democráticas para ofrecer un sistema político caracterizado por la participación pública y la inclusión, por un gobierno representativo y responsable de sus actos, que responda a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y por el Estado de derecho y la igualdad de derechos para todos los ciudadanos.

Desarrollamos nuestra tarea a través de tres áreas de actividades:

- proveyendo experiencia y conocimientos comparativos provenientes de nuestra experiencia práctica en los procesos de creación de democracia en diferentes contextos de todo el mundo;
- ayudando a los actores políticos a reformar las instituciones y los procesos democráticos y participando en los procesos políticos cuando nos invitan a hacerlo; e
- incidiendo en las políticas para el desarrollo de la democracia con el aporte a los actores políticos de nuestros recursos y conocimientos comparativos, así como de asistencia.

Nuestro trabajo se desarrolla en torno a dos principios fundamentales:

- Somos exponentes del cambio democrático. La naturaleza propia de la democracia se relaciona con la evolución y adaptación de los sistemas de gobierno para responder a las necesidades de una sociedad que se halla en un proceso de cambio constante.
- Apoyamos el cambio. Los propulsores del cambio deben provenir de las propias sociedades.

NUESTRO PROGRAMA

La democracia no puede ser importada ni exportada, pero sí es posible brindarle respaldo. Como los actores de la democracia pueden inspirarse en lo que se está haciendo en distintas partes del mundo, IDEA Internacional desempeña un papel instrumental de apoyo a dichas iniciativas, para lo cual:

Provee experiencias y conocimientos comparativos en materia de:

- elecciones y referendos
- constituciones
- partidos políticos
- emancipación política de la mujer
- autoevaluación de la democracia

Ayuda a los actores políticos en los procesos de reforma nacionales:

Como en última instancia el cambio democrático es llevado a cabo por los ciudadanos a nivel nacional y local, a su solicitud y dentro de las áreas de nuestro programa, nosotros brindamos asistencia a los procesos de reforma nacional en distintos países de:

- América Latina
- África y Medio Oriente
- Asia y el Pacífico

Incide en las políticas de creación de democracia:

Una característica fundamental del fortalecimiento de los procesos de desarrollo de la democracia es el intercambio de conocimientos y experiencias entre los actores políticos. Para apoyar ese intercambio, promovemos:

- diálogos
- seminarios y conferencias
- construcción de capacidades

Procura desarrollar e integrar la comprensión de los problemas más importantes:

Como las instituciones y los procesos democráticos operan en contextos políticos nacionales e internacionales desarrollamos e integramos la comprensión de la interacción entre la democracia y:

- el desarrollo
- los conflictos y la seguridad
- la igualdad entre los sexos
- la diversidad

Nuestro enfoque

La democracia crece desde el interior de las sociedades, es un proceso dinámico en constante evolución y nunca alcanza un estado de consolidación definitiva. Esto se refleja en nuestro trabajo: apoyamos los esfuerzos de nuestros asociados que avanzan hacia la democracia y cooperamos con ellos paso a paso con una perspectiva de largo plazo.

Desarrollamos sinergias con quienes participan en la promoción de los procesos democráticos –entidades políticas regionales (como, por ejemplo, la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA)), autoridades, políticos, partidos políticos, órganos de gestión electoral, organizaciones de la sociedad civil– y alianzas estratégicas con los principales organismos regionales, internacionales, multilaterales y bilaterales que apoyan el cambio democrático, así como con diferentes organismos de las Naciones Unidas.

Fundamentalmente, ofrecemos experiencia y opciones; pero, fieles al principio de que quienes toman las decisiones en una democracia son los ciudadanos y sus representantes, no prescribimos las soluciones.

IDEA Internacional es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Los Estados miembros de IDEA Internacional son todos países democráticos que brindan apoyo político y económico a las actividades del Instituto: Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Cabo Verde, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, Ghana, Holanda, India, Mauricio, Mongolia, México, Namibia, Noruega, Perú, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón tiene la condición de observador.

Índice

Principales recomendaciones 6

Resumen 7

- Principales recomendaciones 7
- Contenido de la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia en situaciones de conflicto 8
- Método de trabajo de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto 8
- De cara al futuro: consecuencias para las políticas, la práctica y la investigación 9

1. Introducción 11
   - Análisis del contexto y formulación del problema en la mesa redonda 11
   - Objetivos y estructura de la mesa redonda 13
2. Políticas y prácticas de las Naciones Unidas en apoyo de la gobernanza democrática, la paz y la seguridad: panorama general 14
3. Pacto de las élites y capacidad de liderazgo 17
4. Secuencias y prioridades 19
5. Democratización, gobernanza local y consolidación de la paz 22
6. Instituciones eficaces 25
7. Promoción de la coordinación, la planificación global y los enfoques integrados 27
8. El rol de las Naciones Unidas en apoyo de la democracia, la paz y la seguridad: conclusiones y recomendaciones 30
   - Principales recomendaciones 30
   - Contenido de la asistencia a la democracia que prestan las Naciones Unidas en situaciones de conflicto 31
   - Método de trabajo de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto 31
   - De cara al futuro: consecuencias para las políticas, la práctica y la investigación 33

Anexos: 37

- Anexo 1: Nota conceptual para la Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas 37
- Anexo 2: Programa anotado de la Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas 44
- Anexo 3: Discurso de bienvenida del Excmo. Sr. Embajador Cesare Maria Ragaglini, Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas 51
- Anexo 4: Declaración del Sr. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas 54
- Anexo 5: Declaración del Sr. Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 57
- Anexo 6: Declaración de la Sra. Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz 59
- Anexo 7: Declaración del Dr. Massimo Tommasoli, Observador permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas 62

Bibliografía 68

Lista de acrónimos 76

Agradecemos especialmente a la Sra. Necla Tschirgi, Profesora de Práctica, Seguridad Humana y Construcción de la Paz, Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego, por su apoyo a la ejecución de la presente iniciativa.

Democracia, paz y seguridad

El rol de las Naciones Unidas

Editor: Massimo Tommasoli

Informe de la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas*, organizada conjuntamente por IDEA Internacional, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

Principales recomendaciones

1 Las políticas, las prácticas y los conocimientos relacionados con la asistencia a la democracia en situaciones posteriores a un conflicto evolucionan con mucha rapidez. Es necesario extraer nuevas enseñanzas y ponerlas en práctica para fomentar una constante y provechosa interacción entre la investigación, las políticas y la práctica.

2 La democratización de los países afectados por conflictos es un problema multidimensional. Para aplicar los programas de asistencia a la democracia se necesita más apoyo estratégico y sostenible en materia de seguridad, política y desarrollo.

3 La democracia crece desde el interior, y los actores externos sólo pueden respaldarla. Puesto que la democracia es un proceso a largo plazo, complejo y muy determinado por el contexto, la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia debe basarse tanto en una profunda comprensión de las realidades locales como en conocimientos comparativos sólidos.

4 El sistema de las Naciones Unidas debe actuar en colaboración con las demás partes interesadas para brindar un apoyo eficaz a la democratización, lo que requerirá enfoques estratégicos integrados.

Resumen

Los días 1° y 2 de marzo de 2010 el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) organizaron una mesa redonda en Nueva York para analizar el rol de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo, la paz y la seguridad. En esta reseña se destacan las principales conclusiones y recomendaciones expuestas por los participantes en dicha mesa redonda.

La *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas* reunió en Nueva York, en marzo de 2010, a más de 80 responsables de la formulación de políticas, agentes y académicos con el fin de analizar la labor de las Naciones Unidas en la confluencia de la asistencia a la democracia, la pacificación, y el mantenimiento y consolidación de la paz. El programa de la reunión fue elaborado conjuntamente por el DAP, el DOMP, el PNUD e IDEA Internacional. La mesa redonda se organizó en seis sesiones temáticas en las que se abordaron problemas sustantivos y de procedimiento de la consolidación de la democracia en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos:

1. Panorama general de las políticas y prácticas de las Naciones Unidas;
2. Pacto de élites y capacidad de liderazgo;
3. Secuencias y prioridades;
4. Democratización, gobernanza local y consolidación de la paz;
5. Instituciones eficaces; y
6. Promoción de coordinación, planificación global y enfoques integrados.

Como orientación de los debates se usaron estudios de casos del Afganistán, Nepal, Timor-Leste, Haití y África Occidental, así como un documento de debate preparado expresamente para la mesa redonda.

En la reunión de clausura los participantes expusieron las conclusiones y recomendaciones principales para las Naciones Unidas en cuanto al modo de abordar el doble objetivo de lograr una paz duradera y consolidar una democracia, una gobernanza e instituciones públicas sostenibles en situaciones de fragilidad y de recuperación posterior a un conflicto.

Principales recomendaciones

Cuatro fueron las recomendaciones principales resultantes de los intensos y multifacéticos debates que se desarrollaron en la mesa redonda:

1. Las políticas, las prácticas y los conocimientos relacionados con la asistencia a la democracia en situaciones posteriores a un conflicto evolucionan con mucha rapidez. Es necesario extraer nuevas enseñanzas y ponerlas en práctica para fomentar una constante y provechosa interacción entre la investigación, las políticas y la práctica.
2. La democratización de los países afectados por conflictos es un problema multidimensional. Para aplicar los programas de asistencia a la democracia se necesita más apoyo estratégico y sostenible en materia de seguridad, política y desarrollo.
3. La democracia crece desde el interior, y los actores externos sólo pueden respaldarla. Puesto que la democracia es un proceso a largo plazo, complejo y muy determinado por el contexto, la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia debe basarse tanto en una profunda comprensión de las realidades locales como en conocimientos comparativos sólidos
4. El sistema de las Naciones Unidas debe actuar en colaboración con las demás partes interesadas para brindar un apoyo eficaz a la democratización, lo que requerirá enfoques estratégicos integrados.

A continuación se resumen otras conclusiones y recomendaciones más concretas, que se presentan en tres grupos:

- contenido de la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia en situaciones de conflicto;

- método de trabajo de las Naciones Unidas en estas situaciones; y
- consecuencias para las políticas, la práctica y la investigación.

Contenido de la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia en situaciones de conflicto

Las Naciones Unidas ya están interesadas en una serie de áreas sustantivas en las que se ha adquirido una experiencia considerable, tales como mediación política, elecciones, reforma política e institucional, reforma de la administración pública y fundamentos socioeconómicos de la demo cracia. Pese a ello la consolidación de conocimientos a nivel institucional en este momento es muy limitada.

A continuación figuran algunas recomendaciones específicas surgidas de la mesa redonda con respecto a este tema:

- Consolidar los conocimientos de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre qué es lo que funciona, en qué condiciones y por qué. Complementar estrategias para un pacto de élites con iniciativas socioeconómicas a efectos de garantizar el apoyo popular a los acuerdos políticos que alcancen las élites.
- Formular y ofrecer opciones de reforma institucional basadas en el caudal de conocimientos y experiencia de las Naciones Unidas y de otros actores en la consolidación de la democracia. Efectuar análisis comparativos, no preceptivos, de las diferentes opciones de diseño institucional en función de los ejemplos de todas las regiones, incluyendo el hemisferio sur, puede ser de gran utilidad para los actores locales comprometidos con procesos de reforma.
- Vincular diversos programas de las Naciones Unidas en apoyo de la democracia, la paz y la seguridad, facilitando un análisis político riguroso, la elaboración de hipótesis y la planificación para casos de emergencia.

Método de trabajo de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto

El criterio que aplican las Naciones Unidas para la asistencia a la democracia se basa, en gran medida, en la oferta, y depende de los mandatos, las capacidades y los recursos institucionales, en lugar de basarse en una evaluación realista de las necesidades existentes sobre el terreno. A menudo hay discrepancias entre las instrucciones políticas y las directrices prácticas formuladas en la Sede de las Naciones Unidas y las dificultades cotidianas que se presentan sobre el terreno.

Entre las recomendaciones específicas de la mesa redonda con respecto al método de trabajo de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto podemos mencionar:

- Reforzar la colaboración en el seno de las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, garantizar una cooperación más eficaz con otras entidades que trabajan en la asistencia a la democracia en situaciones posteriores a un conflicto.
- Adoptar una estrategia común en todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz, del Estado y de la democracia en función de un análisis político compartido de países que salen de una situación de conflicto. Para favorecer la elaboración de una estrategia de este tipo deberían sincronizarse procesos y mecanismos comunes, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el proceso de planificación integrada de las misiones y el marco estratégico integrado de las Naciones Unidas.
- Poner en marcha estructuras de incentivo dentro del sistema de las Naciones Unidas para promover la colaboración entre las políticas y los mecanismos de la Sede y los procesos de las oficinas en los países, así como entre las distintas partes de las Naciones Unidas que trabajan en la asistencia a

la democracia. Algunas medidas que podrían resultar útiles son la capacitación interinstitucional, una difusión más eficaz de las directrices prácticas para mejorar la colaboración dentro del sistema, la organización de foros de debate y mesas redondas a nivel regional que promuevan una mayor interacción entre las ideas de la Sede y del terreno, y la elaboración de un programa común.

- Crear una única plataforma Web de las Naciones Unidas sobre democracia, paz y seguridad a fin de intercambiar información y conocimientos dentro del sistema y con sus diversas comunidades sobre prácticas relativas a una amplia gama de cuestiones en la confluencia de la paz, la seguridad y la gobernanza democrática.
- Aunar esfuerzos para vincular en forma más sistemática la labor de las Naciones Unidas en materia de democracia con la realizada en favor de la paz y la seguridad. Los copatrocinadores de la mesa redonda deben tratar de crear un proceso más concreto de formulación de políticas en materia de democracia, paz y seguridad.

De cara al futuro: consecuencias para las políticas, la práctica y la investigación

Los participantes en la mesa redonda destacaron varios temas muy importantes que influyen en las políticas, la práctica y la investigación, dignos de una mayor atención y seguimiento. Esos temas se resumen a continuación.

Cuestiones estratégicas y a nivel de políticas

- Determinar cuáles son los principios básicos y las directrices específicas de política que atañen a las diferentes áreas temáticas abordadas en las decisiones del Comité de Políticas de las Naciones Unidas relativas a determinadas cuestiones, como el Estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad y la elaboración de una constitución con el fin de determinar sus consecuencias para la asistencia a la democracia, la consolidación de la paz y la construcción del Estado.
- Reflejar en las declaraciones de política y en las iniciativas y eventos que las Naciones Unidas puedan realizar en el futuro la mayor comprensión que tiene el sistema de la compleja relación entre la asistencia a la democracia y la consolidación de la paz.
- Vincular de un modo más eficaz los debates sobre políticas en el sistema de las Naciones Unidas con la formulación de políticas en otros importantes foros internacionales, tales como las organizaciones regionales y los donantes bilaterales y multilaterales, en relación con áreas problemáticas como, por ejemplo, las prioridades en materia de financiación o los buenos principios para la consolidación de la democracia, la paz y el Estado en países frágiles.

Cuestiones a nivel operacional

- Superar la discrepancia entre las resoluciones de la Sede de las Naciones Unidas en materia de política y su implementación en el terreno mediante análisis compartidos y una estrategia unificada, utilizando instrumentos de las Naciones Unidas como el proceso de planificación integrada de las misiones y la fuerza internacional de estabilización.
- Elaborar directrices claras, empíricas, que permitan a los agentes integrar mejor las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con la democracia y las relacionadas con la paz y la seguridad, y publicarlas en un manual de las Naciones Unidas para agentes que ofrezca una guía o lista exhaustiva con los principales aspectos que se deben tener en cuenta al afrontar el doble problema de garantizar la paz y la estabilidad y de avanzar en el proceso de democratización.

- Revisar la estructura de los incentivos de las Naciones Unidas (mandatos y plazos de actuación, cuestiones relativas a los recursos humanos, recursos financieros, liderazgo) para solucionar los problemas prácticos que impiden convertir en medidas efectivas las estrategias integradas.

Cuestiones relativas a la investigación y el análisis

- Las Naciones Unidas deben seguir comprometidas intelectualmente en debates académicos y de políticas en torno a los conceptos de democracia, consolidación de la paz y construcción del Estado, a través de su propio trabajo analítico y el de sus asociados en todo el mundo, especialmente el de IDEA Internacional.
- Recoger diferentes perspectivas y experiencias de todo el mundo para ampliar el número de posibilidades y opciones disponibles para los países que salen de un conflicto y que afrontan un proceso de transición democrática.
- Recopilar y compartir sistemáticamente los métodos de la práctica democrática que se reflejan en la labor de las Naciones Unidas y en la labor de otras entidades que actúan en situaciones de conflicto.
- Identificar áreas en las que sea necesario profundizar las investigaciones y el conocimiento para afrontar los nuevos problemas que presenta la consolidación de la democracia en los países afectados por conflictos.
- Ampliar y afianzar la base de conocimientos sobre políticas y prácticas de las Naciones Unidas y de sus asociados en relación con los vínculos entre la democracia, la paz y la seguridad.■

Introducción

Los días 1° y 2 de marzo de 2010, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) organizaron una mesa redonda en Nueva York sobre la labor de las Naciones Unidas en materia de paz, seguridad y democracia. La finalidad de la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas* era fomentar un intercambio de experiencias y perspectivas a través de la teoría, la política y la práctica. La nota conceptual de la reunión figura en el Anexo 1.

Esta mesa redonda congregó a más de 80 responsables de la formulación de políticas, agentes y académicos que trabajan en distintos aspectos relacionados con la paz, la seguridad y la democracia para evaluar el trabajo de las Naciones Unidas en la confluencia de la asistencia a la democracia, la pacificación, y el mantenimiento y consolidación de la paz. Esta fue la segunda de una serie de tres reuniones destinadas a colocar la cuestión de la democracia sobre los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. En la primera reunión, organizada en septiembre de 2008 por el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, el PNUD e IDEA Internacional, se analizó la relación entre la democracia y el desarrollo. La tercera reunión se centrará en los vínculos entre la democracia y los derechos humanos.

En este informe resumido se destacan las principales recomendaciones y conclusiones que surgieron de la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas,* realizada en marzo de 2010. Por ser la asistencia a la democracia un campo en constante evolución, las opiniones y enseñanzas recogidas en este informe deben considerarse como parte de un proceso acumulativo de aprendizaje y no como conclusiones definitivas. De hecho, uno de los principales resultados de la mesa redonda fue que se identificaron problemas importantes y temas pendientes que requieren mayor estudio y seguimiento.

> "Esta mesa redonda se realiza en un momento especialmente oportuno: diez años después del paradigmático Informe Brahimi, en el que se ponderaban las dificultades enfrentadas por las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la primera década tras el fin de la Guerra Fría; cinco años después de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, que se revisa este año; y un año después de la iniciativa Nuevo Horizonte, que fuera puesta en marcha por el Secretario General en busca de nuevas dimensiones en las actividades de mantenimiento de la paz. Todos estos pasos influyen directa o indirectamente en el rol de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz, la seguridad y la democracia".
>
> Excmo. Sr. Embajador Cesare Maria Ragaglini, Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas (véase la declaración completa que figura en el Anexo 3)

Análisis del contexto y formulación del problema para la mesa redonda

La *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas*, celebrada en marzo de 2010, tomó como base las declaraciones y debates actuales de las Naciones Unidas sobre políticas, como por ejemplo:

- la Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia (Secretario General de las Naciones Unidas 2009c), de septiembre de 2009, en la que se establecen la normativa y los fundamentos conceptuales de la labor de las Naciones Unidas a favor de la

democracia, así como los principios rectores de una asistencia eficaz a la democracia;

- la revisión que realizan actualmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Comisión de Consolidación de la Paz, cuyo mandato es promover la coherencia y la coordinación entre los principales actores en las situaciones posteriores a un conflicto, así como dirigir y mantener la atención y los recursos internacionales a favor de los países que salen de un conflicto;
- el debate originado en el Comité de los Treinta y Cuatro, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas diez años después del paradigmático Informe Brahimi, sobre la reforma de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Grupo sobre las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz 2000), en torno al proyecto Nuevo Horizonte (Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno 2009) que trata de los nuevos problemas de las misiones de mantenimiento de la paz respecto de la elaboración de políticas y adopción de decisiones, planificación, generación de fuerzas, despliegue, gestión de las misiones de mantenimiento de la paz, estrategias de salida y consolidación de la paz, así como respecto de la importancia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como apoyo y sostén de los procesos políticos que son cruciales para el establecimiento de una paz duradera;
- el advenimiento del décimo aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2000) sobre la mujer, la paz y la seguridad, y el reconocimiento de los diversos papeles que desempeña la mujer en la solución de conflictos y la consolidación de la paz.

Los debates de la comunidad internacional en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz giran en torno a procesos, diferentes pero interrelacionados, destinados a consolidar la paz, la democracia y el Estado. En situaciones frágiles posteriores a un conflicto, pese a la retórica sobre gestión local, alineación con las prioridades nacionales y coherencia de los donantes, los procesos de consolidación de la paz, la democracia y el Estado, así como la determinación de su secuencia y prioridades, plantean problemas a los actores tanto internacionales como locales. Una cuestión adicional es que si la igualdad entre los sexos no se ha resuelto todavía en las democracias estables es un problema mucho más abrumador en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto. En esta última situación los principales obstáculos para lograr paz y seguridad tienen relación con aspectos de género y, por tanto, se requieren iniciativas basadas en consideraciones de género.

Los avances de los diferentes programas de políticas han llevado a la adopción de cambios orgánicos en los organismos de ayuda, la creación de marcos estratégicos congruentes con unos u otros objetivos generales, y el ajuste de los marcos analíticos así como de los correspondientes sistemas de alerta temprana y marcos o mecanismos de evaluación que usan los agentes. Lamentablemente, los diversos marcos suelen carecer de congruencia entre sí y suelen abarcar períodos diferentes (corto, medio y largo plazo), lo que puede agravar todavía más la falta de coherencia de la actuación internacional. Los marcos también tienden a sobrecargar las débiles instituciones de los países asociados, a pesar de que la gestión local se considera invariablemente como un factor clave para lograr una paz duradera y un desarrollo sostenible por medio de instituciones y procesos democráticos, representativos y eficaces, en los que participen tanto hombres como mujeres. Por otra parte, y según los contextos, en las situaciones posteriores a un conflicto los actores locales,

políticamente polarizados, probablemente planteen demandas contradictorias e incompatibles entre sí a los actores internacionales y a los organismos de las Naciones Unidas.

Objetivos y estructura de la mesa redonda

El Departamento de Asuntos Políticos (DAP), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), el PNUD e IDEA Internacional acordaron organizar una mesa redonda centrada específicamente en los distintos criterios de los organismos de las Naciones Unidas, con el objetivo de dar mayor coherencia e integración a la labor de las Naciones Unidas en la confluencia de la paz, la seguridad y la democracia. El programa de la mesa redonda de marzo de 2010 fue elaborado conjuntamente por las organizaciones copatrocinadoras después de amplias consultas. El programa se organizó en torno a cinco estudios de casos del Afganistán, Nepal, Timor-Leste, Haití y África Occidental, buscando extraer enseñanzas más generales sobre políticas y prácticas que mejoraran la labor de las Naciones Unidas a favor de la democracia en los países afectados por un conflicto. Estos estudios de casos se resumen en el programa anotado que figura en el Anexo 2.

El Excmo. Sr. Embajador Cesare Maria Ragaglini, Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas, inauguró la mesa redonda con un discurso de bienvenida (Anexo 3). A continuación, representantes de las cuatro instituciones organizadoras realizaron declaraciones formales como introducción y para presentar un panorama general de las dificultades que deben enfrentar las Naciones Unidas para consolidar la democracia en contextos frágiles: Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos (Anexo 4); Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD (Anexo 5); Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del DOMP (Anexo 6); y Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas (Anexo 7).

Antes del inicio de las reuniones principales de la mesa redonda Elisabeth Spehar (DAP) destacó los resultados que se esperaban y señaló a la atención el documento de debate preparado por Necla Tschirgi y Massimo Tommasoli antes de la reunión. El encuentro se organizó en seis reuniones temáticas en las que se abordaron los problemas sustantivos y procesales de la construcción de la democracia en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, a saber:

1. Panorama general de las políticas y prácticas de las Naciones Unidas;
2. Pacto de élites y capacidad de liderazgo;
3. Secuencias y prioridades;
4. Democratización, gobernanza local y consolidación de la paz;
5. Instituciones eficaces; y
6. Promoción de coordinación, planificación global y enfoques integrados.

En la séptima reunión la mesa redonda se ocupó de elaborar las principales conclusiones y recomendaciones para las Naciones Unidas sobre cómo abordar el doble objetivo de lograr una paz duradera y construir una democracia, una gobernanza democrática e instituciones públicas sostenibles en contextos frágiles y de recuperación con posterioridad a un conflicto.

En este informe resumido de la mesa redonda se exponen las recomendaciones y conclusiones más importantes de la reunión celebrada en marzo de 2010. El informe se ha organizado sobre la base de las siete reuniones principales e incluye también varios apéndices.

"A pesar del amplio respaldo popular a favor de la democracia y el pluralismo seguimos padeciendo el problema de la intolerancia política en prácticamente todo el mundo, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Lo vemos cuando los líderes políticos se niegan a ceder espacios a sus opositores, cuando los partidos políticos se muestran intolerantes con los disidentes y, por lo general, cuando rechazan las opiniones divergentes…

En los últimos 20 años, aproximadamente, una de las principales preocupaciones de las Naciones Unidas ha sido llevar la paz y la estabilidad a países que salían de situaciones de conflicto... Es extremadamente difícil promover la tolerancia política y la buena gobernanza en ese tipo de entorno".

B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (véase la declaración completa en el Anexo 4)

Políticas y prácticas de las Naciones Unidas en apoyo de la gobernanza democrática, la paz y la seguridad: panorama general [1]

La primera reunión de la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas* sirvió para revisar aspectos esenciales del trabajo de las Naciones Unidas en el ámbito de la democracia, la paz y la seguridad. El compromiso de las Naciones Unidas con la asistencia a la democracia es relativamente reciente, al contrario de su labor por la paz y la seguridad, (véase el recuadro 1).

En muchos países afectados por conflictos y en situación de fragilidad las Naciones Unidas se enfrentan a la dificultad de apoyar tanto la paz y la seguridad como el desarrollo de la democracia. Esta situación ha requerido una profunda reconsideración del problema por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Banco Mundial.

El mandato del Banco Mundial prohíbe a la institución basar sus decisiones en motivos políticos o tener injerencia en los asuntos políticos de los países miembros. No obstante, el Banco participa actualmente en debates más amplios sobre la gobernanza democrática, un asunto de gran relevancia para sus intereses esenciales. El Banco presta atención principalmente a los resultados de desarrollo de un buen gobierno, tales como facilitar el Estado de derecho, cumplir la voluntad popular, prestar servicios públicos en forma eficaz, administrar los recursos de un modo justo, crear un entorno previsible y transparente, proteger a los pobres, proteger a las minorías y cumplir las obligaciones a nivel internacional. Cada vez con mayor frecuencia el Banco encuentra que el marco de construcción del Estado, que hace hincapié en la legitimidad de las instituciones, es un enfoque útil para la búsqueda de una gobernanza democrática. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial, de 2011, el Banco abordará los temas de fragilidad y conflicto, prestando especial atención a las reformas económicas y administrativas, la lucha contra la corrupción, la reforma del sector de la seguridad, las medidas de seguridad contra los insurgentes así como a la reforma constitucional y electoral.

La experiencia indica que en situaciones posteriores a un conflicto las rivalidades políticas pueden agravar la violencia a corto

[1] Distintas partes del sistema de las Naciones Unidas aplican criterios diferentes para la ayuda a la democracia, lo que se reflejó en las diferentes presentaciones de la mesa redonda. En este informe, sin embargo, la atención se centra en la totalidad de la labor de las Naciones Unidas en pro de la democracia, tratando de captar mejor los vínculos con su labor en materia de paz y seguridad. Las diversas ramas de la labor de las Naciones Unidas en pro de la democracia se describen más detalladamente en el documento de debate preparado para la mesa redonda.

plazo, mientras que las reformas democráticas necesitan mucho tiempo. Por eso se ha alegado que, al promover la consolidación de la paz, la comunidad internacional debería centrarse en las normas (como legitimidad, representación y responsabilidad) y en los procesos (como elecciones imparciales, finanzas públicas, independencia del poder judicial y control civil de las fuerzas de seguridad) que a largo plazo puedan favorecer la democracia. Los participantes en la mesa redonda reconocieron la complejidad de la relación entre consolidación de la paz y construcción del Estado. La construcción del Estado es un proceso a largo plazo que se desarrolla a nivel interno y que suele ir acompañado de violencia. Teniendo en cuenta el gran número de dificultades que los países deben enfrentar en su transición hacia la consolidación de la paz y, la construcción del Estado y la democracia, los participantes en la mesa redonda coincidieron en que la comunidad internacional tiene un papel importante que desempeñar en estas múltiples transiciones.

Desde la publicación en 1996 del Programa para la democratización (Boutros-Ghali 1996) las Naciones Unidas han reafirmado firmemente que la democracia es una importante faceta de su labor. Con todo, los participantes en la mesa redonda señalaron que la respuesta de la Organización a la democracia en países afectados por un conflicto ha sido normalmente una respuesta *ad hoc*. La labor de las Naciones Unidas se ve complicada porque la asistencia a la democracia se enfrenta a grandes dificultades en situaciones posteriores a un conflicto, y la Organización debe mantener una neutralidad activa en apoyo de la paz. En estas situaciones la democratización puede contribuir a la violencia y a que las instituciones políticas caigan en manos de redes criminales.

Recuadro 1: Apoyo de las Naciones Unidas a la gobernanza democrática, la paz y la seguridad

Un número cada vez mayor de experiencias en el ámbito de la asistencia a la democracia ha llevado a varias conclusiones:

- No hay un único modelo de democracia, ésta debe crecer de forma orgánica y de conformidad con las condiciones locales. El respaldo internacional es necesario pero insuficiente.
- La democracia tiene una dimensión política y aspectos ligados al desarrollo, que deben equilibrarse cuidadosamente y asentarse firmemente en un análisis acertado de la situación nacional.
- Los cimientos socioeconómicos de la democracia abarcan cuestiones como la reforma agraria y la generación de ingresos mediante gravámenes. Los gravámenes son un instrumento importante de la responsabilidad y la legitimidad del Estado frente a sus ciudadanos.
- Tanto la consolidación de la paz como la construcción de la democracia tienen un cariz sumamente político. Sin embargo, la comunidad internacional suele encarar la democracia como si fuese una esfera de asistencia técnica.
- La creación de capacidades es fundamental para consolidar la paz y construir la democracia, pero a menudo la ayuda internacional suplanta las capacidades locales en lugar de fomentarlas.
- La percepción local de una buena gobernanza es importante y la comunidad internacional debe tenerla en cuenta.

Todas estas experiencias deben recogerse de forma sistemática. Los participantes en la mesa redonda propusieron que las Naciones Unidas cumplieran la importante función de formar una base de conocimiento sólida sobre la asistencia a la democracia en distintos contextos.

Así pues, los participantes en la mesa redonda acordaron que las Naciones Unidas necesitan mandatos, estrategias de entrada y de salida, financiación e instrumentos más claros para favorecer el cambio democrático en situaciones posteriores a un conflicto. Las Naciones Unidas también deben aceptar que la

democracia es un proceso lento, con retrocesos ocasionales; que debe ser inclusivo y requiere de un cuidado constante. A pesar de ello, en muchas situaciones posteriores a un conflicto la comunidad internacional se prepara para una estrategia de salida, aunque no se hayan dado todavía las condiciones necesarias para la consolidación de la paz, y menos para la transición democrática. La continuidad del apoyo político y financiero para fortalecer las capacidades locales es indispensable. Es más, existen ciertas áreas (tales como la elaboración de una constitución, la educación liberal y la instrucción cívica) donde el apoyo de las Naciones Unidas puede considerarse una inversión a largo plazo en democracia. Dada la importancia de la reforma constitucional para el desarrollo de la democracia los participantes en la mesa redonda sugirieron que las Naciones Unidas establecieran una división para la elaboración de constituciones que pueda ofrecer apoyo técnico.

Pacto de las élites y capacidad de liderazgo

La segunda reunión de la mesa redonda se dedicó al pacto de las élites y a la capacidad de liderazgo. El pacto de las élites y la distribución del poder son aspectos de reconocida importancia en los procesos de consolidación de la paz y construcción de la democracia. Sin embargo, en muchas situaciones también pueden plantear graves problemas.

El estudio del caso de Nepal (véase la sinopsis incluida en el programa anotado de la mesa redonda, que figura en el Anexo 2) sirvió como ejemplo de los reveses que puede sufrir el proceso de consolidación de la paz y construcción de la democracia a causa de la polarización de las élites políticas. Pese a los logros extraordinarios del país existe la posibilidad de que regrese la violencia debido a la intensa lucha de poder entre los tres principales partidos políticos del país. Los conflictos entre las élites y la polarización política hacen difícil alcanzar el consenso y la unidad nacionales que deberían impulsar el proceso de paz y la transición hacia la democracia. Además, si no se satisfacen las necesidades del pueblo en materia de empleo y servicios básicos, es muy probable que la gente retire su apoyo al proceso político.

Los participantes en la mesa redonda opinaron que la comunidad internacional se ha visto atrapada en la lucha entre las élites de Katmandú. Si bien reconocieron la necesidad de una nacionalización del proceso, los participantes sugirieron varios principios que deberían regir la actuación internacional en este tipo de contexto frágil:

- tener un conocimiento claro de la realidad del país en cuestión, fundado en información fidedigna;
- apoyar una paz, un desarrollo y una democracia a largo plazo;
- lograr coincidencias entre los principales actores y una división racional del trabajo; y
- minimizar aspectos secundarios, tales como intereses y ambiciones personales e institucionales.

Los participantes en la mesa redonda llegaron a la conclusión de que la disyuntiva entre promover el pacto de las élites y satisfacer las necesidades del pueblo -incluida la necesidad de participación política- era un problema constante. También señalaron que no existen estrategias acuñadas para superar esa disyuntiva. Las élites no son monolíticas; algunas desean realmente el cambio democrático. El apoyo de las élites puede ser indispensable para crear instituciones que permitan a los ciudadanos opinar y participar. Por eso la comunidad internacional debe mantener su imparcialidad como posición de principios, pero debe negar su apoyo a quienes amenacen con recurrir a la violencia.

Si bien el pacto de las élites es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo, se afirmó claramente que no se puede alcanzar a costa de una participación más amplia de la sociedad en el proceso de paz

y en la democratización. En realidad, se sostuvo que la comunidad internacional puede retrasar la llegada de la democracia si se concentra demasiado en el pacto de las élites y la construcción del Estado, dejando de lado a la sociedad civil, los medios de comunicación y otros elementos fundamentales de la sociedad. Por lo tanto, uno de los mayores desafíos que afrontan las Naciones Unidas y demás actores internacionales es cómo garantizar la estabilidad trabajando a nivel de las élites al tiempo que se promueven procesos políticos inclusivos, participatorios y responsables en sociedades divididas tras un conflicto. Se afirmó que, incluso cuando una participación democrática plena se postergue en situaciones posteriores a un conflicto, comprometerse a compartir de forma más general los dividendos de la paz puede ser una importante inversión en apoyo popular para los acuerdos políticos entre élites. En el recuadro 2 figuran los principales incentivos que favorecen el pacto de las élites.

En el debate se expusieron algunas de las exigencias contradictorias que enfrenta la asistencia a la democracia, y se apuntó a nuevas enseñanzas sobre los pactos de las élites.

Reuadro 2: Principales incentivos que favorecen el pacto de las élites

La gobernanza democrática es un tema nuevo, que está en constante evolución. El PNUD publicó su primer trabajo sobre gobernanza en 1997. Desde entonces se ha aprendido mucho sobre los principales incentivos que pueden favorecer el pacto de las élites:

- Formar la administración pública como centro del gobierno democrático. Es difícil ganarse la confianza del pueblo sin una administración pública que funcione.
- Contar con fuertes inversiones en programas de recuperación y reconstrucción, en infraestructura y en prestación de servicios públicos. La democracia tiene más posibilidades de sobrevivir cuando el gobierno puede prestar servicios en forma eficaz y mejorar la vida diaria de la gente.
- Garantizar la seguridad para hacer respetar los acuerdos de paz, y reconstruir las fuerzas de seguridad y el orden público.
- Consolidar la justicia y la reconciliación para formar una cultura democrática.
- Favorecer el crecimiento económico promoviendo el comercio, la inversión y la creación de empleos.
- Proveer un compromiso a largo plazo de los donantes que no eluda al gobierno.

En última instancia, si bien los donantes y los actores externos pueden contribuir al proceso de democratización, la demanda de democracia debe provenir del interior, con la clase media, por reducida que sea, como importante motor.

Secuencias y prioridades

> "A medida que los mandatos de mantenimiento de la paz se vuelven más ambiciosos y empiezan a abarcar el Estado de derecho y las reformas institucionales, especialmente en los sectores de policía, seguridad y justicia, realmente esenciales para la democratización política general, la labor de quienes mantienen la paz se complica todavía más... Estos nuevos mandatos de mantenimiento de la paz significan realmente que debemos transformar los sistemas que rigen el ejercicio del poder en la sociedad".
>
> Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (véase la declaración completa en el Anexo 6)

En la tercera reunión de la mesa redonda se revisaron la secuencia y la prioridad de las diversas necesidades de los países que salen de un conflicto. Es un hecho ampliamente reconocido que en esos países existen múltiples necesidades, a menudo opuestas entre sí, con respecto a la seguridad, la estabilidad, la gobernanza democrática, el crecimiento económico, la justicia y la reconciliación social, entre otros. Por esa razón los actores internacionales suelen adoptar un enfoque secuencial que privilegia la seguridad, el socorro humanitario, la estabilización y la recuperación temprana. La gobernanza democrática se suele considerar un aspecto secundario en los países que salen de un conflicto, aunque se extiende la opinión de que más allá del requisito previo de garantizar la seguridad, el establecimiento de secuencias y prioridades debe ser específico para cada situación.

África Occidental, una región incluida en los estudios de casos analizados por los participantes en la mesa redonda (cuya sinopsis puede consultarse en el Anexo 2), fue considerada como un ejemplo distinto de experiencias nacionales y respuestas diferentes del sistema de las Naciones Unidas en materia de apoyo a la consolidación de la paz y la construcción de la democracia. Los oradores señalaron que en África Occidental las Naciones Unidas han renunciado a aplicar un único modelo, adoptando diversas estrategias integradas para apoyar procesos específicos del país sobre la base de una determinación de prioridades realizada conjuntamente con los actores locales. Además, las Naciones Unidas se han mostrado especialmente sensibles a la dimensión regional del proceso de consolidación de la paz en África Occidental y han promovido un enfoque coordinado para abordar problemas transfronterizos, como el terrorismo y el tráfico de drogas. En cualquier caso los participantes en la mesa redonda consideraron que para construir la democracia y consolidar la paz sigue siendo necesario contar con estrategias más eficaces, basadas en la experiencia.

Los participantes señalaron que en situaciones posteriores a un conflicto se suele dar prioridad a las elecciones como forma de gestionar el reparto de poder una vez logrado el acuerdo de paz inicial. Pero las elecciones no aportan estabilidad cuando las élites poderosas no se ponen de acuerdo sobre las reglas del juego o cuando determinados grupos se quedan sin representación. Por lo tanto, se está extendiendo la opinión de que son los procesos y ciclos electorales, más que las elecciones, los que son importantes para la estabilidad y la construcción de la democracia.

Aunque las elecciones puedan ser una fuente de legitimidad, la democracia debe trascender el proceso electoral. La legitimidad puede derivar de los resultados económicos o de la defensa de los

derechos de una minoría. Se sostuvo que comprender las fuentes de la legitimidad es la clave para comprender la demanda local de democracia. Se alegó que el establecimiento de la paz consiste en desmilitarizar la política y obtener réditos políticos, mientras que la democracia consiste en institucionalizar la incertidumbre. Ambos procesos pueden reforzarse mutuamente cuando sus protagonistas consideran que la democratización es una forma de terminar el conflicto.

Los participantes en la mesa redonda consideraron importante que se identificaran mejor los elementos necesarios a la democracia aparte de las elecciones. Entre estos elementos se consideraron fundamentales una sólida base de ingresos fiscales, un Estado operativo y partidos políticos. Sin embargo, también se reconoció que la secuencia y la prioridad debían ser acordes a cada contexto para poder responder mejor a los difíciles dilemas de los países que salen de un conflicto.

En el recuadro 3 se describen los principales dilemas que se presentan en situaciones posteriores a un conflicto. Por definición, los dilemas excluyen las soluciones ideales, pero igual los participantes propusieron diversas opciones. Por ejemplo, se consideró útil lograr la máxima inclusión mediante incentivos de participación; por consiguiente se consideró que los sistemas electorales que propician una representación proporcional generalmente son más favorables a la consolidación de la paz.

También se sugirió que el papel de las élites de clase media suele ser fundamental, aunque no está claro cómo se las puede integrar en el proceso. De igual modo se señaló que con frecuencia se subestima la importancia de las elecciones locales. También se destacó que la distribución de poder es una de las concesiones necesarias para obtener la paz, aunque también se reconoció que, a largo plazo, puede resultar disfuncional o convertirse en un obstáculo para profundizar la democracia. En determinados contextos puede, incluso, ser perjudicial para la consolidación de la democracia cuando se percibe como una opción automática para quienes perdieron una elección.

Los participantes en la mesa redonda, por tanto, sugirieron que los acuerdos de paz debían tener flexibilidad para ir adaptando los convenios de distribución de poder, incluso mediante una cláusula de revisión diferida. Tomando nota de que no se conocen suficientemente las dinámicas locales, incluyendo los incentivos de las élites locales, los participantes reconocieron que para sus

Recuadro 3: Principales disyuntivas de los países afectados por un conflicto

Cuatro son las principales disyuntivas que obligan a adoptar decisiones difíciles y a hacer ciertas concesiones en países afectados por un conflicto:

- la disyuntiva horizontal relativa a la inclusión o exclusión en los períodos de establecimiento y consolidación de la paz, especialmente con respecto a los elementos perturbadores;
- la disyuntiva vertical sobre el pacto de las élites o la orientación popular;
- la disyuntiva temporal respecto a las prioridades a corto o a largo plazo; y
- la disyuntiva sistémica relativa a las dinámicas a nivel internacional o local.

Además, se sugirió que factores demográficos y geográficos planteaban dificultades adicionales en las sociedades posteriores a un conflicto. Dada la elevada proporción de jóvenes en muchos países en desarrollo es necesario mantener un equilibrio entre los intereses de las élites y las necesidades de las nuevas generaciones en materia de educación, empleo y oportunidades. De igual modo, las presiones internas deben equilibrarse con factores transnacionales, como la migración y el comercio transfronterizo ilegal.

actividades de mantenimiento y de consolidación de la paz los actores internacionales necesitan mejorar el análisis de riesgo y contar con planes para imprevistos y una planificación por hipótesis.

Se consideró que debido a la complejidad de las situaciones posteriores a un conflicto y la necesidad de adoptar decisiones difíciles en distintas circunstancias no era conveniente aplicar un modelo fijo para determinar las secuencias y las prioridades de la asistencia internacional en apoyo de la democratización y la consolidación de la paz. No obstante, los participantes en la mesa redonda coincidieron en que las últimas experiencias confirman que hacen falta mejores estrategias para las intervenciones a corto, mediano y largo plazo, siempre teniendo en cuenta que las decisiones a corto plazo suelen influir en los procesos de largo plazo.■

Democratización, gobernanza local y consolidación de la paz

Recuadro 4: Nuevas enseñanzas sobre la gobernanza local

- Las instituciones políticas deben estar arraigadas en la historia y la estructura social de un país.
- Las instituciones tradicionales no deben conformar una estructura de poder paralela, sino que se deben combinar con la estructura estatal más formal.
- La gobernanza es un fenómeno político y los actores internacionales no están necesariamente en condiciones de ofrecer soluciones. Quizás fuera conveniente admitir que no conocemos todas las respuestas.
- La importancia del sentido de pertenencia local puede reducir en ocasiones la posible influencia de la comunidad internacional en la promoción de determinados principios en esferas como los derechos humanos y la igualdad entre los sexos.

La cuarta reunión de la mesa redonda trató sobre democratización, gobernanza local y consolidación de la paz. Se considera cada vez más que la gobernanza local es un instrumento importante para difundir la democracia y afianzar la consolidación de la paz. El estudio de caso del Afganistán analizado en la mesa redonda (véase la sinopsis en el programa anotado que figura en el Anexo 2) fue un ejemplo interesante en donde la comunidad internacional apoyó los esfuerzos de consolidación del Estado realizados a nivel local por equipos provinciales de reconstrucción. Pero los participantes admitieron que las intervenciones en la gobernanza local plantean dificultades, especialmente en los países afectados por un conflicto.

Los oradores señalaron diversas razones para promover la gobernanza local, a saber:

- mejorar la participación, la responsabilidad, la equidad y la prestación de servicios;
- permitir que los líderes surjan de la población en forma natural;
- permitir que las comunidades participen en la coproducción de bienes y servicios públicos;
- ampliar la participación de la mujer;
- acercar la política al pueblo para afianzar la ciudadanía, inclusive a través de la recaudación de impuestos; y
- dar cabida a diferentes intereses políticos y diversidad de opiniones.

Sin embargo, la práctica reciente indica que centrarse en la gobernanza local también tiene sus inconvenientes, al punto de poder reproducir o agravar el conflicto a nivel local. Se sugirió que el apoyo a la gobernanza local no debería ir "de arriba hacia abajo" sino que se deberían promover procesos orgánicos a nivel local, tal y como se demostró en dos proyectos diferentes, uno en Sudán del Sur y otro en la República Democrática del Congo.

En el caso de Sudán del Sur se temía que las tribus locales lucharan entre sí tras la firma de los acuerdos de paz. Así pues, con la colaboración de intelectuales sudaneses se elaboró un proyecto para fortalecer y dar poder a las estructuras locales tradicionales a efectos de evitar una recaída en el conflicto. En el caso de la República Democrática del Congo un proyecto del Banco Mundial para rehabilitar escuelas incluyó la creación de asociaciones de padres. Éstas no funcionaron como se esperaba, pero se convirtieron por sí mismas en consejos de desarrollo local para abordar con mayor amplitud las cuestiones relacionadas con el desarrollo. Con el tiempo el gobierno propuso que estos consejos se integraran en las estructuras de gobierno local.

Existen ejemplos innovadores para diseñar e implementar procesos de gobernanza local de los que se han extraído valiosas enseñanzas. Entre ellos se encuentra el apoyo a largo plazo para el desarrollo municipal en Nepal (1982-2010) y el Pakistán (1995-2010), así como iniciativas que han actuado como catalizadores en Nepal (1991), el Pakistán (2001) y el Afganistán (2008). Es importante no confundir las entidades del proyecto de desarrollo con las entidades del gobierno local, como sucedió en el Programa Nacional de Solidaridad del Afganistán. En muchos casos los programas de gobernanza local se topan con problemas de ejecución. Requieren una estrategia de ejecución eficaz, incluyendo buenos sistemas de información a nivel local. Uno de los mejores sistemas de información de múltiples donantes se desarrolló en Nepal. Creado por el PNUD en 1992 ofrecía a todas las partes interesadas información fundamental sobre localidades, su población y territorio. En el Recuadro 4 se resumen las opiniones de los participantes sobre las nuevas enseñanzas extraídas en el ámbito de la gobernanza local.

Estas enseñanzas sobre gobernanza local se reflejaron en un estudio reciente sobre la forma en que varios países árabes en conflicto están abordando la programación de la gobernanza local (El-Kholy y Tschirgi, 2010). En dicho estudio se identifican cuatro opciones contradictorias y cuatro riesgos. Las opciones se presentan entre:

- la legitimidad local y la legitimidad estatal, que no siempre concuerdan;
- la gobernanza local y el gobierno local, por lo que los donantes apoyan a los gobiernos locales en lugar de promover la interdependencia entre las autoridades locales y los ciudadanos;
- la eficiencia y la legitimidad; y
- la efectividad y la sostenibilidad, teniendo presente que la creación de estructuras paralelas puede socavar la sostenibilidad a largo plazo.

Debido a estas opciones contradictorias la programación de la gobernanza local puede toparse con varios riesgos de funcionamiento, tales como el de ser excesivamente técnica y no tener suficientemente en cuenta el aspecto político; ser neutral frente al conflicto cuando la situación requiera mostrar sensibilidad; concentrarse demasiado en los insumos y productos y concentrarse poco en los procesos y resultados; y trabajar en compartimentos estancos, tales como la reducción de la pobreza, la gobernanza, etcétera. En el estudio se confirma la necesidad de mejorar la coordinación tanto de los donantes como de las Naciones Unidas en materia de gobernanza local.

Los participantes en la mesa redonda reconocieron que la gobernanza local es un ámbito de marcado carácter político en el que son necesarios profundos conocimientos y análisis políticos, especialmente porque existen distintos modelos de descentralización administrativa o política que afectan las relaciones de poder entre el gobierno central y las autoridades locales. En muchos casos la capacidad de generar ingresos a nivel local es inexistente, por lo que los gobiernos locales dependen por completo del gobierno central. En los países que salen de un conflicto, donde el gobierno central suele tener problemas para imponer su autoridad, se ha observado que otorgar poder a la gobernanza local podría resultar particularmente difícil y requerir estrategias adecuadas para sacar partido del potencial de ambos niveles de gobierno. Se determinó que un enfoque útil será el "análisis de activos" (en lugar del habitual "análisis de déficit"), que implicaría una evaluación de las cualidades y las capacidades existentes.

Los participantes coincidieron en que los enfoques actuales de la gobernanza local plantean muchos interrogantes,

como por ejemplo:

- cuál es la mejor manera de combinar las estructuras formales e informales en los procesos de consolidación del Estado;
- cómo identificar el liderazgo tradicional;
- cómo evitar que grupos de presión ilegales, tales como cárteles de la droga y redes delictivas, se apropien de la autoridad local; y
- cómo difundir por todo el país las innovaciones exitosas.

Los participantes en la mesa redonda señalaron que los enfoques referentes a la gobernanza local constituyen un área de trabajo en evolución que requiere mayor estudio e inversión.■

Instituciones eficaces

Recuadro 5: Ofrecer opciones para el diseño institucional

Las Naciones Unidas pueden hacer una contribución significativa ofreciendo opciones para el diseño institucional acordes a las circunstancias locales. Por ejemplo, el sistema electoral constituye un instrumento particularmente importante, con profundas consecuencias políticas para los países que salen de un conflicto. Para diseñar un sistema electoral es necesario adoptar decisiones difíciles en cada una de las siguientes esferas:

- gobernabilidad o representatividad (vale decir, mayoría contra proporcionalidad);
- representatividad o circunscripciones por nacionalidad;
- coherencia interna del partido o elección de los votantes (vale decir, listas cerradas o listas abiertas); y
- sencillez o idoneidad.

Para el diseño institucional es importante comprender las implicaciones de las distintas opciones. La recopilación y el análisis de experiencias comparativas de distintos países pueden constituir un valioso aporte al proceso de adopción de decisiones en todas las fases de la transición política de un país que sale de un conflicto.

La quinta reunión de la mesa redonda sobre la labor de las Naciones Unidas en materia de democracia, paz y seguridad estuvo dedicada a eficacia de las instituciones. Instituciones que puedan satisfacer las necesidades de la sociedad se consideran indispensables para la gobernanza democrática. Sin embargo, en las sociedades afectadas por un conflicto no abundan las instituciones responsables, incluyentes y eficaces.

Timor-Leste, uno de los casos estudiados (véase la sinopsis en el programa anotado que figura en el Anexo 2), sirvió para ilustrar algunas de las dificultades en este ámbito. Timor-Leste sufrió mucho luego de la partida de alrededor de 7.000 funcionarios públicos indonesios durante el caos de 1999. El país también tuvo problemas en diez áreas que suelen causar dificultades a los movimientos de liberación nacional que llegan al gobierno: (a) fijar nuevos objetivos; (b) cambiar las tácticas, de la radicalización a la búsqueda de consenso; (c) evitar el conflicto armado, que es algo en lo que sobresalen; (d) cambiar su mentalidad, pasando de destruir el sistema a defenderlo; (e) superar su propia base de apoyo; (f) distanciarse de las meras promesas para ser responsables de las políticas; (g) cambiar el carácter de los procesos internos que pasan del secreto a la apertura; (h) permitir el debate interno; (i) armonizar los vínculos internos y externos de su movimiento; y (j) renunciar al leninismo y permitir un sistema sujeto a controles. Así pues, la creación de instituciones y procedimientos locales y la construcción de capacidad nacional en todos los niveles han sido retos constantes en Timor-Leste. Según los participantes en la mesa redonda la comunidad internacional cometió dos errores al apoyar el desarrollo de capacidades en el nuevo Estado: subestimar las capacidades existentes y anticipar una posición nacional unificada a pesar de los muchos años de divisiones.

En el Recuadro 5 se describen varias opciones para el diseño institucional acordes con las circunstancias locales. Para que haya instituciones responsables y transparentes es necesario que exista una supervisión horizontal, además de vertical. En muchos casos, no existen inicialmente suficientes controles nacionales, por eso los donantes han optado por respaldar mecanismos de supervisión oficiales y han desatendido a los actores no estatales y a las instituciones tradicionales, que también deben recibir apoyo para poder desempeñar un papel en la supervisión y la prestación de servicios. De hecho, hay varias maneras de hacer participar a los actores no estatales. En Timor-Leste, por ejemplo, la tercerización de determinadas tareas (como los servicios de salud), en manos no estatales ofreció una solución eficaz durante dos años, hasta que el gobierno pudo asumir esa responsabilidad. En el territorio palestino ocupado las Naciones Unidas ofrecen apoyo a la Autoridad Palestina, a la sociedad civil y al gobierno local para que puedan prestar los

servicios básicos. Los políticos y los funcionarios públicos locales pueden seguir facilitando bienes públicos porque deben rendir cuentas. Entretanto, la resiliencia de la población genera capacidad productiva e iniciativa empresarial privada. Se subrayó que cuando las Naciones Unidas apoyan las capacidades locales deben evitar transplantar sistemas e instituciones occidentales.

Además de los sistemas electorales se reconoció que también tienen importantes consecuencias otras cuestiones relativas al diseño institucional (relacionadas con el federalismo, el consociativismo, la descentralización, el presidencialismo o parlamentarismo, el sistema de partidos políticos). Por ejemplo, el diseño institucional se debe abordar desde un punto de vista integral y político en lugar de delegarlo a expertos técnicos. En su lugar las Naciones Unidas deberían ofrecer una serie de opciones, indicando sus respectivas consecuencias, para que los países que salen de un conflicto cuenten con modelos alternativos que puedan elegir conforme a sus necesidades. En última instancia, la reforma institucional debe responder a la realidad política de cada país. Se señaló que en los países hay un creciente bagaje sobre aspectos tan diversos como el papel de las diásporas, la economía política de la reforma institucional y las bases étnicas de las opciones institucionales. Las Naciones Unidas pueden ayudar a los actores nacionales a concordar las características del diseño institucional con las necesidades de la sociedad.■

Promoción de la coordinación, la planificación global y los enfoques integrados

Coordinación eficaz, enfoques integrados y planificación de conjunto se consideran elementos fundamentales para la asistencia internacional a países que salen de un conflicto, pero siguen siendo un importante desafío para la comunidad internacional. La sexta reunión de la mesa redonda trató sobre la promoción de estos elementos esenciales de la ayuda internacional.

El caso de Haití, que fue uno de los estudiados (véase la sinopsis en el programa anotado que figura en el Anexo 2), se tomó como un claro ejemplo de sucesivas intervenciones que no supieron abordar adecuadamente los problemas crónicos de ese país. Se consideró que el devastador terremoto de enero de 2010 presentaba la oportunidad de aplicar una estrategia diferente.

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), presente en el país desde 2004, puede desempeñar una importante función apoyando un programa más sólido de desarrollo y reforma para abordar las necesidades de la gran mayoría de los haitianos – personas que el Estado, rapaz o ausente, había–ignorado–. A pesar de su historia los haitianos han demostrado repetidamente su confianza en la democracia y en las elecciones, aunque a veces los resultados de las urnas fueran anulados por la fuerza de las armas. En el recuadro 6 se describe el compromiso de las Naciones Unidas con la integración de las misiones y la planificación integrada de las misiones.

A la luz del legado de Haití, los participantes en la mesa redonda opinaron que la fe en el Estado y la democracia que existe en el país debe conservarse satisfaciendo las necesidades básicas del pueblo. Dado que un elevado porcentaje de la población se encuentra en una situación de pobreza extrema, agravada actualmente por la devastación provocada por el terremoto, en Haití el desarrollo debía acompañar urgentemente a la democracia e incluso a la estabilidad. Se propuso que para responder a las circunstancias propias de Haití una estrategia adecuada de desarrollo debe contemplar medidas de apoyo al desarrollo agrario y rural, la creación de empleo, la creación de un servicio público nacional y la construcción de puertos en todo el país.

Se observó que en un examen exhaustivo de las políticas estadounidenses respecto a Haití, realizado en mayo de 2009, se habían identificado cinco principios rectores de una nueva estrategia:

- Alinear la asistencia a partir de un plan dirigido por el país.
- Consolidar la capacidad del gobierno.
- Diseñar políticas para apoyar los objetivos de desarrollo.
- Aprovechar los recursos de múltiples donantes.
- Supervisar, evaluar y utilizar resultados empíricos.

Los participantes en la mesa redonda consideraron que la

Recuadro 6: Integración de las misiones y planificación integrada de las misiones de las Naciones Unidas

Desde la publicación del "Informe Brahimi" (Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas) el compromiso de las Naciones Unidas con la integración no ha dejado de aumentar. Antes de que saliese a la luz dicho informe no existían plataformas ni mecanismos sistemáticos de planificación integrada para realizar análisis políticos compartidos o actuaciones conjuntas en la labor de consolidación y mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

En 2006 el Secretario General de las Naciones Unidas publicó nuevas directrices sobre la integración de las misiones (UN Secretary- General 2006a) y sobre los procesos de planificación de las misiones integradas (UN Secretary-General 2006b), con el fin de garantizar que el sistema se unifique y "funcione como uno solo". Los equipos de tareas integrados están pensados para que el personal sobre el terreno y el de la Sede puedan colaborar y trabajar dentro de un marco estratégico integrado que presente una visión conjunta y una responsabilidad compartida de los equipos en los países y la Sede. Los marcos estratégicos deben aplicarse en todas las misiones de las Naciones Unidas a fin de articular, asignar prioridades y establecer secuencias en sus actividades.

Las Naciones Unidas también se adhieren a los principios de Montreal, entre los que podemos citar:

- implicación nacional;
- estructuras y mecanismos de coordinación más eficaces, incluso con organizaciones regionales;
- sostenibilidad y un enfoque a más largo plazo;
- creación de capacidades sin eludir al Estado;
- eficacia;
- inclusión de todos los actores principales; y
- responsabilidad.

Los principales objetivos estratégicos de las Naciones Unidas son apoyar la gobernanza democrática y el crecimiento socioeconómico sostenido, así como integrar la seguridad, la justicia y el Estado de derecho.

destrucción causada por el terremoto de Haití, a pesar de sus trágicas consecuencias, ha supuesto para la comunidad internacional una nueva oportunidad de rediseñar una estrategia integrada y coherente para el país.

Asimismo, señalaron que no sólo las Naciones Unidas se han comprometido con la integración, sino que una serie de actores internacionales han adoptado recientemente el enfoque de las "3 C" para incrementar la coherencia, complementariedad y coordinación de sus actividades de apoyo a Estados frágiles. El enfoque de las 3 C se centra en los resultados, afinando la estrategia, mejorando las políticas y la coordinación y fortaleciendo la complementariedad mediante la división del trabajo entre cada gobierno y el sistema internacional. Este *modus operandi* se refuerza con la incorporación de las denominadas "3 D", es decir aunando en una estrategia común la labor de las instituciones diplomáticas, de defensa y de desarrollo.

El enfoque de las 3C establece recomendaciones sobre las políticas a seguir en áreas críticas. Se espera que todos los signatarios desarrollen una estrategia común, un lenguaje común y una hoja de ruta común, lo que contribuirá a establecer parámetros comunes. Sus seis principios rectores son los siguientes:

- Fortalecer la implicación nacional y las capacidades del país mediante la creación de asociaciones para analizar el origen de la fragilidad y la determinación de prioridades.
- Responder a la situación cambiante del país asociado de manera oportuna y adecuada, pues es imperativo que los signatarios mantengan al día las evaluaciones conjuntas, aprovechen la ventaja comparativa y preserven la neutralidad de la ayuda humanitaria.

"La ampliación de la capacidad de las Naciones Unidas de bregar por la consolidación de la paz y el desarrollo de mecanismos interinstitucionales de prevención de conflictos han contribuido a que en la última década se haya producido una disminución mundial de los conflictos violentos y un incremento de las salidas negociadas. No obstante, los países que salen de conflictos siguen padeciendo altos niveles de inestabilidad política, violencia armada y subdesarrollo crónico. En muchos casos el final de la guerra no ha significado, necesariamente, beneficios en materia de desarrollo humano. Las soluciones "bastante buenas" no "bastan" para remediar las fragilidades derivadas de un conflicto. Estas situaciones exigen nuevas formas de colaborar para garantizar que la gobernanza democrática, la paz duradera y la seguridad estén alineadas".

Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD (la declaración completa figura en el Anexo 5)

- Fortalecer la responsabilidad mutua de los países asociados y los actores internacionales, así como la responsabilidad de las autoridades de los países asociados frente a sus ciudadanos y representantes elegidos.
- Reducir la carga que la gestión de la ayuda representa para la capacidad del país asociado.
- Hacer un uso eficiente de los limitados recursos disponibles para evitar la duplicación y los déficit de financiación.
- Mejorar y profundizar las actividades conjuntas de aprendizaje, formación y desarrollo de la capacidad, e incrementar las respuestas.

En la mesa redonda se reconoció que las últimas innovaciones, tales como las misiones integradas de las Naciones Unidas o los enfoques de las 3C y las 3D que están aplicando los diversos responsables de las políticas, son importantes pero no bastan

para superar los problemas crónicos de la ayuda internacional a los países que salen de un conflicto. Se consideró necesaria una actuación simultánea en múltiples frentes, incluyendo el diseño de los mandatos de las Naciones Unidas, la necesidad de un liderazgo fuerte tanto a nivel nacional como en las misiones y mayores inversiones en la creación de capacidad nacional.■

El rol de las Naciones Unidas en apoyo de la democracia, la paz y la seguridad: conclusiones y recomendaciones

"Tradicionalmente, y con razón, se ha prestado mucha atención a la relación entre elecciones y conflicto, pero no se debe pensar que las actividades de construcción de la democracia en situaciones de posguerra esté limitada al ámbito electoral ni considerarse algo que se puede añadir en una fecha imprecisa sino un proceso que se inicia en distintos niveles en la etapa de la recuperación después de la guerra. A este respecto es importante que la comunidad internacional, en las actividades de consolidación y mantenimiento de la paz, afiance el ejercicio de la democracia, es decir, tanto los acuerdos institucionales formales e informales sobre la adopción colectiva de decisiones y con una gran variedad de procesos deliberativos de adopción de decisiones que incorporen los valores esenciales de la democracia, tales como la inclusión, la búsqueda de consenso y la responsabilidad".

Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA ante las Naciones Unidas (véase la declaración completa en el Anexo 7)

La última reunión de la mesa redonda centró su atención en la preparación de las principales conclusiones y recomendaciones para las Naciones Unidas sobre cómo abordar el doble objetivo de lograr una paz duradera y construir una democracia, un gobierno democrático y unas instituciones públicas sostenibles en contextos de fragilidad y de recuperación posterior a un conflicto.

En los debates mantenidos durante dos días se destacaron dos puntos esenciales para la labor de las Naciones Unidas en pro de la democracia, la paz y la seguridad. El primero fue la necesidad de contar con una forma rigurosa y sistemática de documentar, compartir, comparar y validar las nuevas enseñanzas. Se reconoció que la experiencia de las Naciones Unidas en materia de asistencia a la democracia en situaciones posteriores a un conflicto es bastante reciente y que, por tanto, los conocimientos acumulados son relativamente escasos y bastante fragmentados, lo que hace más difícil extraer enseñanzas y conclusiones definitivas. Es necesario encontrar mejores formas de avanzar en este aspecto. El segundo punto que se destacó fue la gran dificultad de agrupar los programas sobre democracia, paz y seguridad de las Naciones Unidas dado el actual sistema de compartimentos estancos de la Organización.

Principales recomendaciones

Cuatro fueron las principales recomendaciones que surgieron de los copiosos y multifacéticos debates de la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas*, a saber:

1. Los conocimientos, las políticas y las prácticas relacionadas con la asistencia a la democracia en situaciones posteriores a un conflicto están cambiando con mucha rapidez. Es necesario extraer enseñanzas y ponerlas en práctica para fomentar una constante y provechosa interacción entre la investigación, las políticas y la práctica.
2. La democratización de los países afectados por conflictos es un problema multidimensional. Para aplicar los programas de asistencia a la democracia se necesita un apoyo más sostenido y estratégico en materia de seguridad, política y desarrollo.
3. La democracia crece desde dentro y los actores externos sólo pueden respaldarla. Puesto que la democracia es un proceso prolongado, complejo y muy dependiente del contexto la asistencia de las Naciones Unidas debe basarse en una profunda comprensión de la realidad local y en sólidos conocimientos comparativos.
4. El sistema de las Naciones Unidas debe colaborar con otros importantes interesados a fin de brindar un apoyo efectivo a

la democratización, para lo cual será necesario aplicar los enfoques estratégicos integrados de las Naciones Unidas.

Las conclusiones y recomendaciones más específicas de la mesa redonda sobre la labor de las Naciones Unidas en materia de paz, seguridad y desarrollo se analizan a continuación divididas en tres grupos:

- contenido de la asistencia a la democracia en situaciones de conflicto;
- método de trabajo en estas situaciones; y
- consecuencias para las políticas, la práctica y la investigación.

Contenido de la asistencia a la democracia que prestan las Naciones Unidas en situaciones de conflicto

Las Naciones Unidas ya participan en una serie de áreas sustantivas en las que han adquirido considerable experiencia, tales como mediación política, elecciones, reforma política e institucional, reforma de la administración pública y fundamentos socioeconómicos de la democracia. Sin embargo, actualmente la consolidación de conocimientos a nivel institucional es muy limitada.

En cada una de las reuniones de la mesa redonda los participantes señalaron diversas necesidades en relación con el contenido de la asistencia a la democracia que prestan las Naciones Unidas en situaciones posteriores a un conflicto. A continuación se analizan las necesidades y recomendaciones específicas que surgieron en el debate:

- Es necesario cconsolidar los conocimientos de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre qué es lo que funciona, en qué condiciones y por qué. Los participantes señalaron que, si bien los acuerdos de reparto de poder suelen ser indispensables para garantizar la paz, el desarrollo económico y la redistribución de la riqueza son igualmente importantes para que la paz sea duradera. Para que el pueblo respalde los acuerdos políticos de las élites la estrategia que se aplique debe completarse con iniciativas socioeconómicas.
- También es necesario crear y ofrecer opciones de reforma institucional basadas en los cuantiosos conocimientos y experiencias que han acumulado las Naciones Unidas y demás actores de la consolidación de la democracia. Al diseñar sistemas electorales y otras reformas políticas e institucionales para apoyar la democratización de los países que salen de un conflicto las Naciones Unidas pueden desempeñar un rol importante ofreciendo distintas opciones y modelos que se adapten a las características propias de cada país. Tal como demuestra la experiencia de IDEA Internacional, los análisis comparativos y no prescriptivos de las diferentes opciones de diseño institucional, basados en ejemplos de todas las regiones, incluido el hemisferio sur, pueden ser muy eficaces para los actores locales comprometidos en un proceso de reforma.
- Es necesario vincular diversos programas de las Naciones Unidas en apoyo de la democracia, la paz y la seguridad facilitando un riguroso análisis político, creación de hipótesis y una planificación para casos de emergencia. En este contexto se recomendó el análisis de disyuntivas y opciones contradictorias para que los responsables de la formulación de políticas y los profesionales contaran con una forma útil de identificar y manejar las decisiones complicadas.

Método de trabajo de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto

Además de examinar las áreas específicas de intervención, en la mesa redonda también se prestó bastante atención al método

de trabajo de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a un conflicto. Los participantes señalaron repetidas veces que el enfoque de las Naciones Unidas en cuanto a la asistencia a la democracia se basa, en gran medida, en la oferta y depende del mandato, la capacidad y los recursos institucionales, en lugar de basarse en una evaluación realista de las necesidades sobre el terreno.

En los debates que se llevaron a cabo en los dos días de la mesa redonda se hizo hincapié en la frecuente discrepancia entre las directrices políticas y operacionales a nivel de la Sede y los problemas que se presentan diariamente sobre el terreno. En las presentaciones procedentes del terreno se hicieron pocas referencias a los procesos del conjunto del sistema de las Naciones Unidas, tales como el proceso de adopción de decisiones del Comité de Políticas de las Naciones Unidas y el proceso de planificación integrada de las misiones o marco estratégico integrado. Es más, los agentes sobre el terreno se han referido repetidamente a las dificultades que presenta la ejecución sobre el terreno y las escasas soluciones concretas que hay.

Los participantes observaron que la coordinación, la coherencia y la integración son principios importantes, pero los consideraron insuficientes para traducir objetivos altruistas en resultados prácticos sobre el terreno. No obstante, el acuerdo general fue que se había superado un obstáculo importante al destacar estas cuestiones y al haber producido un profundo debate entre diversas entidades de las Naciones Unidas en torno a las dificultades de vincular sus actividades en pro de la paz, la seguridad y la democracia.

- Puesto que la mesa redonda sobre la labor de las Naciones Unidas en pro de la paz, la seguridad y el desarrollo fue la primera de este tipo los participantes estimaron que el intercambio de opiniones había resultado extremadamente útil y que debería profundizarse. Además, sugirieron diversas formas de estrechar los vínculos en el seno de las Naciones Unidas y, al mismo tiempo, garantizar que la Organización colabore en forma más eficaz con otras entidades que ofrecen un apoyo a la democracia en situaciones posteriores a un conflicto.
- Los participantes en la mesa redonda recomendaron encarecidamente que el sistema de las Naciones Unidas aplique una estrategia común sobre consolidación de la paz, el Estado y la democracia, basada en un análisis político compartido de países que salen de un conflicto. Los procesos y mecanismos comunes, tales como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo común para el país, el proceso de planificación integrada de las misiones y el marco estratégico integrado, se deberían sincronizar para facilitar la formulación de una estrategia de este tipo.
- Reconociendo las múltiples discrepancias que existen entre diversas partes del sistema de las Naciones Unidas los participantes en la mesa redonda recomendaron poner en marcha estructuras de incentivos para facilitar la colaboración entre políticas y mecanismos de la Sede y procesos de las oficinas en los países, así como entre las distintas partes de las Naciones Unidas que actúan en el ámbito de la asistencia a la democracia. Para fortalecer la colaboración dentro del sistema se debe emplear la capacitación interinstitucional y la difusión más eficiente de las directrices operacionales. Además, se necesitan foros de debate y mesas redondas a nivel regional para facilitar un mayor intercambio entre las perspectivas sobre el terreno y en la Sede, y para crear un programa común.
- Los participantes señalaron que las Naciones Unidas cuentan en la actualidad

con múltiples comunidades de práctica abocadas a diversas cuestiones en la confluencia de la paz, la seguridad y la gobernanza democrática. Tiene también alrededor de 6.000 sitios Web. En este sentido, se propuso la creación de una única plataforma Web dedicada a la democracia, la paz y la seguridad a fin de poder compartir con todo el sistema la información y los conocimientos sobre estos temas.

- Pero principalmente la sensación general de los participantes en la mesa redonda fue que ahora se habían sentado las bases para que el sistema de las Naciones Unidas hiciera un esfuerzo concertado de vincular en forma más sistemática su labor en pro de la democracia con su labor en pro de la paz y la seguridad. Se recomendó que los copatrocinadores de la mesa redonda dieran un paso adelante para crear un proceso de políticas más concretas a este respecto.

De cara al futuro: Consecuencias para las políticas, la práctica y la investigación

Los participantes en la mesa redonda aclararon una serie de cuestiones muy importantes con repercusiones para las políticas, la práctica y la investigación, que merecen mayor atención y estudio. Esos temas se analizan a continuación.

Cuestiones estratégicas y a nivel de políticas

- Un área especialmente prometedora consiste en basarse en las decisiones del Comité de Políticas de las Naciones Unidas relativas a los aspectos temáticos y sectoriales pertinentes, tales como el Estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad y la creación de constituciones a fin de determinar su trascendencia para la asistencia a la democracia así como para la consolidación de la paz y la construcción del Estado. En la actualidad, estas directrices de política temática suelen limitarse a un único documento y centrarse en cada problemática individualmente. La resolución adoptada el 26 de junio de 2008 por el Comité de Políticas de las Naciones Unidas, que confirmó que la "integración" era un principio rector en todas las situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto donde las Naciones Unidas tuvieran un equipo en el país y llevaran a cabo una operación multidimensional de mantenimiento de la paz o tuvieran una misión política u oficina (Decisión Nº 2008/24 del Comité de Políticas de las Naciones Unidas), ofrece un marco útil para reunir todas estas cuestiones temáticas y sectoriales. Así pues, convendría definir los principios básicos y las directrices de políticas específicas que afectan a las diferentes áreas temáticas, y que también servirían para identificar las opciones contradictorias, disyuntivas y deficiencias que pudiera haber y que el Comité de Políticas deberá abordar.
- Otro sector propicio es que la mayor comprensión de los complejos vínculos entre la asistencia a la democracia y la consolidación de la paz que tiene el sistema de las Naciones Unidas se plasme en sus futuras declaraciones de políticas y en sus iniciativas y eventos, tales como el examen de 2010 de la Comisión de Consolidación de la Paz, la conmemoración del Día Internacional de la Democracia el 15 de septiembre, el examen del Informe Brahimi diez años después y la celebración en octubre de 2010 del 10º aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.
- Por último, los debates sobre las políticas del sistema de las Naciones Unidas deben vincularse más estrechamente con las políticas formuladas en otros foros

internacionales importantes, como por ejemplo las organizaciones regionales y los donantes bilaterales o multilaterales. El actual debate de políticas entre los donantes sobre las prioridades de financiación y los buenos principios para la consolidación de la paz y la construcción de la democracia y del Estado en países frágiles es especialmente relevante para la labor de las Naciones Unidas.

Cuestiones a nivel operacional

- Las Naciones Unidas cuentan con instrumentos como el proceso de planificación integrada de las misiones y el marco estratégico integrado para superar, mediante análisis compartidos y una estrategia común, las discrepancias entre las decisiones de política a nivel de la Sede y su ejecución a nivel del terreno. La democratización debe integrarse en el proceso de planificación integrada de las misiones y el marco estratégico integrado, así como en procesos vigentes de planificación, como el MANUD.
- Es necesario elaborar directrices claras y pragmáticas para que los agentes puedan integrar mejor las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con la democracia y las relacionadas con la paz y la seguridad. Sería útil elaborar, en colaboración con IDEA Internacional, un manual para los agentes de las Naciones Unidas que ofrezca una guía o lista de los principales aspectos que deben tener en cuenta cuando se encuentren con el doble problema de garantizar la paz y la estabilidad y promover la democratización. A pesar de su importancia estratégica la coherencia de las políticas y la coordinación institucional no solucionan las limitaciones más triviales o prácticas que aparecen al poner en práctica las estrategias integradas –por ejemplo, plazos restringidos, recursos humanos o financieros insuficientes, liderazgo débil–.
- Es necesario revisar las estructuras de incentivos de las Naciones Unidas y las cuestiones relacionadas con los recursos humanos y el liderazgo para solucionar las limitaciones prácticas a la ejecución de las estrategias integradas y para promover una colaboración más estrecha dentro del sistema. Estos aspectos se perciben como indicadores del propio compromiso de las Naciones Unidas con los principios de buen gobierno, participación y responsabilidad.

Cuestiones relativas a la investigación y el análisis

- La democracia, la consolidación de la paz y la construcción del Estado son conceptos fluidos que requieren una continua reevaluación y clarificación. Las Naciones Unidas deben seguir participando a nivel teórico en debates académicos y de política en torno a estos conceptos, mediante su propio trabajo analítico y el de sus asociados en todo el mundo. En este sentido, IDEA Internacional sigue siendo un socio indispensable.
- Las Naciones Unidas deben aportar diferentes perspectivas y ejemplos de democratización de todo el mundo a fin de ampliar las opciones disponibles para los países que bregan por una transición democrática tras un conflicto.
- Las Naciones Unidas pueden realizar un aporte importante al recopilar y compartir las técnicas de la práctica democrática reflejadas en su labor y en la de otras entidades que trabajan en situaciones de conflicto.
- Las Naciones Unidas deben identificar las áreas que requieran nuevos conocimientos e investigaciones para poder afrontar los problemas emergentes en el proceso de democratización de los países afectados por un conflicto.
- Como se ha demostrado ampliamente en la mesa redonda, a pesar de que, colecti-

vamente, las Naciones Unidas y sus asociados conocen mejor los vínculos entre democracia, paz y seguridad, aún hay cuestiones importantes por resolver en relación a estos procesos que están interrelacionados pero son diferentes. Resulta esencial que siga creciendo la base de conocimientos de las políticas y prácticas de las Naciones Unidas en su confluencia, tanto para contribuir a mejorarlas como para poner a prueba su vigencia.■

Anexos

ANEXO 1: Nota conceptual para la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas*

Nueva York, 1° y 2 de marzo de 2010

1. Antecedentes

En 2008 el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DAP) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) acordaron promover un debate sobre los vínculos entre la democracia, la construcción de la democracia y los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas: desarrollo, paz y seguridad, y derechos humanos.

Conforme a dicho acuerdo, en septiembre de 2008 el DAP, el PNUD e IDEA Internacional organizaron una mesa redonda de un día en Nueva York sobre la interacción entre democracia y desarrollo. El objetivo de la reunión fue identificar áreas de políticas que en el actual contexto mundial permitieran una acción multilateral, especialmente por parte de las Naciones Unidas, de promoción y respaldo de la democracia que mejorara los procesos de desarrollo sostenible.

Ahora se celebrará durante dos días la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas*, organizada con la colaboración del PNUD, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Las conclusiones y recomendaciones que surjan de la mesa redonda servirán de base para los debates sobre políticas de las Naciones Unidas, especialmente en el contexto de la Comisión de Consolidación de la Paz y del Grupo de Trabajo de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre operaciones de mantenimiento de la paz.

2. Temas

Los debates de la comunidad internacional sobre prevención de conflictos y consolidación de la paz se centran en torno a los procesos, diferentes pero interrelacionados, con los que se pretende afianzar la paz, la democracia y el Estado. En situaciones frágiles posteriores a un conflicto, y a pesar de la retórica sobre implicación local, alineación con las prioridades locales y coherencia de los donantes, tales procesos (así como la determinación de sus secuencias y prioridades) plantean dificultades tanto a los actores internacionales como a los locales. Un problema adicional es que la igualdad entre los sexos, que sigue siendo difícil de lograr en las democracias estables, se convierte en una tarea abrumadora durante o después de un conflicto. En situaciones posteriores a un conflicto los principales obstáculos para la paz y la seguridad están relacionados con dimensiones de género y, por lo tanto, es necesario que las iniciativas sean sensibles a esta cuestión.

La consecución de la paz puede depender de cuestiones de "realpolitik" y la necesidad de incluir elementos capaces de frustrar el proceso de paz podría debilitar la legitimidad y perdurabilidad de las instituciones y los procesos democráticos. Por otra parte, la competencia democrática, por regla general durante los ciclos electorales posteriores a un conflicto, puede aumentar la polarización de los actores políticos —en muchos casos inmersos en su propia transición de grupo armado a partido político— en situaciones frágiles que no pueden calificarse ni de guerra ni de paz. En ambos casos se suele considerar que contar con

instituciones públicas eficaces es imprescindible para facilitar bienes públicos esenciales para la paz y la democracia, tales como la seguridad y una esfera pública.

El desarrollo de los diferentes programas de políticas ha ocasionado cambios de organización en los organismos de ayuda, la creación de marcos estratégicos acordes a un determinado objetivo global y el ajuste de los marcos analíticos y de los sistemas de alerta temprana así como de los marcos o mecanismos de evaluación conexos que usan los agentes. Pero con frecuencia estos marcos carecen de concordancia mutua y se refieren a plazos diferentes (corto, medio o largo plazo), con lo que pueden agravar la incoherencia de la actuación internacional. Los marcos también tienden a sobrecargar las débiles instituciones de los países asociados, a pesar de que la implicancia local se define invariablemente como un factor importante para la consecución de una paz y un desarrollo sostenibles, por medio de instituciones y procesos democráticos, representativos y eficaces, en los que participen tanto hombres como mujeres. Además, según el contexto, en situaciones posteriores a un conflicto es probable que los actores nacionales políticamente polarizados planteen a los actores internacionales y a los organismos de las Naciones Unidas demandas contradictorias e incompatibles entre sí.

3. Objetivos

El objetivo de la reunión será examinar en qué medida la construcción de la democracia y del Estado garantizan una paz y una seguridad sostenibles y la importancia que tiene el apoyo que prestan las Naciones Unidas a esos procesos. Concretamente, en la reunión se intentará:

- Comparar enfoques convencionales de la paz y la seguridad que tienen las Naciones Unidas y explorar los vínculos entre el problema de crear una paz duradera y el de construir un sistema democrático e instituciones públicas sostenibles en situaciones propensas a un conflicto o de recuperación tras un conflicto.
- Realizar recomendaciones pertinentes a las políticas partiendo de una evaluación de los efectos que la construcción de la democracia y el Estado tiene para la paz y la seguridad, incluida las perspectivas de género (y viceversa), extraídas de operaciones relevantes de las Naciones Unidas.
- Analizar cuáles son las consecuencias prácticas de esto para las Naciones Unidas por lo que respecta a la forma de elaborar mecanismos de apoyo que sirvan para contrarrestar, en lugar de agravar, las divisiones que pueden provocar conflictos en la sociedad, y para sentar las bases de una estabilidad a largo plazo, no sólo a corto plazo.

4. Temas principales

La iniciativa se centrará en algunos de los problemas importantes que enfrentan los agentes para promover una transición a modelos de gobernanza más pluralistas y responsables en situaciones posteriores a un conflicto. Estos son algunos ejemplos:

- ¿Cuál es la función apropiada que deben desempeñar los actores externos al promover actividades de construcción de la paz, la democracia y el Estado en situaciones posteriores a un conflicto?
- ¿Qué incentivo o disuasión pueden ofrecer los actores externos a los actores internos en un contexto de polarización política con el fin de consolidar la paz y la gobernanza democráticas?
- ¿Cuáles son las secuencias y prioridades apropiadas para las actividades de construcción de la democracia y el Estado en nuestra labor en pro de la consolidación de la paz en situaciones posteriores a un conflicto?

- ¿Cuáles son las consecuencias posibles del apoyo prestado a los procesos de descentralización, incluyendo elecciones en distintos niveles, para las actividades de democratización y de construcción del Estado?
- ¿Cómo podemos conciliar la necesidad ocasional de un pacto de élites para garantizar la paz y la estabilidad a corto o a medio plazo con la necesidad de promover la transparencia, la pluralidad y la gobernanza democrática?
- ¿Cómo se pueden combinar las actividades de apoyo a la paz, la democracia y la construcción del Estado con la voluntad política de defender la igualdad entre los sexos y la emancipación de la mujer?

El análisis de estas cuestiones se basará en una selección de estudios de casos pertinentes.

5. Asociados

La iniciativa será organizada conjuntamente por el Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, e IDEA Internacional.

6. Estructura, asistencia y lugar de encuentro

La iniciativa constará de dos eventos. Las conclusiones del primer evento servirán de base a la preparación del segundo y se incorporarán a las recomendaciones de la mesa redonda:

- Una reunión a puerta cerrada con la asistencia de unos 30 o 40 agentes, expertos de las Naciones Unidas y grupos de estudio destacados para examinar las dificultades, los obstáculos y las oportunidades que se presentan al apoyar los procesos de construcción del Estado después de un conflicto. En la reunión participarán agentes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones conexas. La participación de alto nivel se limitará a la reunión de seguimiento, en la que se aplicarán las reglas de Chatham House para garantizar un debate abierto y franco sobre las dificultades que afronta la organización. La reunión tendrá lugar los días 1° y 2 de marzo de 2010 en Nueva York.
- También en 2010 se celebrará una reunión de medio día en la Sede de las Naciones Unidas con la asistencia de 60 a 80 responsables de alto nivel de la formulación de políticas a fin de presentar recomendaciones, recoger las observaciones iniciales y generar un debate más amplio. Entre la primera reunión y la segunda se preparará un breve documento (de entre cinco y seis páginas) en el que se resumirán las principales cuestiones y recomendaciones con el asesoramiento y la revisión de los patrocinadores asociados a fin de reunir una serie de propuestas para avanzar en el programa.■

Declaraciones introductorias (de izquierda a derecha): Sra. Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Naciones Unidas); Sr. Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD); Sr. B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos (Naciones Unidas); Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas

Excmo. Sr. Embajador Cesare Maria Ragaglini, Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas

Sr. B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)

Sr. Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD)

Sra. Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Naciones Unidas)

Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas

Sra. Elizabeth Spehar, Directora de la División de Europa del Departamento de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)

Reunión 1: (de izquierda a derecha) Sr. Alastair McKechnie, Director del Grupo de Países Frágiles y Afectados por Conflictos (Banco Mundial); Sra. Teresa Whitfield, Investigadora Superior del Center on Internacional Cooperation, New York University; Sr. Kishore Mandhyan, Director Político Adjunto de la Oficina Ejecutiva del Secretario General (Naciones Unidas).

Sr. Alastair McKechnie, Director del Grupo de Países Frágiles y Afectados por Conflictos (Banco Mundial)

Reunión 2: (de izquierda a derecha) Sr. Shabbir Cheema, Investigador Superior del Programa de Política, Gobernanza y Seguridad del East West Center; Sr. Ejeviome Eloho Otobo, Director y Jefe Adjunto de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (Naciones Unidas); Sr. Kunda Dixit, Director y Editor de Nepali Times; Sr. Tamrat Samuel, Director de la División de Asia y el Pacífico del Departamento de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)

Sr. Ejeviome Eloho Otobo, Director y Jefe Adjunto de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (Naciones Unidas)

Sr. Kunda Dixit, Director y Editor de Nepali Times

Sr. Tamrat Samuel, Director de la División de Asia y el Pacífico del Departamento de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)

Reunión 3: (de izquierda a derecha) Sr. Sam Ibok, Director Adjunto de la División de África II del Departamento de Asuntos Políticos (Naciones Unidas); Sr. Goran Fejic, Asesor Superior de Estrategia y Políticas de IDEA Internacional; Prof. James Putzel, Director del Crisis States Research Centre de la London School of Economics; Prof. Timothy Sisk, Graduate School of International Studies de la University of Denver

Prof. James Putzel, Director de Crisis States Research Centre de la London School of Economics;

Prof. Timothy Sisk, Graduate School of International Studies de la University of Denver

Sr. Sam Ibok, Director Adjunto de la División de África II del Departamento de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)

Reunión 4: (de izquierda a derecha) Sr. Paul Lundberg, especialista independiente sobre gobernanza local y descentralización; Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD); Sr. Jeremias Blaser, Representante Residente Adjunto del PNUD en la República del Congo

Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD)

Sr. Paul Lundberg, especialista independiente sobre gobernanza local y descentralización

Reunión 5: (de izquierda a derecha) Sr. Patrick Keuleers, Asesor Principal sobre Políticas de la Oficina de Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD); Sra.Eugenia Piza López, Asesora Principal sobre recuperación de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (PNUD); Sr. Roberto Valent, Representante Especial Adjunto de la Administradora del PNUD en los territorios palestinos; Sr. Roland Rich, Jefe Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (FNUD)

Sra. Eugenia Piza López, Asesora Principal sobre Recuperación de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (PNUD)

Sr. Patrick Keuleers, Asesor Principal sobre Políticas de la Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD

Sr. Roberto Valent, Representante Especial Adjunto de la Administradora del PNUD en los territorios palestinos

Sr. Roland Rich, Jefe Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia

Reunión 6: (de izquierda a derecha) Sra. Cristina Hoyos, Jefa de la División de Prevención y Transformación de Conflictos de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación; Sr. Reginald Dumas, Ex Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití; Dr. Robert Maguire, Profesor de Asuntos Internacionales de la Trinity Washington University y Director del grupo de Trabajo sobre Haití del US Institute of Peace; Sr. Oscar Fernández-Taranco, Subsecretario General de las Naciones Unidas de Asuntos Políticos

Sr. Reginald Dumas, Ex Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití

Sra. Cristina Hoyos, Jefa de la División de Prevención y Transformación de Conflictos de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

Dr. Robert Maguire, Profesor de Asuntos Internacionales de la Trinity Washington University y Director del Grupo de Trabajo sobre Haití del US Institute of Peace

Sr. Oscar Fernández-Taranco, Subsecretario General de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)

Dra. Necla Tschirgi, Profesora de Práctica, Seguridad Humana y Construcción de la Paz, Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego

Sr. Kishore Mandhyan, Director Político Adjunto de la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas

ANEXO 2: Programa anotado de la *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas*

Nueva York, 1° y 2 de marzo de 2010, Millennium UN Plaza Hotel, One UN Plaza

PRIMER DÍA: LUNES 1º DE MARZO DE 2010

8:30–9:00 REGISTRO (y un desayuno liviano)

9:00–9:15 DISCURSO DE BIENVENIDA

- Excmo. Sr. Embajador Cesare Maria Ragaglini, Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas

9:15–10:15 PROPÓSITO, OBJETIVOS E INTRODUCCIÓN

Los representantes de las instituciones organizadoras harán la introducción y presentarán un panorama general de las dificultades que las Naciones Unidas deben superar para construir la democracia en situaciones de fragilidad. Teniendo esto en cuenta se describirán los propósitos y objetivos del taller.

- Sr. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
- Sr. Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD
- Sra. Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas
- Dr. Massimo Tommasoli, Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas

10:15–10:30 ESTRUCTURA DE LA MESA REDONDA

El representante del DAP revisará la estructura y los resultados que se esperan de la mesa redonda.

- Ponente: Sra. Elizabeth Spehar, Directora de la División de Europa, DAP
- Relator: Dra. Necla Tschirgi, Profesora de Práctica, Seguridad Humana y Construcción de la Paz, Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego

10:30–10:45 PAUSA PARA EL CAFÉ

10:45–13:00 PRIMERA REUNIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO COMO GARANTÍA DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, LA PAZ DURADERA Y LA SEGURIDAD: POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE LAS NACIONES UNIDAS

Presidencia: Sra. Teresa Whitfield, Investigadora Superior del Center on International Cooperation, New York University

Ponentes: Sr. Alastair McKechnie, Director del Grupo de Países Frágiles y Afectados por Conflictos del Banco Mundial

Sr. Kishore Mandhyan, Director Político Adjunto de la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas

En esta reunión se encararán los enfoques convencionales de las Naciones Unidas sobre la paz y la seguridad, y se explorarán los vínculos entre la dificultad de conseguir una paz duradera y la dificultad de construir una democracia, una gobernanza democrática e instituciones públicas sostenibles en situaciones de fragilidad o de recuperación tras un conflicto.

La reunión se centrará en algunos problemas fundamentales que encuentran los agentes

en situaciones posteriores a un conflicto para promover una transición a modelos de gobernanza más pluralistas y responsables. Estos son algunos ejemplos:

- ¿Qué papel deben desempeñar los actores externos en la promoción de la paz, la democracia y las actividades de construcción del Estado en situaciones posteriores a un conflicto?
- ¿Cómo se pueden conciliar los acuerdos a corto y mediano plazo que son necesarios para garantizar la estabilidad con las prioridades a largo plazo necesarias para lograr una paz duradera?
- ¿Qué secuencias y prioridades deben seguir las actividades de construcción de la democracia y el Estado en nuestra labor de consolidación de la paz en situaciones posteriores a un conflicto?
- ¿Qué recomiendan las políticas de las Naciones Unidas, y cómo se ponen en práctica? ¿Dónde aparecen las diferencias entre las políticas y la práctica?
- ¿Cómo podemos promover la coordinación y los enfoques integrados para lograr la coherencia de políticas y prácticas?
- ¿Cómo se pueden combinar las actividades de consolidación de la paz, la democracia y el Estado con la voluntad política de defender la igualdad entre los sexos y la emancipación de la mujer?

13:00–14:00 PAUSA PARA EL ALMUERZO

14:00–15:30 SEGUNDA REUNIÓN: PACTO DE LAS ÉLITES Y CAPACIDAD DE LIDERAZGO

Presidencia: Sr. Ejeviome Eloho Otobo, Director y Jefe Adjunto de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, Naciones Unidas

Ponentes: Sr. Tamrat Samuel, Director de la División de Asia y el Pacífico, DAP;

Sr. Kunda Dixit, Director y Editor de Nepali Times

Sr. Shabbir Cheema, Investigador Superior del Programa de Política, Gobernanza y Seguridad, East West Center

- ¿Cómo podemos conciliar la necesidad de un acuerdo de élites a fin de garantizar la paz y la estabilidad con la necesidad de promover la transparencia, la pluralidad y la gobernanza democrática?
- ¿Qué incentivo o disuasión pueden ofrecer los actores externos a los internos en una situación de polarización política con el fin de consolidar la paz y la gobernanza democrática?
- ¿Cómo se puede garantizar la gestión nacional durante y después de un conflicto?

15:30–15:45 PAUSA PARA EL CAFÉ

15:45–17:15 TERCERA REUNIÓN: SECUENCIA Y PRIORIDAD

Presidencia: Sr. Goran Fejic, Asesor Superior de Estrategia y Políticas de IDEA Internacional

Ponentes: Sr. Sam Ibok, Director Adjunto de la División de África II, DAP

Prof. James Putzel, Director del Crisis States Research Centre, London School of Economics

Prof. Timothy Sisk, Graduate School of International Studies, University of Denver

En situaciones posteriores a un conflicto la labor internacional en apoyo de la paz y de una democracia participativa a largo plazo suele seguir un orden determinado para que en cada fase los recursos y las actividades políticas se centren en las cuestiones prioritarias. La experiencia indica que en la fase inmediatamente posterior al conflicto, o incluso durante el conflicto, se hace hincapié en la seguridad y en la tarea de lograr el cese de las hostilidades. Una vez alcanzado un cierto grado de seguridad la atención se desplaza a

labores urgentes humanitarias y de fomento de la confianza, por ejemplo el desarme, la reconstrucción y los primeros pasos en la creación de instituciones del sector de la seguridad, y el restablecimiento del Estado de derecho. Luego se desarrollan los procesos políticos y judiciales para la reconciliación nacional y la participación democrática. Por último, las Naciones Unidas han apoyado el tesón de las nuevas autoridades y estructuras nacionales para fortalecer su capacidad de buen gobierno y de responsabilidad.

Este enfoque secuencial ha producido una amplia variedad de experiencias, tanto positivas como negativas. Para respaldar el establecimiento de secuencias y prioridades en estos contextos es necesario llevar a cabo un análisis más detallado y franco de la labor del sistema de las Naciones Unidas. Hay que seguir estudiando hasta qué punto se produce una secuencia, o incluso si es apropiada. Es posible que factores políticos, sociales, históricos o de otro tipo hagan necesario fomentar simultáneamente varias áreas prioritarias, al menos en cierta medida.

Las experiencias en África Occidental, Haití, Guatemala y el Afganistán demuestran las limitaciones del pensamiento lineal y secuencial. En cada país o región se da una serie concreta de circunstancias que pueden requerir una combinación bastante concreta de consolidación de la paz, construcción del Estado y apoyo a la democracia o, al menos, un enfoque mucho más flexible para no desperdiciar oportunidades fundamentales de lograr y mantener la paz y la estabilidad y de consolidar las instituciones democráticas.

- ¿Cómo identificar las áreas prioritarias en situaciones posteriores a un conflicto?
- ¿Cómo involucrar a los actores locales en el proceso de identificación?
- ¿Cómo evitar tanto el enfoque unidimensional como la sobrecarga del programa de asistencia con demasiadas prioridades simultáneas?
- ¿Cómo garantizar que las necesidades inmediatas de estabilidad política, paz y seguridad no entorpezcan el trabajo de consolidación de la democracia a largo plazo?

17:15–17:30 CONCLUSIÓN

19:00–22:30 CENA

SEGUNDO DÍA: MARTES 2 DE MARZO DE 2010

9:00–10:45 CUARTA REUNIÓN: DEMOCRATIZACIÓN, GOBERNANZA LOCAL Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Presidencia: Sra.Geraldine Fraser-Moleketi, Directora de Práctica de la Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNU D

Ponentes: Sr. Paul Lundberg, especialista independiente sobre gobernanza local y descentralización (Ex Asesor Técnico Principal de Gobernanza Local y Descentralización del PNUD en el Afganistán)

Sr. Jeremias Blaser, Representante Residente Adjunto del PNUD en la República del Congo

- ¿Cómo colaborar en la creación o reforma de los procesos e instituciones democráticas que promoverán la paz y la reconciliación en lugar de exacerbar las diferencias y fomentar las divisiones?
- ¿Cuáles son las posibles consecuencias que el apoyo a los procesos de gobernanza local, incluyendo elecciones en distintos niveles, puede tener para las actividades de democratización y construcción del Estado?
- ¿Cómo favorecer una coordinación adecuada entre los niveles locales y nacionales del gobierno y de la administración?

10:45-11:00 PAUSA PARA EL CAFÉ

11:00–12:45 QUINTA REUNIÓN: INSTITUCIONES EFICACES

Presidencia: Sra. Eugenia Piza López, Asesora Principal sobre recuperación de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, PNUD

Ponentes: Sr. Patrick Keuleers, Asesor Principal sobre Políticas de la Oficina de Dirección

de Políticas de Desarrollo, PNUD

Sr. Roland Rich, Jefe Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia

Sr. Roberto Valent, Representante Especial Adjunto de la Administradora del PNUD en los territorios palestinos

Fortalecer la capacidad de las instituciones para responder a las necesidades presentes y futuras de una sociedad es fundamental para alcanzar la estabilidad, la paz y el desarrollo a mediano y largo plazo. Por eso las instituciones deben ser capaces de responder a las necesidades y los derechos de los ciudadanos. Además, es indispensable garantizar que se escuche la voz de los grupos vulnerables excluidos. El hecho de que segmentos de la sociedad queden excluidos del Estado puede agravar las tensiones existentes y causar conflictos.

- ¿Cómo podemos ayudar a crear o fortalecer instituciones públicas capaces de servir a los ciudadanos de forma eficiente e inclusiva? ¿Cómo podemos promover una reforma de la administración pública que garantice la prestación equitativa y suficiente de servicios públicos?
- ¿Cómo podemos promover instituciones de gobierno responsables y eficaces, que favorezcan la participación y contribuyan a la consolidación de la paz?
- ¿Cómo se puede integrar la gobernanza participativa en las instituciones creadas con posterioridad a un conflicto?

12:45–13:45 PAUSA PARA ALMORZAR

13:45–15:30 SEXTA REUNIÓN: PROMOCIÓN DE LA COORDINACIÓN, LA PLANIFICACIÓN GENERAL Y LOS ENFOQUES INTEGRADOS

Presidencia: Sr. Reginald Dumas, Ex Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití

Ponentes: Dr. Robert Maguire, Profesor de Asuntos Internacionales de la Trinity Washington University y Director del grupo de Trabajo sobre Haití del US Institute of Peace

Sr. Oscar Fernández-Taranco, Subsecretario General de Asuntos Políticos, Naciones Unidas

Sra. Cristina Hoyos, Jefa de la División de Prevención y Transformación de Conflictos de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

- ¿Cómo podemos reforzar los mecanismos vigentes de planificación integrada y coordinación para mejorar la eficacia de los criterios generales de democratización y consolidación de la paz?
- ¿Qué mecanismos o instrumentos pueden perfeccionar los análisis políticos y contextuales? ¿Cómo mejorar la transformación de los análisis contextuales en procesos de planificación y generar una mayor apropiación de la gestión en el sistema?

15:30–15:45 PAUSA PARA EL CAFÉ

15:45–17:30 RECOMENDACIONES: EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ASISTENCIA A LA DEMOCRACIA, LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO PARA GARANTIZAR UNA PAZ Y UNA SEGURIDAD DURADERAS

Presidencia: Sr. Kishore Mandhyan, Director Político Adjunto de la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas

Relator: Dra. Necla Tschirgi

Sobre la base de los debates mantenidos en los dos días de la mesa redonda, en esta reunión se tratará de ofrecer a las Naciones Unidas recomendaciones prácticas y pertinentes para sus políticas, en cuanto al modo de abordar con más eficacia la doble dificultad de crear una paz duradera y construir una democracia, un gobierno democrático e instituciones públicas sostenibles en situaciones de fragilidad y de recuperación tras un conflicto.

Estudio de caso de Nepal

En los últimos tres años se han producido en Nepal grandes cambios políticos que siguen conformando el sistema de gobierno del país. El Acuerdo General de Paz de 2006 entre la Alianza de los Siete Partidos y el Partido Comunista de Nepal-Maoísta puso fin a una guerra civil que duró una década y preparó el terreno para la realización de elecciones a la Asamblea Constituyente

Para elaborar una nueva Constitución y aplicar plenamente el Acuerdo los líderes de Nepal tendrán que adquirir nuevas habilidades en materia de planificación estratégica, gestión y transformación de conflictos. Los líderes de diferentes sectores —partidos políticos, gobierno, comercio, mano de obra y medios de comunicación— deberán adquirir idoneidad para dirigir de forma positiva la transición, gestionar con éxito las diferencias y elaborar e implementar las reformas necesarias para construir en Nepal un Estado más inclusivo y eficiente, especialmente en lo referente a la reforma de la administración pública y la prestación de los servicios básicos.

Estudio de caso de África Occidental

En las dos últimas décadas las Naciones Unidas han respondido a las crisis en África Occidental realizando diversas intervenciones con distintos grados de éxito. Los casos de Liberia, Sierra Leona y Côte d'Ivoire, concretamente, son el mejor ejemplo de los esfuerzos de la comunidad internacional por apoyar a los países a salir de situaciones de conflicto y crear una paz duradera en etapas sucesivas.

Las intervenciones de las Naciones Unidas en África Occidental han sido polifacéticas y en varios niveles; la Organización ha pasado de un enfoque por país a un enfoque regional; ha actuado como asociado principal en un proyecto conjunto con una organización regional y también como auxiliar dentro del mismo acuerdo. Asimismo, la Organización ha colaborado con poderes extrarregionales que no sólo aportaban su capacidad militar sino también su peso político como miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Las Naciones Unidas se han asociado con intereses empresariales y grupos de presión para resolver la explotación ilegal de los recursos naturales, que alimentaba los conflictos en África Occidental, y han movilizado la diplomacia internacional para evitar que los elementos perturbadores ganasen terreno.

El caso de África Occidental también pone de manifiesto los éxitos y fracasos del enfoque secuencial. En Sierra Leona las intervenciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas crecieron desde un rol inicial de observador militar hasta un sólido mandato de mantenimiento de la paz que en su momento de mayor intensidad llegó a desplegar 11.000 efectivos. Luego se pasó a prestar apoyo y a consolidar la paz. Una intervención similar en Liberia aprovechó la experiencia adquirida en Sierra Leona, y una fuerte presencia de tropas para el mantenimiento de la paz está dando paso a la ayuda para la creación de capacidades y de instituciones para, a la larga, transformarse en apoyo a la consolidación de la paz. En Côte d'Ivoire las Naciones Unidas siguen activamente comprometidas en la defensa de la paz y la seguridad, facilitando el espacio necesario para que los procesos políticos y electorales ganen terreno y fuerza. Los procesos se encuentran en fases diferentes en estos tres países, pero sus situaciones siguen muy interconectadas. El análisis de las secuencias y prioridades fijadas en cada país y región también puede resultar en un fructífero debate.

Estudio de caso del Afganistán

El Afganistán ha padecido inestabilidad y conflictos crónicos desde la caída del régimen talibán en 2001. Su economía y su infraestructura están en ruinas y muchos de sus habitantes son refugiados. El gobierno democrático, todavía en ciernes, afronta el desafío de extender su autoridad fuera de la capital y de forjar la unidad nacional.

Cuando la asistencia internacional comenzó a llegar al Afganistán a finales de 2001 y principios de 2002 las capacidades que había en el país eran muy poco alentadoras. No existían estructuras estatales formales, la principal infraestructura de las zonas urbanas y rurales había sido destruida y los anteriores sistemas de prestación de servicios, recaudación de impuestos y demás actividades del Estado se habían deteriorado desde mediados de la década de 1980.

La ayuda internacional al Afganistán, incluidos todos los trabajos de construcción del Estado realizados por los equipos de reconstrucción provincial, se presta actualmente en el marco más amplio de la estrategia antisubversiva de los Estados Unidos y la estrategia de la OTAN. Esta circunstancia plantea, a su vez, serias dudas no sólo sobre la implicación nacional y local y la eficacia de la ayuda, sino también sobre la clase de apoyo sostenible que las Naciones Unidas pueden ofrecer para respaldar la gobernanza local, la democratización y la consolidación de la paz en tales circunstancias.

Ante este cuadro de la capacidad formal del Estado los expertos han sugerido que pese a la falta de un Estado en funcionamiento, o más bien debido a ello, la sociedad estaba organizada y contaba con organismos funcionales de adopción de decisiones, sobre todo a nivel local: "… la vida de la mayoría de la población está determinada en gran medida por unidades tradicionales a nivel local y regional, legitimadas por reuniones del consejo local (shuras o jirgas). Estos consejos están integrados por jefes religiosos, étnicos, tribales, jefes de pueblos o valles... A nivel nivel local se han desarrollado formas de administración sencillas que funcionan… el Afganistán no es un país tan desorganizado como puede parecer desde el exterior" (Wieland-Karini 2001). La cuestión es en qué medida la comunidad internacional reconoció estas instituciones de carácter informal y las consideró como parte del Estado emergente en 2001y 2002. En consecuencia, la fricción entre las instituciones de gobierno subnacionales integradas por representantes electos y las instituciones integradas por representantes nombrados directamente ha sido una posible debilidad en el proceso de democratización del Afganistán.

Estudio de caso de Timor-Leste

El estallido de violencia en 1999 después del voto por la independencia de Timor-Leste provocó la partida de unos 7.000 funcionarios públicos indonesios. A pesar de repetidas intervenciones de las Naciones Unidas, en 2002, año en que se proclamó la independencia del país, las capacidades locales todavía no se habían institucionalizado, por lo que se inició una gran intervención de apoyo a la creación de instituciones y la consolidación del Estado.

No obstante, las instituciones nacientes de Timor-Leste siguen siendo frágiles y no pueden ofrecer servicios básicos a todos los grupos sociales de forma equitativa, como quedó demostrado por la violenta crisis de 2006 causada por denuncias de exclusión social, especialmente de los jóvenes, y que provocó la disolución de la policía nacional y la dimisión del Primer Ministro. El nuevo gobierno pidió fuerzas de defensa y de seguridad extranjeras y la creación de una misión de las Naciones Unidas con un mandato sólido, que llevó a la creación de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste, con el fin de promover la reconciliación y el diálogo políticos, el Estado de derecho y una cultura de gobernanza democrática mediante procesos inclusivos y de colaboración.

Las Naciones Unidas han extraído enseñanzas de las operaciones mencionadas anteriormente; esas enseñanzas se reflejan en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Timor-Leste 2009-2013 (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008c) y en el Plan

de Acción del programa de Timor-Leste para 2009-2013 (PNUD, 2008c), según el PNUD y el gobierno de Timor-Leste, al respecto "se observó que una dependencia excesiva de las instituciones de gobernanza en los conocimientos de expertos internacionales podría socavar la creación de capacidades a largo plazo" (PNUD, 2008c, pág. 8). Por consiguiente, el Resultado 1 del MANUD prevé que "se consoliden instituciones y mecanismos democráticos fortalecidos encaminados a lograr la cohesión social" (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008c, pág. 5), haciendo que las instituciones públicas sean más transparentes, equitativas, responsables y eficientes. Este objetivo se ha de alcanzar apoyando la reforma administrativa del gobierno e incluyendo a la sociedad civil mediante mecanismos de gobernanza participativa.

Estudio de caso de Haití

Durante gran parte de su historia Haití ha sido un país asolado por la inestabilidad, la pobreza crónica y gobiernos débiles. Desde 1993 se han realizado una serie de misiones de las Naciones Unidas para restaurar la seguridad, la última de ellas una misión integrada, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), en 2004. Ahora, después del devastador terremoto de enero de 2010 que puso a prueba la capacidad de respuesta de las Naciones Unidas, habrá que revisar el mandato de la MINUSTAH.

En sucesivas intervenciones las Naciones Unidas han bregado para promover mejoras en la gobernanza y el desarrollo general de Haití, pero persisten graves problemas de gobernanza, y muchas instituciones nacionales quedaron desacreditadas, aunque ha mejorado la seguridad. En 2008 se produjeron varios incidentes que agravaron la situación: el precio abusivo de los alimentos y el combustible provocó violentos disturbios que desataron una crisis política, y ese mismo año hubo cuatro huracanes.

En este contexto se aunaron esfuerzos para reforzar la planificación integrada y la coordinación existentes entre los organismos de las Naciones Unidas, la MINUSTAH, los donantes y el gobierno haitiano, con el objetivo de recuperar el terreno perdido. Sin embargo, tras el terremoto de enero el mecanismo de respuesta de las Naciones Unidas fue duramente criticado por su improvisación y por su integración ineficiente. Los críticos acusaron a las Naciones Unidas de carecer de coordinación y liderazgo. Es probable que una nueva configuración del mandato de la misión asigne más importancia a la labor de reconstrucción de la infraestructura física e institucional del país y requiera un marco de coordinación perfeccionado.

Antes del terremoto de enero de 2010 el gobierno de transición de Haití, los donantes y las Naciones Unidas habían creado en 2004 el marco de cooperación provisional (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sin fecha). El marco funcionó hasta finales de 2007. La coordinación también se promovió a través de la creación del grupo básico para Haití, de conformidad con la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2004). En el ámbito del marco de cooperación provisional se han realizado estudios, evaluaciones y análisis para comprender mejor la situación nacional y, junto a los mecanismos e instrumentos empleados por el gobierno haitiano, sus resultados se han tenido en cuenta en los procesos de planificación para mejorar la implementación. En 2007 el gobierno de Haití elaboró, con el apoyo del PNUD, un documento de estrategia para lograr el crecimiento nacional y la reducción de la pobreza (Ministerio de Planificación y Cooperación Externa de Haití, 2007) que se tuvo en cuenta en el programa de recuperación económica de dos años, junto con la evaluación de necesidades posteriores al desastre realizada por las Naciones Unidas en 2008 y un informe de asesoramiento económico para el Secretario General. El equipo de las Naciones Unidas en el país basó su marco de asistencia para el desarrollo correspondiente a 2009-2011 en estas herramientas, garantizando una "respuesta colectiva, coordinada y holística de las Naciones Unidas a la estrategia nacional para sacar al país de la espiral de pobreza y miseria en la que se encuentra" (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008b, pág. 11). También se ha dado prioridad a la implicación nacional mediante un acuerdo que los donantes y el gobierno firmaron en febrero de 2009. Y ahora más que nunca, después del terremoto la soberanía haitiana y la necesidad de una única entidad coordinadora que administre el apoyo recibido deberían servir de base para que las Naciones Unidas y los donantes internacionales reconfiguren su criterio de actuación en países tan agobiados como esta nación caribeña.

ANEXO 3: Discurso de bienvenida del Excmo. Sr. Embajador Cesare Maria Ragaglini, *Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas*

Es para mí un placer presentar una mesa redonda dedicada a temas fundamentales que, junto a los derechos humanos y el desarrollo, constituyen el núcleo de la misión de las Naciones Unidas. Agradezco a los organizadores, especialmente al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, que hayan tenido la amabilidad de invitar a Italia. Deseo también mostrar mi agradecimiento a las Naciones Unidas, representadas por el Sr. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, el Sr. Olav Kjørven, Subsecretario General del PNUD y la Sra. Izumi Nakamitsu, Directora de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del DOMP.

"Esta mesa redonda se realiza en un momento especialmente oportuno. Diez años después del paradigmático Informe Brahimi (Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 2000), en el que se ponderaban las dificultades que encontraron las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la década posterior al fin de la Guerra Fría; cinco años después de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, que se revisa este año; y un año después de la iniciativa Nuevo Horizonte, que fuera puesta en marcha por el Secretario General en busca de nuevas dimensiones en las actividades de mantenimiento de la paz (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, 2009). Todos estos pasos influyen directa o indirectamente en las actividades de las Naciones Unidas en pro de la consolidación de la paz, la seguridad y la democracia. A pesar de numerosas dificultades y deficiencias las Naciones Unidas han liderado la búsqueda de soluciones a estas cuestiones. El apoyo de la Organización a la democracia suele ser criticado por basarse en la oferta y por seguir las directrices de los principales donantes o, con demasiada frecuencia, las provenientes de la Sede de Nueva York, en lugar de dar prioridad a las decisiones sobre el terreno.

De todas formas las Naciones Unidas igual mantienen una fortaleza que nadie más tiene, sea un Estado, una coalición de Estados o una organización: me refiero a su universalidad y a su consiguiente legitimidad.

Teniendo esto presente, y como mera sugerencia para los integrantes de la mesa redonda, me gustaría destacar dos de las muchas ideas que se podrían analizar para mejorar la labor de las Naciones Unidas en la promoción de la paz, la seguridad y la democracia.

- El vínculo entre el mantenimiento y la consolidación de la paz como punto de partida estratégico del compromiso de las Naciones Unidas con los países que salen de un conflicto, y la contribución de Italia a dicho enfoque; y
- La función que desempeñan las organizaciones regionales en el desarrollo de la paz, la seguridad y la democracia en los países miembros y vecinos, y el ejemplo de la influencia que tuvo la Unión Europea en el proceso de democratización de Europa Central y del Este tras la caída del sistema bipolar.

Respecto al primer punto —el vínculo entre mantenimiento y consolidación de la paz— nos hallamos en una encrucijada. Todos coincidimos en que la cesación de las hostilidades supone una "oportunidad de oro" para iniciar la ayuda internacional a un país de forma estratégica y con visión de futuro. ¡Lamentablemente suele ser una oportunidad desperdiciada! Generalmente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas gestiona la crisis, la emergencia. Sólo después, en la esperanza de que se haya estabilizado la situación respecto a la seguridad, se comienza a hablar de un "cambio de estrategia" y de pasar a la

consolidación de la paz.

Es, sin embargo, inmediatamente después del conflicto cuando las Naciones Unidas tienen la oportunidad de crear una misión que, junto a los Cascos Azules, pueda esparcir las semillas de la reconstrucción, la consolidación de la paz y el Estado de derecho. Si la Comisión de Consolidación de la Paz participa desde el principio en la misión de mantenimiento de la paz podrá actuar como catalizador entre las entidades financieras internacionales, la sociedad civil, los expertos en el ámbito del Estado de derecho y la administración pública. Con un enfoque así de integrado y coordinado las Naciones Unidas podrían aparecer ante las autoridades locales como la única referencia externa legítima en el proceso de pacificación y democratización.

Italia es especialmente partidaria de este enfoque. El modelo de despliegue de soldados italianos de las fuerzas de mantenimiento de la paz, especialmente el de los Carabinieri, busca restablecer el control gubernamental sobre el territorio y, de ese modo, mejorar las condiciones de seguridad. Pero va acompañado por la habilidad de relacionarse con la población local y de integrar los componentes civiles de la misión. Percibir a las fuerzas policiales no sólo como elementos de seguridad sino también como instructores, protectores de la infraestructura y medios de enlace con las autoridades locales contribuye a despertar confianza en las Naciones Unidas. La decisión del gobierno italiano de enviar un contingente de Carabinieri a Haití —donde la paz, la seguridad y el camino hacia una democracia plena se han visto seriamente amenazados por el terremoto ocurrido en enero— corrobora el compromiso del país con el objetivo final de fortalecer el papel de las Naciones Unidas.

El segundo punto es el papel de las organizaciones regionales en el logro de la paz y la promoción de los procesos democráticos. La Unión Europea (UE) constituye un buen ejemplo. En los últimos 20 años ha sido una fuerza de atracción y estabilización frente a los regímenes totalitarios que quedaron después de la disolución de la Unión Soviética. La ampliación de la UE en la década de 1990 llevó a los gobiernos de Europa Central y del Este a adoptar una serie de reformas políticas, económicas y sociales que, de hecho, han desencadenado un virtuoso ciclo de democratización. Así como el nacimiento de la Comunidad Europea en los años 50 llevó la paz a Europa occidental después de la II Guerra Mundial, la ampliación hacia el Este de la UE aportó paz, estabilidad y seguridad tras el fin de la Guerra Fría. No fue un accidente que los únicos conflictos que se produjeron en Europa en la década de 1990 fueran en los Balcanes, cuya posible adhesión a las instituciones de Bruselas es hoy en día la mejor garantía de un futuro de paz y democracia. ¿Qué mejor ejemplo de "escenario democrático" que las reuniones semanales de los 27 Estados miembros de la UE en Bruselas? ¿A qué otra organización internacional le han delegado sus miembros tal grado de soberanía nacional?

Los críticos podrían señalar que los procesos europeos de adopción de decisiones son lentos y, a pesar del Tratado de Lisboa, ineficaces. Sin embargo, si medimos el éxito de la UE con la misma vara aplicada por esta mesa redonda —es decir, paz, seguridad y democracia— ¿de verdad hay alguna justificación para esas críticas? En su lugar, ¿por qué no consideramos la posibilidad de aplicar este criterio con coherencia y dedicación a otros gérmenes de integración regional, como la Unión Africana? África está marcada por conflictos que se han prolongado durante décadas y que han pasado de un país a otro, cruzando fronteras trazadas artificialmente por las potencias coloniales sin tener en cuenta las etnias, la religión, los accidentes geográficos ni los recursos naturales. En este marco, cada potencia adopta una política africana basada en las relaciones bilaterales con los países más cercanos, invalidando toda posibilidad de desarrollo futuro de los países africanos, que nunca podrán alcanzar por sí mismos la fuerza y la magnitud necesarias para crear estructuras capaces de competir con el resto del mundo.

La Unión Africana nació para promover la unidad política y económica del continente. ¡Debemos apoyarla! La ayuda económica y la asistencia humanitaria son imprescindibles, pero no suficientes. Para consolidar la paz, la seguridad y la democracia en los diversos países del continente africano, se necesita una mayor integración política. En este ámbito las Naciones Unidas desempeñan un papel esencial. La carta de la Organización prevé la cooperación con los acuerdos regionales. Debemos mostrar una mayor determinación para crear mecanismos financieros seguros y sostenibles que no dependan por completo de la voluntad de los donantes. Las recomendaciones del Grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas sobre mantenimiento de la paz apuntan en esa dirección. Necesitamos visión política y valentía para convertir esas recomendaciones en políticas. Las iniciativas como esta mesa redonda de hoy pueden contribuir a que el proceso siga adelante.

Una mayor integración de la presencia de las Naciones Unidas inmediatamente después del conflicto y una asociación más estructurada entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales son tan sólo dos ejemplos de cómo pueden las Naciones Unidas afianzar su papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad y en la consolidación de los procesos democráticos. Sin embargo, la responsabilidad de aumentar la eficacia de la Organización depende, en última instancia, de sus miembros y de su voluntad de invertir en el futuro de la Organización. Las Naciones Unidas, a pesar de su vocación universal, pecan por falta de representación y democracia en algunos de sus organismos fundamentales, tales como el Consejo de Seguridad. Italia considera que una reforma para aumentar su transparencia, representatividad y responsabilidad ante todos los miembros impulsaría enormemente el rol y la misión de las Naciones Unidas en el mundo. Gracias por su atención y espero que el debate resulte sumamente provechoso.

ANEXO 4: Declaración del Sr. Lynn Pascoe, *Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas*

Siento una gran satisfacción en inaugurar esta *Mesa redonda internacional sobre democracia, paz y seguridad: el rol de las Naciones Unidas.* Mientras me preparaba para esta ocasión caí en la cuenta de que las primeras palabras de la Carta de las Naciones Unidas –"Nosotros los pueblos"– sientan las bases del papel de la Organización en la promoción y el fortalecimiento de la democracia en el mundo.

La democracia se ha convertido en un elemento fundamental de la labor que realizan las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales, promover el progreso social y mejores niveles de vida, y garantizar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Tomo nota con satisfacción de que el tema de la mesa redonda aborda la base misma del difícil nexo entre la construcción de la democracia y los requisitos para la consolidación de la paz, entre las directrices políticas y la aplicación práctica sobre el terreno.

Como uno de los oradores de la apertura espero que no les importe si me tomo la libertad de ejercer de abogado del diablo y poner en duda la premisa en la que se basa esta mesa redonda: ¿Es democracia lo que desean y necesitan realmente los pueblos que salen de un conflicto?

Una encuesta de opinión realizada el año pasado en 24 países por WorldPublicOpinion.org y patrocinada por la Unión Interparlamentaria(UIP) descubrió que el 90 por ciento de los encuestados en los países incluidos en el estudio consideraba importante vivir en un país con un sistema de gobierno democrático (WorldPublicOpinion.org 2010). Sin embargo, el estudio también mostró que existía una acusada discrepancia entre la demanda mundial de gobiernos democráticos y su oferta. Aunque el 90 por ciento afirmaba que la gobernanza democrática era importante, en ninguno de los países incluidos había una mayoría de personas que se considerasen completamente libres, ni siquiera en las democracias consolidadas. La conclusión es que aún queda mucho por hacer.

Creo que es importante que las Naciones Unidas reconozcan este gran deseo de democracia que hay en el mundo ya que da mayor valor a su labor de promoción de la democracia. En su mensaje con motivo del segundo aniversario del Día Internacional de la Democracia el Secretario General afirmó que celebrar ese día supone "una reafirmación del compromiso (de la comunidad internacional) con la construcción de sociedades participativas e incluyentes".

Pero hay una paradoja: a pesar del amplio respaldo popular con el que cuentan la democracia y el pluralismo seguimos sufriendo el problema de la intolerancia política en prácticamente todo el mundo, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Lo vemos cuando los dirigentes políticos se niegan a ceder espacio a sus opositores, cuando los partidos políticos se muestran intolerantes con los disidentes y, por lo general, cuando se rechaza la divergencia de opiniones.

¿Qué representa esto para nuestra labor en las sociedades que salen de un conflicto? ¿Es la democracia realmente el remedio que necesita una sociedad profundamente dividida tras un conflicto? Según afirman Mansfield y Snyder en su estudio de la democratización y la guerra (Mansfield y Zinder, 1995) las pruebas estadísticas de los últimos dos siglos demuestran que en la fase de transición hacia la democracia los países se vuelven más agresivos y propensos a la guerra (y

no al contrario), y luchan contra países democráticos. De hecho, los países que han sido autoritarios y en los que está aumentando la participación democrática son más propensos a la guerra que las democracias estables o las autocracias. Por lo tanto, se pone en entredicho el axioma de que "las democracias no luchan entre sí".

Probablemente sea cierto que si hubiese más países maduros las democracias estables estarían más seguras, pero los países no pueden convertirse en democracias maduras de la noche a la mañana. Lo habitual es que atraviesen un periodo inestable de transición en el que la política popular alterne con la política autoritaria de las élites en forma volátil.

Tras haber visitado muchos países que acababan de salir de un conflicto y haber regresado en fases posteriores de su recuperación y transición sigo convencido de que una de las mejores medidas preventivas a largo plazo es ayudar a crear instituciones eficaces y responsables y sociedades inclusivas y tolerantes.

Así pues, si nosotros, las Naciones Unidas, queremos estar a la altura de la fuerte demanda internacional de democracia, ¿qué clase de asistencia debemos ofrecer?

Las Naciones Unidas defienden desde hace mucho tiempo un concepto holístico de democracia, que abarca lo práctico y lo sustantivo, instituciones formales y procesos informales, mayorías y minorías, hombres y mujeres, gobierno y sociedad civil, lo político y lo económico, lo nacional y lo local.

En los últimos 20 años, aproximadamente, una de las principales preocupaciones de las Naciones Unidas ha sido llevar la paz y la estabilidad a países que salían de situaciones de conflicto. Como la mayoría de ustedes saben esos países se suelen caracterizar por un enfoque de la política competitiva que podría resumirse en "el ganador se lo lleva todo". Además, la violencia suele deberse básicamente a una combinación de reivindicaciones estructurales, como la pobreza extrema, la exclusión social y económica o la lucha por los recursos. Promover la tolerancia política y una buena gobernanza en estas condiciones es una tarea extremadamente complicada, y tengo la sensación de que todavía no hemos descubierto el mejor modo de hacerlo.

Sé que uno de los puntos del programa es el estudio del caso de Nepal. Nuestra misión de paz en ese país es, de hecho, uno de los ejemplos más destacados de cómo abordar la exclusión social y política de la mujer y de las minorías que es una de las causas primordiales de un conflicto. El apoyo de las Naciones Unidas a las elecciones para la Asamblea Constituyente, que se celebraron el año pasado, se centró en gran medida en garantizar que en dicha asamblea estuviese representado todo el mosaico étnico y religioso de Nepal.

El compromiso de las Naciones Unidas con la promoción del buen gobierno se refleja en el mandato de muchas de sus misiones de mantenimiento y consolidación de la paz, ya que existe un vínculo inquebrantable entre la democracia y el logro de una paz y seguridad duraderas. Un aspecto fundamental del mandato de las misiones en Burundi, Haití y la República Democrática del Congo, por ejemplo, es el fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos y el apoyo para lograr una buena gobernanza. Además, algunos mandatos requieren explícitamente que se fomente un diálogo nacional inclusivo como algo indispensable para un proceso de reconciliación, como los de las misiones en Sudán y Timor-Leste.

Muchas partes del sistema de las Naciones Unidas colaboran en uno o más aspectos de la asistencia a la democracia. Así pues, es imprescindible mejorar la coherencia entre las iniciativas de las Naciones Unidas en esta materia, incluyendo la interacción con las partes interesadas, los asociados y el conjunto de la comunidad internacional.

Para aumentar la coherencia es necesario aplicar un enfoque que garantice una integración más eficaz de la asistencia a la democracia en los tres pilares fundamentales de la labor de las Naciones Unidas: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos.

No obstante, esta tarea no corresponde exclusivamente a las Naciones Unidas, sino que deben iniciarla los actores nacionales en cada país. Son los actores políticos del mundo y cada sociedad los que deben esforzarse por resolver sus diferencias pacíficamente, dejando a un lado los intereses particulares para buscar el bien común. En las sociedades propensas al conflicto y devastadas por la guerra se trata de un problema abrumador, pero sólo a través de una mayor tolerancia e inclusión políticas y de una acción internacional bien coordinada y adaptada a cada situación tendrán esas sociedades una oportunidad de cicatrizar y crecer.

Permítanme que retome mi papel de "abogado del diablo": la asistencia de las Naciones Unidas a la democracia, aun siendo dinámica e innovadora, debe evitar "causar daño". Por ejemplo, hemos sido testigos de que la celebración inoportuna de elecciones, especialmente cuando resultan prematuras, alentada por la comunidad internacional en sociedades frágiles ha tenido como resultado que determinados grupos antidemocráticos, nacionalistas o extremistas se han atrincherado en el poder y han radicalizado su discurso político.

Y lo que es todavía más grave, la violencia que estalló en Kenya tras las elecciones de diciembre de 2007 demostró que las elecciones pueden causar una significativa pérdida de vidas y, en circunstancias extremas, atrocidades masivas e incluso genocidio.

El Departamento de Asuntos Políticos está estudiando actualmente la posibilidad de desarrollar herramientas y mecanismos que ayuden a minimizar el riesgo de violencia relacionada con las elecciones. Una pobre gestión del proceso electoral no lleva, necesariamente, a poner en duda el resultado, y mucho menos a que se desate la violencia. Sin embargo, sí es cierto que un proceso eficaz y digno de crédito puede reducir las probabilidades de que la celebración de elecciones —sea cual sea el resultado— haga que estallen las tensiones políticas derivadas de quejas profundamente arraigadas.

Nuestro análisis indica que para evitar episodios graves de violencia relacionados con las elecciones hay que abordar, aun de forma limitada, las reivindicaciones subyacentes antes de las elecciones, ya sea arreglando el sistema o mejorando el propio proceso electoral. Así pues, cuando las Naciones Unidas establecen una misión inmediatamente después de un conflicto deben adoptarse decisiones difíciles para elegir el sistema y el momento adecuados.

Pero permítanme dejar clara una cosa: las elecciones no hacen una democracia. Yo diría que en ocasiones la comunidad internacional se concentra demasiado en las elecciones y no presta la debida atención a la calidad de la gobernanza. Y, teniendo en cuenta que las Naciones Unidas reciben solicitudes de apoyo, todos los años, para docenas de procesos electorales en todo el mundo debemos asegurarnos de que ese apoyo se complemente con un apoyo a la buena gobernanza y al respeto de las libertades fundamentales.

Por lo tanto, el tema de la mesa redonda me parece sumamente oportuno. Si al final del debate pueden ustedes ofrecer recomendaciones sobre cómo mejorar la puesta en práctica sobre el terreno de las decisiones políticas esta mesa redonda habrá sido un rotundo éxito.

Me gustaría despedirme, pues, deseándoles un debate dinámico y fructífero. Estoy ansioso por conocer el resultado de sus deliberaciones.

ANEXO 5: Declaración del Sr. Olav Kjørven, *Subsecretario General y Director de la Dirección de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

En pleno siglo XXI seguimos enfrentándonos al triple reto de consolidar o restaurar regímenes democráticos, mantener las democracias establecidas y mejorar la calidad de los sistemas democráticos. En este contexto los principales problemas que se plantean a las Naciones Unidas, tal y como se indican acertadamente en la *Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia* (Secretario General de las Naciones Unidas 2009c), son cómo "encontrar el modo más eficaz de promover instituciones, prácticas y principios democráticos reconocidos universalmente; responder de manera coherente y predecible a las interrupciones de la democracia causadas por golpes de Estado u otras transferencias de poder anticonstitucionales; y contrarrestar, o aún mejor ayudar a prevenir, la lenta y paulatina erosión de la calidad de la democracia y el debilitamiento de las libertades, prácticas e instituciones democráticas" que se producen durante y después de un conflicto. No hace falta decir que todos estos temas tienen un profundo impacto en el programa de paz y seguridad de las Naciones Unidas, y viceversa.

Con todo, la democracia es un sistema social y político dinámico cuyo funcionamiento ideal no se ha "alcanzado" todavía. En realidad, garantizar una buena gobernanza es a menudo la tarea más complicada del proceso de recuperación y de consolidación de la paz después de un conflicto. En Sudán las carreteras intransitables, la mala calidad de las comunicaciones y los puentes destruidos limitan el diálogo intragubernamental. En Liberia la destrucción de edificios públicos y la pérdida de equipamiento básico de oficina impidieron el restablecimiento de los organismos públicos. En Timor-Leste el éxodo de 7.000 funcionarios públicos indonesios dejó un vacío en la administración pública. Como señaló un colega del PNUD que trabaja en Darfur, "la pérdida de la gobernanza es la peor consecuencia del conflicto… es imposible administrar nada".

Entre los países que tienen los menores niveles de desarrollo humano más de la mitad están inmersos en un conflicto violento o acaban de salir de uno (Banco Mundial 2009). La gobernanza democrática es en tales lugares un objetivo imperativo y una empresa difícil, por lo que constituye la mayor cartera de programas del PNUD: en todo el mundo, el PNUD apoya una instancia electoral cada dos semanas, muchas de ellas en países que salen de un conflicto. Por nuestra parte consideramos que las elecciones son sólo el comienzo del ciclo, no un fin en sí mismo, por eso estamos trabajando con parlamentos nacionales y provinciales, asambleas legislativas, instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos y organismos de control con el fin de apoyar en muchos casos a democracias incipientes.

La ampliación de la capacidad de las Naciones Unidas de bregar por la consolidación de la paz y el desarrollo de mecanismos interinstitucionales de prevención de conflictos han contribuido a que en la última década se haya producido una disminución mundial de los conflictos violentos y un incremento de las salidas negociadas. No obstante, los países que salen de conflictos siguen padeciendo altos niveles de inestabilidad política, violencia armada y subdesarrollo crónico. En muchos casos el final de la guerra no ha supuesto, necesariamente, beneficios en materia de desarrollo humano.

Las soluciones "bastante buenas" no bastan para remediar las fragilidades derivadas de un conflicto. Esas situaciones exigen nuevas formas de colaborar para garantizar que la gobernanza democrática, la paz y la seguridad duraderas estén alineadas. Para abordar los problemas mundiales, tales como el cambio climático, el terrorismo o los desastres naturales, hacen falta nuevas ideas, nuevos programas y nuevas asociaciones. Con aproximadamente mil millones de personas viviendo en países que se recuperan de

un conflicto o lo padecen, o que han sufrido desastres naturales, la complacencia no es una opción (Instituto de Desarrollo de Ultramar, sin fecha).

Y así es como llegamos a la importancia de esta mesa redonda. Con la asistencia de personal sobre el terreno, agentes, especialistas externos y representantes de las sedes de numerosos organismos de las Naciones Unidas se nos brinda una oportunidad inmejorable de compartir nutridas experiencias y conocimientos. Esta es una buena ocasión para dejar atrás la retórica de las asociaciones y debatir las realidades de la ejecución práctica. Nuestros continuos esfuerzos por transformar el PNUD en una organización del conocimientos son, por tanto, un paso en la dirección correcta.

La democratización puede otorgar a los gobiernos la autoridad y la legitimidad necesarias para dirigir la recuperación, integrar las voces opositoras excluidas durante las negociaciones de paz y ofrecer a las víctimas de la guerra un foro en el que puedan participar. Puede iniciar el proceso de reconciliación, indispensable para consolidar la paz y la seguridad.

Sin embargo, en las elecciones celebradas después de un conflicto está en riesgo la democratización, por eso las Naciones Unidas deben mejorar el manejo de la violencia electoral. Burundi, Camboya, Etiopía, Haití, Sri Lanka y Zimbabwe son sólo algunos de los países cuyos procesos electorales se han visto constantemente plagados de violencia. En los peores casos —como las elecciones a la presidencia de Angola de 1992— la violencia electoral fue creciendo hasta provocar la reanudación de la guerra civil. Pero las cosas no tienen por qué ser siempre así.

En Ghana el PNUD, a petición del gobierno, ayudó a crear consejos de distrito que se convirtieron en consejos provinciales que, a su vez, evolucionaron hasta convertirse en el Consejo Nacional de Paz del país. La mayoría de los observadores internacionales atribuyen al Consejo Nacional de Paz las tranquilas y exitosas elecciones que se celebraron en Ghana en 2008. Nosotros también hemos recogido estas enseñanzas aplicando con rigor un enfoque de la gobernanza democrática sensible a los conflictos.

En cualquier caso, nuestra labor en favor de la democratización debe ir más allá de las elecciones y las urnas. Promoviendo la participación de todos los miembros de la sociedad, incluidos los grupos desfavorecidos y marginados, y ayudando a crear instituciones de gobierno eficaces y el respeto de los derechos humanos es posible mitigar los conflictos, promover la paz y, en última instancia, garantizar el desarrollo humano.

En su libro *Guerra en el club de la miseria: La democracia en lugares peligrosos* (Collier 2009) Paul Collier defiende que el último cambio político radical fue la propagación de la democracia al "club de la miseria" en los países más pobres del mundo. Argumenta que no habrá democracia si creemos que con las elecciones basta para crear instituciones; el "club de la miseria" debe exigir que sus líderes sean responsables de sus actos. Sin límites al poder del vencedor, ni normas de conducta que permitan la transferencia de poder, el "club de la miseria" no podrá aprovechar realmente el potencial de la democracia como una fuerza positiva. Esas mismas instituciones estarán facultadas para ofrecer otras prestaciones de interés público y establecer derechos económicos y sociales para quienes componen el "club de la miseria".

La dificultad consiste no sólo en reconstruir, sino en transformar: no sólo en rehacer, sino también en empoderar a las víctimas de la guerra. Mediante procesos de democratización más amplios podemos aprovechar los papeles básicos de la sociedad civil; las mujeres y los jóvenes, por ejemplo, a menudo marginados por la violencia, pueden contribuir a la consolidación de la paz.

En Aceh, el PNUD ha aprendido que la consolidación de la paz "es exclusivamente una cuestión de gobernanza", si se pueden satisfacer las reivindicaciones relacionadas con la autodeterminación, la participación y la legitimidad del Estado, el conflicto se reducirá considerablemente. Una de las funciones principales del PNUD, además de la elaboración y ejecución de programas, es la de facilitar la comunicación entre el Estado y los ciudadanos, iniciar y coordi-

nar reuniones o encuentros en los que participe un gran número de partes interesadas, tales como ciudadanos, gobiernos, donantes, organizaciones no gubernamentales y demás.

Hay que recordar que en situaciones de debilidad del Estado no debemos centrarnos únicamente en la democratización nacional sino también en la democracia a nivel local. El PNUD lo hizo con buenos resultados en Liberia, donde colaboramos con equipos integrados de las Naciones Unidas en cada uno de los 15 condados para apoyar la restauración de la autoridad local (PNUD 2008d). Este apoyo incluyó la rehabilitación de la infraestructura, el desarrollo de capacidades y la colaboración con las redes de la sociedad civil y los jefes tradicionales para garantizar que el gobierno local tuviera no sólo eficacia sino también legitimidad y capacidad de respuesta.

Cuando todos estos factores se ajustan la democratización puede imponer mejoras en materia de seguridad y de consolidación de la paz. En el Iraq las elecciones provinciales de 2009 devolvieron la confianza en que los peores desórdenes del período de transición habían pasado. Con la aprobación de una nueva ley electoral por el Consejo de Representantes, en noviembre de 2009, existe la sensación de que un gobierno recién elegido creará oportunidades para mejorar la situación del país en materia de seguridad y desarrollo. Esto también implica que las instituciones democráticas deben funcionar según las leyes del país, y que la prestación de servicios debe garantizarse a nivel nacional, provincial y local.

Esta mesa redonda debe estar orientada a la acción y atraer nuestra atención en los próximos dos días sobre lo que podemos hacer juntos y mejor. Debemos dejar atrás los pensamientos profundos, los informes y los documentos de orientación y reflexionar sobre cómo deben gestionar las Naciones Unidas sus prioridades divergentes para mejorar la vida de las personas en países frágiles y en países con una notable falta de democracia.

El PNUD los acompañará siempre en la lucha por conseguir la paz y el desarrollo humano. Muchas gracias por su dedicación a esta causa común.

ANEXO 6: Declaración de la Sra. Izumi Nakamitsu, *División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz*

Después de leer el documento de debate y el programa anotado de la mesa redonda simplemente querría plantear una serie de preguntas desde el punto de vista del mantenimiento de la paz —preguntas que nos hemos estado haciendo a partir de las experiencias que hemos tenido, y seguimos teniendo, en este ámbito — en Camboya, Timor-Leste, África Occidental, el Congo, Sudán, Haití, el Afganistán, etc.

Está claro que el tema de la construcción de la democracia y su vínculo con la paz y la seguridad no es un debate novedoso. Ha sido uno de los temas principales de diversos debates sobre políticas relacionadas con la consolidación de la paz y la construcción del Estado, la gestión de conflictos y la seguridad humana. Los responsables de la formulación de políticas parecen coincidir plenamente en que los valores democráticos son importantes para lograr la sostenibilidad de la paz y del desarrollo y en que, por tanto, es sin duda necesario respaldar y apoyar el proceso global de construcción de la democracia. Es difícil poner en duda el principio básico de que el sistema de gobierno de cualquier país, incluidos los que salen de situaciones de conflicto, debe ser inclusivo, participativo y representativo, aunque también estamos de acuerdo en que no existe un único modelo de "democracia".

No obstante, desde la perspectiva del mantenimiento de la paz quedan aún muchos

dilemas y tensiones por resolver en relación con el tema de la democracia, y espero que podamos tratarlos en esta mesa redonda. Digo todo esto siendo plenamente consciente de que los encargados del mantenimiento de la paz no siempre son constructores de democracia. Las operaciones de mantenimiento de la paz se encuentran a menudo entre las primeras misiones externas que se llevan a cabo en situaciones posteriores a un conflicto, generalmente por un tiempo limitado. Y la construcción de la democracia es un proceso largo que, evidentemente, no puede completarse en el breve período del mantenimiento de la paz. Incluso podría decir que, en ocasiones, puede haber una contradicción inherente entre el mantenimiento de la paz y la construcción de la democracia: las misiones de mantenimiento de la paz suelen estar diseñadas para extender la autoridad del Estado, no para limitarla, lo cual es indispensable para el proceso de democratización. No obstante, a medida que los mandatos de mantenimiento de la paz se vuelven verdaderamente multidimensionales y más complejos las estrategias adoptadas por la misión al inicio del proceso de consolidación de la paz y construcción del Estado en un país determinado pueden marcar el rumbo posterior de la evolución de la democracia y de una paz y estabilidad a más largo plazo en el país. Es evidente que necesitamos comprender la dinámica de la construcción de la democracia y de su vínculo con la paz para formular desde el primer momento una estrategia más adecuada.

Con las intervenciones hemos aprendido algunas lecciones importantes, gracias a las cuales hemos podido avanzar en nuestras políticas y estrategias. Por ejemplo, ya no equiparamos la celebración de elecciones con la democracia, aunque las elecciones sean sin duda un hito importante en la construcción de la democracia y el Estado. También hemos aprendido que apresurarse a celebrar elecciones puede, en determinadas condiciones, obstaculizar la evolución a largo plazo de la democracia, como se vio claramente en Camboya y Bosnia. A pesar de que ahora, más que nunca, se ponen grandes esperanzas a nivel internacional en establecer un gobierno legítimo inmediatamente después de un conflicto violento, la celebración de elecciones demasiado pronto puede aumentar la polarización de un país, afianzando a los actores radicales en las estructuras políticas.

Así pues, hemos puesto en práctica esas enseñanzas. La fecha de las elecciones en Kosovo o en el Afganistán se eligió con mucho más cuidado y teniendo en cuenta la situación política general. Ante la creciente preocupación por las consecuencias de celebrar elecciones apresuradas y el deseo de acortar al mínimo la administración internacional, cada vez se recurre con mayor frecuencia a establecer autoridades de transición como régimen provisorio de gobierno con el fin de ganar tiempo para que se desarrollen condiciones más propicias para la restauración de la vida política de posguerra, incluyendo la formación de partidos políticos.

Pero a medida que los mandatos de mantenimiento de la paz se vuelven más ambiciosos y empiezan a abarcar el Estado de derecho y las reformas institucionales, especialmente en los sectores de policía, seguridad y justicia, realmente esenciales para la democratización política general, la labor de quienes mantienen la paz se complica todavía más. Me gustaría plantear a los participantes en esta mesa redonda tres series de preguntas para reflexionar.

Estos nuevos mandatos de mantenimiento de la paz significan realmente que debemos transformar los sistemas que rigen el ejercicio del poder en la sociedad. Así pues, la primera serie de preguntas se refiere a la estrategia general. ¿Cómo podemos hacer para que los líderes locales se comprometan genuinamente con el proceso y asuman su ejecución cuando ese mismo proceso de reforma probablemente amenace su base de poder? ¿Qué clase de estrategia de mediación política podemos emplear? ¿Qué incentivos y qué presiones pueden emplear los actores externos? Planteo estas preguntas porque tengo la impresión de que

seguimos prestando demasiada atención a los aspectos técnicos de la asistencia a la construcción del Estado y la democracia con un enfoque sectorial fragmentado. La consolidación de la paz tras un conflicto es, fundamentalmente, un proceso político. Aunque tengamos los conocimientos técnicos idóneos sobre cómo crear una comisión electoral independiente, o sobre cómo reformar los marcos legales, o seleccionar, capacitar e instruir a las fuerzas de seguridad, o fortalecer los mecanismos de supervisión civil, lo más probable es que el proceso no salga adelante si no contamos con una estrategia política clara. ¿Tiene la comunidad internacional en este momento una visión y una estrategia comunes en lugares como el Afganistán o el Congo?

Mi segunda serie de preguntas se refiere a si contamos con la base de conocimientos, la pericia y la experiencia adecuadas para promover la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Todos coincidimos en que la democracia puede adoptar formas diversas y en que no existe un único modelo. Sin embargo, los criterios adoptados hasta ahora en las operaciones de las Naciones Unidas se basan generalmente en una construcción de democracia y unas elecciones de corte moderno y enormemente divisivas, que no necesariamente pueden favorecer la cooperación política; o en procesos de reforma basados en la oferta y las experiencias institucionales de los propios donantes, en lugar de basarse en la realidad política, económica y social del país que sale de un conflicto. ¿Tenemos los conocimientos, la pericia y el interés necesarios sobre la consolidación de la paz y de la democracia para ayudar a un Estado que ha tenido un control débil o insuficiente de su territorio? ¿Sabemos lo suficiente sobre las instituciones tradicionales o consuetudinarias y su función en la sociedad de aquellos lugares en los que nos desplegamos como afianzadores de la paz? Creo firmemente que ni las Naciones Unidas ni la comunidad donante en general están haciendo lo suficiente para apoyar, movilizar y utilizar los conocimientos del denominado Sur Global para la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Los conocimientos y la experiencia política que pueden resultar realmente útiles para la construcción de la democracia y la consolidación de la paz en situaciones posteriores a un conflicto se encuentran precisamente en aquellos países que han atravesado por complejos procesos de reformas democráticas y construcción del Estado. Me alegro de que en este taller se haya optado por interesarse en casos de distintas regiones y países, y espero que aprendamos a aprovechar mejor la base de conocimientos más relevante para los contextos en los que operamos.

Mi tercer grupo de preguntas guarda relación con el marco temporal de la consolidación de la paz y la construcción del Estado, el nivel de expectativas y ambiciones, el establecimiento de prioridades y secuencias, y un uso más racional de los instrumentos externos, incluidos los mecanismos de financiación. Hemos avanzado mucho al reconocer que la consolidación de la paz, el Estado y la democracia en situaciones posteriores a un conflicto es un proceso que necesita tiempo. Creo que las Naciones Unidas tienen una ventaja relativa sobre otras organizaciones multilaterales o donantes bilaterales en este proceso prolongado, ya que su sistema le permite aplicar diferentes mecanismos de intervención a medida que la situación evoluciona de la pacificación y mediación al mantenimiento de la paz y a la cooperación para el desarrollo. No obstante, cuando veo el plazo en el que se espera que las operaciones de consolidación de la paz y construcción del Estado den resultados no puedo sino preguntarme si nuestras expectativas y ambiciones son realistas. Me encanta ver series históricas japonesas en la televisión, y a menudo me recuerdan que después de la Restauración Meiji y la guerra civil el Japón precisó 22 años para aprobar su primera Constitución moderna, que ni siquiera era totalmente democrática. Cuando nos encontramos en un proceso de ese tipo con apoyo externo debemos identificar las prioridades y

ordenar la secuencia de ayuda para dirigir los recursos y la atención política hacia las prioridades de cada etapa. Esto realmente significa que, como encargados de mantener la paz, debemos abordar las prioridades más urgentes en relación con la construcción general de la democracia durante la fase inmediatamente posterior al conflicto, y traspasar los resultados a otros actores externos o al gobierno nacional. Pero, ¿cómo determinamos las prioridades? ¿Tenemos los mecanismos correctos de financiación prolongada que nos permitan terminar aquello que comencemos? Además del hecho de que determinados sectores de reforma institucional reciben fondos insuficientes la tendencia es que el interés político de los donantes y, por tanto la financiación, no se mantenga en una financiación a largo plazo después de la financiación con cargo a cuotas para el mantenimiento de la paz, a pesar de que todos sabemos que éste es un proceso prolongado. Si podemos aportar 10 millones de dólares a un país, ¿no es mejor desembolsar un millón anualmente durante 10 años, en lugar de donar 10 millones de dólares el primer año, cuando resulta atractivo políticamente?

Estas son algunas de las preguntas que deberíamos plantearnos.

He destacado el carácter político de la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Pero, para terminar, voy a contradecirme afirmando que la evolución política, o la construcción de la democracia, no es tampoco la panacea universal. Ni se pueden pasar por alto los vínculos con el desarrollo económico y social, los derechos humanos y la justicia. De hecho, en muchos de los lugares donde trabajamos —Timor-Leste, Liberia, República Democrática del Congo, Haití— hemos descubierto que la evolución política, las reformas administrativas, el desarrollo socioeconómico y los derechos humanos son todos temas que están interrelacionados y que se deben abordar en conjunto. El retraso en cualquiera de ellos afecta a los demás. Espero que debates como éste nos dejen enseñanzas y recomendaciones provechosas que nos permitan mejorar colectivamente nuestros enfoques en esta importante empresa en pro de la paz, la estabilidad y el desarrollo de la democracia.

ANEXO 7: Declaración del Dr. Massimo Tommasoli, *Observador Permanente de IDEA Internacional ante las Naciones Unidas*

El actual debate internacional sobre los vínculos entre democracia y consolidación de la paz está influido por la gran variedad de criterios que aplican las distintas comunidades de encargados de las políticas y agentes que persiguen objetivos diferentes, pero relacionados entre sí, en el ámbito de la consolidación de la paz, la democracia y el Estado.

Durante la década turbulenta de 1990 surgieron nuevos programas de políticas en la esfera de la resolución de conflictos y la construcción de la democracia. Actualmente la opinión generalizada es que la democracia es el mejor instrumento para gestionar pacíficamente los conflictos sociales y políticos y, por tanto, la base más sólida para el desarrollo político y económico. Sin embargo, como la democratización implica cambios profundos en la distribución del poder y en la relación entre los ciudadanos y el Estado la democracia suele generar violencia antes de estar en condiciones de poder administrar el conflicto. En las sociedades que salen de un conflicto la prioridad que se asigna a imperativos inmediatos, como la reconstrucción de las instituciones públicas y el afianzamiento de la seguridad y los sistemas financieros, puede hacer menos necesario el desarrollo de prácticas democráti-

cas que promuevan la estabilidad a largo plazo.

En los últimos 20 años se ha producido una diferencia fundamental con las anteriores estrategias de transición aplicadas a situaciones posteriores a una crisis porque se han integrado algunos elementos de construcción de la democracia en las actividades de consolidación de la paz. Así pues, hoy se acepta universalmente que las transiciones posteriores a una crisis deben incluir una estrategia para construir o reconstruir los procesos democráticos (principalmente mediante la celebración de elecciones), además de las instituciones democráticas (parlamentos, controles institucionales, gobiernos locales, etc.) y una esfera pública democrática (generalmente mediante el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación).

Además, las evaluaciones y la investigación pertinentes para las políticas sobre las intervenciones humanitarias internacionales han consolidado una serie de normativas para la prevención de conflictos como una importante esfera de trabajo para los actores bilaterales y multilaterales (OCDE 2001; Tommasoli 2003). Los análisis de políticas que han tenido influencia durante este periodo han abarcado temas muy diversos, desde la evaluación de la función de los actores internacionales en las crisis humanitarias (Ericsson, 1997) y las "emergencias humanitarias complejas" (Macrae y Zwi 1994; Nafziger, Stewart y Vayrinen, 2000) hasta las consecuencias económicas y sociales de un conflicto, su impacto sobre el desarrollo y el subdesarrollo, y el análisis del rol de las desigualdades horizontales en los conflictos violentos (Stewart y FitzGerald, 2001; Stewart, 2008). En un primer momento se destacaron los factores económicos de las guerras civiles (Collier y otros, 2003) y el papel de los programas económicos de sus actores nacionales e internacionales (Berdal y Malone, 2000; Ballentine y Sherman, 2003), pero en estudios y declaraciones de políticas más recientes se analizan los conflictos y fragilidades en la construcción del Estado (OCDE 2007, 2008 y 2009).[2]

En una perspectiva convencional de la consolidación de la paz se ha puesto en duda que la democracia sea una solución a los conflictos, por muchas razones —entre ellas, la desconfianza entre las partes interesadas; la influencia de las élites, que pueden seguir moviéndose según divisiones nacionalistas, étnicas o raciales; y la debilidad o fragmentación del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil–. Los debates en los foros de política internacional dedicados a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz —en ocasiones sesgados debido a la rivalidad entre organismos internacionales con mandatos superpuestos— han ignorado con frecuencia el papel fundamental que las instituciones y los procesos democráticos desempeñan en la consolidación de una paz duradera.

La subestimación del potencial de la construcción de la democracia también tiene relación con la coexistencia de prioridades contradictorias a corto y largo plazo en materia de consolidación de la paz. Por una parte, la necesidad a corto plazo de incluir posibles elementos perturbadores de los procesos de paz puede restar legitimidad a los procesos e instituciones democráticas y mermar la sostenibilidad a largo plazo del proceso de paz, que depende en gran medida de la capacidad de abordar la reconciliación en términos sociales, económicos y políticos. Por otra parte, la competencia democrática que se manifiesta en los ciclos electorales posteriores a un conflicto puede aumentar la polarización de los actores políticos —que en muchos casos estarán inmersos en su propia transición de grupos armados a partidos políticos— en una situación frágil que no es paz ni es guerra. De todas formas se suele considerar que las instituciones públicas eficaces garantizan la existencia de bienes públicos indispensables

[2] Véase también el examen del tema en el próximo Informe sobre el Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2011), *Overcoming Conflict and Fragility*, en <http://blogs.worldbank.org/conflict/world-development-report-2011>, último acceso 26 de agosto de 2010.

para lograr la paz y la democracia, tales como la seguridad y una esfera pública.

La afirmación de Paul Collier de que hasta la fecha, la democracia en las sociedades del "club de la miseria" ha aumentado la violencia política en lugar de reducirla es un ejemplo reciente de las preocupaciones de la "realpolitik" que pueden impulsar las actividades de la comunidad internacional como así también la efectiva construcción de la democracia en situaciones posteriores a un conflicto. Describe el camino que siguen actualmente muchos países del "club de la miseria" como falsa democracia que se escuda en la santidad de la soberanía (Collier 2009). Considera que esos países son demasiado grandes para ser naciones pero demasiado pequeños para ser Estados porque carecen de la escala necesaria para producir bienes públicos de manera eficiente (Collier 2009). Collier se muestra provocador al defender la prestación internacional de determinados bienes públicos, a saber, la seguridad y la responsabilidad.

Si bien este enfoque puede parecer justificado, en algunos casos extremos es importante subrayar que la prestación de bienes públicos por parte de la comunidad internacional contradice una de las enseñanzas fundamentales de la última década de construcción de democracia: la importancia de las soluciones autóctonas, más allá de la retórica sobre la implicancia nacional.

Una cuestión importante que sigue pendiente es qué aporte pueden hacer las Naciones Unidas y demás actores externos a las soluciones endógenas. A continuación se resumen algunas de las consecuencias de la actuación de la comunidad internacional, especialmente de las Naciones Unidas:

1. Reforzar la práctica democrática incrementando al mismo tiempo la eficacia de los procesos electorales. Tradicionalmente, y con razón, la comunidad internacional ha prestado mucha atención a la relación entre elecciones y conflicto. Las actividades de construcción de la democracia en situaciones de posguerra no deben limitarse a la prestación de asistencia en materia electoral ni considerarse como algo que se puede añadir en una fecha imprecisa; por el contrario, esas actividades deben verse como "un proceso que se inicia en distintos niveles en la etapa de la recuperación después de la guerra" (International IDEA, 2006, pág. 187). En este sentido es importante que la comunidad internacional afiance el ejercicio de la democracia con una mezcla de acuerdos institucionales formales e informales sobre la adopción colectiva de decisiones, y con una gran variedad de procesos deliberativos de adopción de decisiones que incorporen los valores esenciales de la democracia —como la inclusión, la búsqueda de consenso y la responsabilidad— a las actividades de consolidación y mantenimiento de la paz.

2. Superar los paradigmas de transición lineal. El término "transición" se ha aplicado tanto a los procesos de democratización como a los de consolidación de la paz. Una tendencia que han compartido ambas esferas en los últimos años ha sido el cuestionamiento de los paradigmas de transición lineal, que tuvieron una enorme influencia sobre los análisis iniciales de las políticas (Carothers, 2002). Tras más de dos décadas de trabajo en la confluencia de estas transiciones diferentes, pero en algunos casos simultáneas, todos somos conscientes de que las situaciones posteriores a un conflicto son frágiles; de que no existen soluciones políticas sencillas y rápidas; de que el contexto importa; y de que no se pueden aplicar modelos abstractos para establecer secuencias sin tener en cuenta el contexto.

3. Examinar las dificultades de la ayuda internacional. Son muchas las dificultades de la acción internacional en apoyo de la democracia en situaciones propensas al conflicto. Los más "políticos" son los relacionados con la tentativa de imponer la democracia desde el exterior (fundamentalmente a través del diseño electoral e institucional, pero en algunos casos polémicos también mediante una intervención militar), o con la negativa a aceptar el resultado de los procesos democráticos endógenos. Otros desafíos, aunque de naturaleza menos política, también han afectado la credibilidad y la eficacia del trabajo internacional de construcción de la democracia, como por ejemplo el horizonte a corto plazo de los compromisos,

incoherencia, escasa coordinación, recursos insuficientes, contextualización y establecimiento de prioridades inadecuados, o una combinación de los mismos.

4. Atender la faceta de género de la construcción de la democracia y la consolidación de la paz. La diferencia entre las políticas y la práctica es una gran preocupación de la actividad internacional para la construcción de la democracia y la consolidación de la paz. Buen ejemplo de ello es la diferencia que existe entre las políticas y la práctica con respecto al género. Como se señala en la nota conceptual elaborada para esta mesa redonda, la igualdad entre los sexos sigue siendo un desafío en las democracias estables, pero lo es muchísimo más en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. En tales contextos las principales amenazas para la paz y la seguridad están relacionadas con aspectos de género y, por tanto, requieren iniciativas que tengan una perspectiva de género. Este año se cumple el 10° aniversario de la aprobación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el liderazgo de la mujer en las tareas de pacificación y en la prevención de conflictos. Aguardamos con interés que se estudie el interés prestado en la última década a la experiencia femenina del conflicto y su contribución a la configuración de los programas sobre democracia y sobre paz y seguridad.

5. Aprovechar la creciente participación de las Naciones Unidas en la construcción de la democracia como un aspecto importante de sus actividades de consolidación de la paz. Es necesario un debate abierto y sincero dentro de las Naciones Unidas sobre cómo promover su programa de democracia y consolidación de la paz en contextos de conflicto. En dicho debate se debe incluir a todos los que participan en situaciones posteriores a un conflicto que trabajen en diferentes dimensiones de la consolidación de la paz y la construcción de la democracia. El debate contribuirá al proceso iniciado en las Naciones Unidas con la aprobación, en septiembre de 2009, de la Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009c). Según la Nota "el marco para la asistencia de las Naciones Unidas en pro la democracia, que está basado en principios, normas y modelos universales, hace hincapié en las disposiciones normativas acordadas internacionalmente, aprovecha la experiencia adquirida y se centra en las esferas de apoyo en las que las Naciones Unidas tienen una ventaja comparativa". Además, se afirma que ese marco obliga a la Organización "a adoptar medidas coherentes, sistemáticas y conformes con sus principios en apoyo de la democracia".

6. Aprender de la experiencia. Un análisis del papel de las Naciones Unidas en la promoción de la democracia (Newman y Rich, 2004) basado en cinco estudios de casos (de los cuales dos, el de Timor-Leste y el del Afganistán, se incluyen también en el programa de esta mesa redonda), subrayaba la importancia de tres factores, todos ellos relevantes para esta reunión.

- El primer factor es gestionar el tiempo. Las Naciones Unidas trabajan bajo la presión de numerosos calendarios, a pesar de ser perfectamente conscientes de que construir instituciones y procesos democráticos, así como instaurar la democracia como sistema político, requiere profundos cambios generacionales. Igualmente, la definición de estrategias coherentes de entrada y de salida sigue siendo un elemento fundamental detrás de gran parte de los debates actuales sobre políticas.
- El segundo factor es hacer equilibrio entre las nociones universales de gobernanza y la realidad de la política local y las instituciones políticas, entre principios y pragmatismo, entre seguridad y política, entre un proceso de construcción de capacidades a largo plazo y la obtención de resultados a corto plazo.
- El tercer factor es dominar la técnica. Aunque en las Naciones Unidas se ha producido un considerable crecimiento y consolidación del conjunto de capacidades técnicas relacionadas con la construcción de la democracia la experiencia ha demostrado en este caso las limitaciones de un enfoque téc-

nico, sobre todo cuando no se basa en un análisis del contexto político, y la importancia de aprovechar la experiencia, especialmente en lo referente a los procesos deliberativos y de consulta.

7. Abordar los principales obstáculos para un rol más dinámico de las Naciones Unidas en pro de la democracia y la paz, incluyendo los siguientes aspectos:

- *Abordar el enfoque fragmentado.* Es necesario aplicar un enfoque integral y holístico a la construcción de la democracia en todas las operaciones de las Naciones Unidas, mediante estrategias integradas que reúnan distintos aspectos de seguridad, política, desarrollo, trabajo humanitario y género en las que trabajan diversas partes del sistema.
- *Construir capacidades para los análisis del contexto.* Se requiere mayor idoneidad para comprender los contextos locales y abordar los aspectos complejos de la construcción de la democracia, yendo más allá de los enfoques técnicos adoptados para satisfacer las necesidades de determinados sectores y actores (por ejemplo, organismos electorales, asambleas constituyentes, legislaturas, poder judicial, partidos políticos, instituciones de la sociedad civil y medios de comunicación).
- *Abordar las contradicciones entre las actividades, necesidades y expectativas a corto plazo y a largo plazo.* Se deben evitar las soluciones apresuradas, especialmente en situaciones posteriores a un conflicto. Alcanzar la paz es una tarea urgente por definición, mientras que la construcción de la democracia es un proceso a largo plazo, también por definición. El problema tiene importantes consecuencias prácticas, ya que el establecimiento de instituciones democráticas se está convirtiendo en un elemento habitual en la mayoría de los programas de consolidación de la paz. Pueden encontrarse buenos ejemplos en la inclusión de procesos constitucionales y electorales en situaciones posteriores a un conflicto como elemento imprescindible de un enfoque estratégico de la gestión del conflicto.
- *Abordar las percepciones.* La democracia no es un programa impulsado por el hemisferio norte o el mundo occidental. Son necesarios criterios multilaterales, no imperativos, basados en las mejores prácticas, las enseñanzas extraídas, la experiencia comparada, la cooperación Sur-Sur (también trabajando con las organizaciones regionales), la construcción de capacidades locales y la promoción del diálogo para la práctica democrática.

8. Centrarse en los procesos más que en los acontecimientos. En la comunidad dedicada a la construcción de la democracia está surgiendo un criterio de ayuda electoral basado en los procesos, criterio que también propugna la comunidad dedicada a la consolidación de la paz para neutralizar la práctica dominante, basada en los acontecimientos. La aparición de un criterio basado en el proceso es especialmente notable en el ámbito de las elecciones, donde la actividad de los donantes tiende cada vez más a abarcar la totalidad del ciclo electoral más que el simple acto del sufragio. Actualmente se tiene mayor conciencia de que consolidar los organismos nacionales de gestión electoral puede ser más importante que observar el acto electoral. También se tiene mayor conciencia de que la credibilidad de las elecciones depende de actividades que comienzan mucho antes del día del sufragio y se prolongan después de cerradas las urnas —desde la elección del sistema de sufragio hasta la creación de instituciones electorales dignas de crédito, pasando por la gestión de situaciones conflictivas relacionadas con las elecciones o la aceptación del recuento de votos, etcétera–. La República Democrática del Congo y el Afganistán son ejemplos decepcionantes de enormes inversiones en elecciones que no han cumplido las expectativas (por no decir otra cosa) de que mejorara en esos países el estado de los derechos humanos y la democracia.

El criterio orientado a los procesos es necesario no sólo en la esfera de la asistencia electoral sino también en otras esferas, especialmente por lo que se refiere a la elaboración de una constitución y el apoyo a los partidos políticos. Para que las constituciones se respeten y se apliquen deben recibir el

consenso general, un objetivo que sólo se alcanza cuando sus disposiciones han sido exhaustivamente debatidas entre los interlocutores nacionales. Algunas constituciones que se impusieron apresuradamente a aquellos que debían implementarlas (a pesar de haberse elaborado con el noble objetivo de detener un conflicto interno) demostraron, a la larga, ser pobres instrumentos de gobernanza democrática. Un ejemplo claro es la Constitución de Bosnia y Herzegovina, diseñada por un grupo aislado e impuesta como anexo al acuerdo de paz de Dayton de 1995.

La elaboración de una constitución puede ser una interconexión fundamental en el debate sobre políticas, ya que es difícil no hablar de gobierno constitucional cuando se aborda la consolidación de la paz o la democratización. Si llegamos a la conclusión de que ya no es posible tratar por separado la paz y la democracia, entonces será necesario aclarar realmente los puntos de conexión, independientemente de que se describan o no según marcos teóricos como elaboración de una constitución, pacto de élites o acuerdos de reparto de poder. En este caso, al igual que en otros, las interconexiones pueden ser fáciles de identificar pero difíciles de materializar en las actividades de integración, tema principal de la sexta reunión de esta mesa redonda.

En IDEA Internacional seguimos decididos a estrechar nuestra asociación estratégica con las Naciones Unidas, sus entidades, organismos y fondos —al igual que con otros actores internacionales— a fin de aclarar más los vínculos entre democracia, paz y seguridad y promover un espacio de diálogo para los agentes de todos los organismos pertinentes a fin de incrementar la eficacia de nuestras medidas.

Bibliografía

Antonini, B. (ed.). *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities: The Cases of Afghanistan, Cote d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone.* Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2009), disponible en <http://www.fride.org/publication/655/secrity-council-resolutions-under-chapter-vii>, último acceso 14 de agosto de 2010

Aucoin, L. 'The role of international experts in constitution-making: Myth and reality'. *Georgetown Journal of International Affairs,* 5/1 (2004), págs. 89–95

Austin, R. y otros. *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings*. Estocolmo: IDEA Internacional, 2006, disponible en <http://www.idea.int/publications/ dchs/upload/ DCHS2_Inlay_Final.pdf>, último acceso 17 de agosto de 2010

Ballentine, K. y Sherman, J. (eds.). *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance. Boulder,* Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2003

Banco Mundial. Informe sobre seguimiento mundial 2009. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2009, disponible en <*http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTDTRESINSPA/EXTGMRSPA/EXTGMR2009/0,,contentMDK:221*>, último acceso 14 de agosto de 2010

Bastian, S. y Luckham, R. (eds). *Can Democracy Be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*. Londres: Zed Books, 2003

Benomar, J. 'Constitution-making after conflict: lessons for Iraq'. *Journal of Democracy*, 15/2 (abril de 2004), págs. 81–95

Berdal, M. R. y Malone, D. M. (eds). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000

Boutros-Ghali, B. *Un programa de democratización.* Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.97.1.3

Boutros-Ghali, B. *Un programa de desarrollo*. Documento de las Naciones Unidas, A/48/935, disponible en inglés *(An Agenda for Development)* en <http:// www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>, último acceso 27 de agosto de 2010

Boutros-Ghali, B. *Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Documento de las Naciones Unidas, S/25996, disponible en <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf? OpenElement >, último acceso 27 de agosto de 2010

Brahm, E. 'Transitional justice, civil society, and the development of the rule of law in post-conflict societies'. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 1/4 (2007), disponible en <http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol9iss4/special_2.htm>, último acceso 14 agosto de 2010

Brandt, M. *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan.* Nueva York: Naciones Unidas, 2005

Call, C. T. con Wyeth,V. *Building States to Build Peace*. Boulder, Colorado: Lynne Reinner Publishers, 2008

Call, C. T. y Cook, S. E. (eds.). Special Issue on Democratization and Peacebuilding. *Global Governance*, 9/2 (2003)

Call, C. T. y Cousens, E. *Ending Wars and Building Peace*. Coping with Crisis Working Paper Series. Nueva York: International Peace Academy, marzo de 2007, disponible en<http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc_working_paper_ending_wars_ccec.pdf>, último acceso 14 de agosto 2010

Carothers, T. 'Democracy assistance: Political vs. developmental?'. *Journal of Democracy,* 13/1 (2009), págs. 5–18

Carothers, T. 'The end of the transition paradigm'. *Journal of Democracy*, 13/1 (2002), págs. 5–21

Collier, P. Elliott V. L. Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. y Sambanis, N. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford: Banco Mundial y Oxford University Press, 2003

Collier, P. *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*. Nueva York: Harper/HarperCollins Publishers, 2009 *(Guerra en el club de la miseria. La democracia en lugares peligrosos.* Madrid: Turner, 2009)

Darby, J. y MacGinty R. (eds). *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Houndmills Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003

De Zeeuw, J. y Kuman, K. (eds). *Promoting Democracy in Postconflict Societies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006

Diamond, L. 'Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes'. J*ournal of Democracy*, 13/2 (2002), págs. 21–35

El-Kholy H. y Tschirgi, N. *Re-thinking Approaches to Local Governance in Conflict Affected Countries in the Arab World: An Exploratory Study.* Documento de debate Nº 1, El Cairo: Centro Regional de El Cairo, Dirección Regional de los Estados Árabes, PNUD, junio de 2010

Eriksson, J. (ed.). *The International Response to Conflict and Genocide; Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report.* Copenhague: Danida, 1997

Ghai, Y. y Galli, G. 'Constitution Building Processes and Democratization', en R. Austin y otros, *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings*. Estocolmo: IDEA Internacional, 2006, págs. 232–49

Goetz, A.-M. 'Gender and accountability', en A. Dobrowolsky y V. Hart (eds.), *Women Making Constitutions: New Politics and Comparative Perspectives*. Houndmills Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, págs. 52–67

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sin fecha). *Haiti—Cadre de cooperation interimaire (CCI) (Haiti — Interim Cooperation Framework (ICF)*), disponible en francés en <http://haiticci.undg.org/ index.cfm?Module=ActiveWeb&Page= WebPage&s=introduction&NewLanguageID= fr> y en inglés en <http:// haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page= WebPage&s= introduction&NewLanguageID=en>, último acceso 14 de agosto de 2010

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008b. *Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement UNDAF 2009–2011 de Haití (United Nations Development Assistance Framework 2009-2011)*, 25 de noviembre de 2008, disponible en el original francés en <http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc>, último acceso 14 de agosto de 2010

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008b. *Haiti United Nations Development Assistance Framework 2009-2011*, 25 de noviembre de 2008, disponible en inglés en <http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc>, último acceso 27 de agosto de 2010

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008c. *UN Development Assistance Framework 2009–2013* para Timor-Leste, 18 de diciembre de 2008, disponible en inglés en <http://www.undg.org/docs/9966/00- Undaf-draff-December-181208.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ('informe Brahimi'), de agosto de 2000*, disponible en < http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/ >, último acceso 27 de agosto de 2010

Harris, P., y Reilly, B. (eds.). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Estocolmo: IDEA Internacional, 1998), disponible en <http://www.idea.int/publications/ democracy_and_deep_rooted_conflict/upload/ddrc_full_en.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

Hart, V. 'Constitution-making and the transformation of conflict'. *Peace and Change, 26*/ 2 (2001), págs. 153–76

Hart, V. *Democratic Constitution Making*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, julio de 2003, disponible en<http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

Hartzell, C. y Hoddie, M. 'Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management'. *American Journal of Political Science*, 47/2 (2003), págs. 318–332

Hyden, G. y Venter, D. (eds.). *Constitution-Making and Democratisation in Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2001

IDEA Internacional. *Handbook on Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*. Estocolmo: IDEA Internacional, 2006, disponible en <http://www.idea. int/publications/dchs/upload/Idea_HumanR_Low.pdf>, último acceso 17 de agosto de 2010

Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI). *Fragile States Web page,* disponible en <http://www.odi. org.uk/work/themes/details.asp?id=33&title=fragile-states>, último acceso 14 de agosto de 2010

International Association for Humanitarian Policy and Conflict Research. Sitio Internet de la *Peacebuilding Initiative*: <http://www.peacebuildinginitiative.org/>, último acceso 14 de agosto de 2010

Irving, H. *Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

King, O. y De Zeeuw, J. *Political Party Development in Conflict-Prone Societies*. La Haya, Países Bajos: Institute of International Relations, 2006

Kumar, K. 'Reflections on international political party assistance'. *Democratization*, 12/4 (2005), págs. 505–27

Lindberg, S. I. 'Opposition parties and democratisation in Sub-Saharan Africa'. *Journal of Contemporary African Studies*, 24/1 (2006), págs. 123–38

Lyons, T. *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace*. Boulder, Colorado.: Lynne Rienner Publishers, 2005

Macrae, J. y Zwi, A. 'Famine, complex emergencies and international policy in Africa: an overview', en J. Macrae y A. Zwi (eds.). *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres: Zed Books, 1994, págs. 6–36

Mansfield, E. D. y Snyder, J. 'Democratic transitions, institutional strength and war'. *International Organizations*, 56/2 (2002), págs. 297–337

Mansfield, E. D. y Snyder, J. 'Democratization and war'. *Foreign Affairs*, 74/3 (1995), págs. 79–97

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe d'Haïti, (Ministerio de Planificación y Cooperación Externa). *Stratégie Nationale Pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté* (Port-au-Prince: l'Imprimerie Deschamps, noviembre de 2007), versión original en francés disponible en <http://www.mpce.gouv.ht/dsncrpfinal.pdf> y en inglés en <http://www.haitiinnovation.org/sites/default/files/Haiti%20Poverty%20Reduction%20Strategy%20Paper.pdf.pdf>, último acceso 16 de agosto de 2010

Naciones Unidas. 'Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad' [sobre la mujer, la paz y la seguridad], S/RES/1325 (2000), de 31 de octubre de 2000, disponible en < http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement>, último acceso 27 de agosto de 2010

Naciones Unidas. 'Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad [sobre la creación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)], S/RES/1542 (2004), de 30 de abril de 2004, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/333/01/PDF/N0433301.pdf?OpenElement>, último acceso 27 de agosto de 2010

Naciones Unidas. 'Resolución 1899 (2009) del Consejo de Seguridad' [sobre la extensión del mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación], S/RES/1899 (2009), de 16 de diciembre de 2009, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/542/58/PDF/N0954258.pdf?OpenElement>, último acceso 27 de agosto de 2010

Naciones Unidas. 'Declaración Universal de Derechos Humanos', de 10 de diciembre de 1948, disponible en http://www.un.org/es/documents/udhr/ , último acceso 16 de agosto de 2010

Naciones Unidas, Departmento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas. *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities*. Nueva York: Naciones Unidas, 1996, disponible en inglés en <http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st_esa_246.pdf>,

último acceso 14 de agosto de 2010

Naciones Unidas, Departmento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping (Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas)*. Nueva York: Naciones Unidas, julio de 2009, disponible en inglés en <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>, último acceso 15 de agosto de 2010

Nafziger, E. W., Stewart, F. y Vayrynen, R. (eds.). *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies. Volume 1. The Origins of Humanitarian Emergencies: War and Displacement in Developing Countries; Volume 2. Weak States and Vulnerable Economies: Humanitarian Emergencies in Developing Countries.* Oxford: Queen Elizabeth House Series in Development Studies, UN University/Wider Studies in Development Economics, 2000

Newman, E. y Rich, R. (eds.). *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideas and Reality*. Tokio: UN University Press, 2004

OCDE. *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilienc*. Comité de Asistencia para el Desarrollo (París: OCDE, 2008), disponible en <http:// www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

OCDE. *Do No Harm: International Support for State Building*, Comité de Asistencia para el Desarrollo, París: OCDE, 2009

OCDE. *Principles of Good International Engagement in Fragile States and Situation*. Comité de Asistencia para el Desarrollo, París: OCDE, abril de 2007, disponible en <http://www. oecd.org/dataoecd/28/5/43463433.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

OCDE. *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*. Comité de Asistencia para el Desarrollo. París: OCDE, 2001, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 'Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos', documento de las Naciones Unidas, Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966, disponible en<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>, último acceso 14 de agosto de 2010

Paris, R. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

Paris, R. y Sisk, T. (eds). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. Londres: Routledge, 2009

PNUD, 2008a. *Evaluation of the Democratic Governance Thematic Trust Fund: Consolidated Report*. Nueva York, mayo de 2008, disponible en <http://www.undp.org/governance/docs/ DGTTFEvaluationReport.pdf>, último acceso 26 de agosto de 2010

PNUD, 2008b. *Plan estratégico del PNUD para el período 2008-2011-Aceleración de los progresos mundiales en materia de desarrollo humano, DP/2007/43/Rev. 1, actualizado en cumplimiento de la decisión 2007/32 (UNDP Strategic Plan, 2008-2011—Accelerating Global Progress on Human Development)*. Ginebra: Naciones Unidas, 22 de mayo de 2008, disponible en inglés en <http://www.undp.org/execbrd/word/dp07-43Rev1.doc>, último acceso17 de agosto de 2010

PNUD, 2008c. 'UNDP country programme for Timor-Leste 2009-2013', 14 de julio de 2008, disponible en inglés en <http://www.tl.undp.org/RBAA_file/UNDP%20Country%20Programme%20 for%20Timor-Leste%20(2009-2013).pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

PNUD, 2008d. 'The RC (Resident Coordinator) interview: Jordan Ryan, Liberia', diciembre de 2008, disponible en inglés en <http://www.undg.org/index.cfm?P=1067>, último acceso 17 de agosto de 2010

PNUD. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document (Buena gestión del desarrollo humano sostenible: un documento normativo del PNUD)*, enero de 1997, disponible en inglés en <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>, último acceso 15 de agosto de 2010

PNUD. *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note.* Oslo: Naciones Unidas, 2009, disponible en <http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance_Conflict_GuidanceNote.pdf>, último acceso 14 de agosto de 2010

Pouligny, B. 'Promoting democratic institutions in post-conflict societies: giving diversity a chance'. *International Peacekeeping*, 7/3 (2000), págs. 17-35

Reilly, B. y Nordlund, P. (eds). *Political Parties in Conflict Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development*. Tokio: UN University Press, 2008

Reynolds, A. (ed.). T*he Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002

Russo, G. (ed.). *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Post-Conflict Electoral Processes (Directrices para ampliar el papel de la mujer en los procesos electorales después de los conflictos)* . Nueva York: Naciones Unidas, 2007

Secretario General de las Naciones Unidas. 'Decisions of the Secretary-General—25 June meeting of the Policy Committee', memorando entre oficinas, 26 de junio de 2008, disponible en inglés en <http://www.undg. org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>, último acceso 16 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas. 'Note from the Secretary-General: Guidance on the relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators' (Nota de orientación del Secretario General sobre las relaciones entre los representantes del Secretario General, los coordinadores residentes y los coordinadores humanitarios), de 11 de diciembre de 2000, disponible en inglés en<http://www.regjeringen.no/upload/UD/ Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/Note%20of%20Guidance%20on%20Integrated%20Missions.pdf>,último acceso 17 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas, 2006a. 'Note from the Secretary-General:

Guidance on integrated missions' (Nota de orientación del Secretario General sobre las misiones integradas), de 17 de enero de 2006, disponible en inglés en <http://www.undg.org/docs/9899/Note-of- Guidance-on-Integrated-Missions-2006.pdf>, último acceso 15 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas, 2006b. *Integrated Missions Planning Process: Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, junio de 2006*, disponible en inglés en <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06_DPKO_IMPP_ final_.pdf>, último acceso 13 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas, 2006c. *Inventory of United Nations Capacity in Peacebuilding*, Oficina Ejecutiva del Secretario General (Nueva York: UN, septiembre de 2006), disponible en inglés en <http:// www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/Oct_Links/doc_4.pdf>, último acceso 14 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas, 2009a. *Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881–S/2009/304), de* 11 de junio de 2009, disponible en < http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/367/73/pdf/N0936773.pdf?OpenElementt> último acceso 14 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas, 2009b. *Fondo para la consolidación de la paz Informe del Secretario General (A/64/217–S/2009/419), de 3 de agosto de 2009*, disponible en < http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/438/32/pdf/N0943832.pdf?OpenElement>último acceso 26 de agosto de 2010

Secretario General de las Naciones Unidas, 2009c. *Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia, de septiembre de 2009*, disponible en < http://www.un.org/es/events/democracyday/sg_guidance_note.shtml>, último acceso 13 de agosto de 2010

Sherman, J. y Tortolani, B. 'Implications of peacebuilding and statebuilding in United Nations Mandates' en Center on International Cooperation, *Robust Peacekeeping*: *The Politics of Force*. Nueva York: New York University Press, 2009, págs.13-18, disponible en <http://www.cic.nyu.edu/peace_ssr/docs/robustpeace.pdf>, último acceso 14 de agosto de 2010

Sisk, T. (ed.). *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*. Estocolmo: IDEA Internacional, 2001, disponible en <http://www.idea.int/publications/dll/upload/DLL_full_book.pdf>, último acceso 27 de agosto de 2010

Sivapathasundaram, D. *Elections in Post-Conflict Environments: The Role of International Organizations*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2004, disponible en inglés en <http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde7 3ee0/2004_Manatt_Dileepan_Sivapathasundaram.pdf>, último acceso 11 de agosto de 2010

Söderberg, M. y Ohlson, T. *Democratisation and Armed Conflicts. Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency,* 2003, disponible en <http://www.sida.

se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA2533en.pdf&a=2724>, último acceso 27 de agosto de 2010

Stewart, F. (ed.). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Houndmills Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008

Stewart, F. y Fitzgerald, V. (eds). *War and Underdevelopment, Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2001

Tolbert, D. con Solomon, A. 'United Nations Reform and supporting the rule of law in post-conflict societies'. *Harvard Human Rights Journal*, 19, primavera de 2006, págs. 29-62

Tommasoli, M. 'Inequality, vulnerability to violent conflict, and aid incentives for peace'. Presentado en la *Fourth Annual Global Development Conference on Globalization and Equity*, Global Development Network, El Cairo, Egipto, 21 de enero de 2003, disponible en <http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th_prl4.4.5_Tommasoli_paper.pdf>, último acceso 26 de agosto de 2010

Unsworth, S. 'Is political analysis changing donor behaviour?'. Ponencia preparada para la *Conference of the Development Studies Association*, Londres, septiembre de 2008, disponible en <http://www. gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3191 &source=rss>, último acceso 14 de agosto de 2010

Widner, J. Constitution writing in post-conflict settings: an overview'. *William and Mary Law Review* 49 (2008), págs. 1513-41

Wieland-Karimi, A. 'Afghanistan: no peace without the majority of the population'. Berlín: Friedrich Ebert Stiftung (Friedrich Ebert Foundation), 2001, disponible en <http://library.fes.de/fulltext/id/01137.html>, último acceso 14 de agosto de 2010

Woodrow, P. y Chigas, D. 'Distinction with a difference: conflict sensitivity and peacebuilding' (2009), disponible en <http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding_20091026.pdf>, último acceso 14 de agosto de 2010

WorldPublicOpinion.org. *World Public Opinion on Political Tolerance: A Study of 24 Nations*, patrocinado por la Unión Interparlamentaria, Washington, D.C.: WorldPublicOpinion. org, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, septiembre de 2010, disponible en <http://www.ipu.org/idd-e/report09.pdf>, último acceso 17 de agosto de 2010

Acrónimos

3C	Coherencia, complementariedad y coordinación
3D	Diplomacia, defensa y desarrollo
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
BCPR	Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (PNUD)
BDP	Dirección de Políticas de Desarrollo (PNUD)
DAP	Departamento de Asuntos Políticos (Naciones Unidas)
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Naciones Unidas)
FNUD	Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIP	Unión Interparlamentaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Naciones Unidas

IDEA INTERNACIONAL
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

SE -103 34 Stockholm
Suecia
Tel +46 8 698 37 00
Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int

Oficina del Observador Permanente de
IDEA Internacional ante las Naciones Unidas
336 East 45th Street, 14th Floor
New York, NY 10017 - EE.UU.
Tel +1 212 286 1084
Fax +1 212 286 0260
E-mail unobserver@idea.int