

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICION ESPECIAL: CAMBIO Y REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE Y JÉSSICA CASCANTE

La refundación de la ONU Carlos Villán Durán

Brasil y la Comisión de Consolidación de la Paz. Política exterior y diplomacia ciudadana Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

La Declaración de Luarca y el concepto centroamericano sobre la paz Gabriel Aguilera Peralta

Proyecto de Declaración Universal sobre el Derecho Humano a la Paz. Declaración de Luarca Celia Medrano

Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia José Fernando Isaza Delgado y Diógenes Campos Romero

> Diez tesis contra la guerra perpetua Fernando A. Iglesias

On the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights

27

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICION ESPECIAL: CAMBIO Y REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS

27

ENERO-JUNIO 2008 / AÑO 13





PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2008 / AÑO 13

Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Verónica Santos

Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares Ecofondo, Colombia rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic
Studies (SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil layerbe@fclar.unesp.br

Dra. Carmen Rosa De León Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), Guatemala crdeleon@iepades.org.gt

Dr. Pavel Isa Contreras Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA), República Dominicana pavel.isa@aster.com.do

Ms. Armando Fernández Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba funapro@cubarte.cult.cu

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael*

Fundación Instituto de Mediación FIME-Argentina*

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO

Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia) Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)

Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUII) *

Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla Centro de Estudios sobre Integración (CESI) *

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)

Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)

Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)

Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

(IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana *

Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana

Centro de Estudios sobre América (CEA)

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)

Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)

Centro Félix Varela (CFV)

Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello

Centro de Investigaciones de Economía Internacional

(CIEI-Universidad de La Habana)

Fundación Antonio Núñez Jiménéz de la Naturaleza y el Hombre Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

FUNSAL PRODESE

Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESES) Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO) Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala* IRIPAZ*

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)

Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN) Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)

Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)

Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies

(SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)

Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)

Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)

Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalaiara)

Foro de Apovo Mutuo (FAM)

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos

Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)

Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias

Económicas UNAN - Managua)

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua *

Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)

NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)

Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)

Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP) Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)

Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)

Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)

FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)

Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela) Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)

Foro Social para la Transparencia

Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)

Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCON)

Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe

Reintegración

Red Sur Norte

^{*} en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe

UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Adrián Bonilla

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),

Ecuador

Clovis Brigagao

Universidad Cándid Mendes, Brasil

Anthony Bryan Dante B. Fascell Center University of Miami, USA

Victor Bulmer-Thomas Chatam House, UK

Sonia de Camargo

Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica (PUC),

Rio de Janeiro, Brasil

Rut Diamint

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan

Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal Department of Sociology, Temple University, USA

Armando Fernández

Fundación Antonio Nuñez Jímenez de la Naturaleza y el

Hombre / La Habana, Cuba

Eduardo Gamarra

Latin American and Caribbean Center, Florida International University, USA

Norman Girvan

Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff FESCOL

Alfredo Guerra-Borges

Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel

The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández Revista Temas, Cuba Richard Hillman

John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome

Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos

(INVESP), Venezuela Isabel Jaramillo

Centro de Estudios sobre América, Cuba

Weine Karlsson

University of Stockholm, Sweden

David Lewis

Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merkx Duke University, USA Verónica Paz Milet Universidad de Chile

Gert Oostindie

Royal Institute of Linguistics and Anthropology,

The Netherlands

Carlos Quenan

IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Laverne E. Ragster

University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramírez

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones

Internacionales (IEPRI),

Universidad Nacional de Colombia

Carlos Sojo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),

Costa Rica

Luis Guillermo Solis

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Costa Rica

Heinz Sonntaa

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

José Manuel Ugarte

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen

CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Judith Wedderburn

Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Eric Hershberg

University Drive Burnaby, British Columbia, Canadá

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR/ MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE Y JÉSSICA CASCANTE / 11

La refundación de la ONU Carlos VILLÁN DURÁN / 73

Brasil y la Comisión de Consolidación de la Paz. Política exterior y diplomacia ciudadana Gilberto Marcos Antonio Rodrigues / 101

COMENTARIOS/ COMMENTS

La Declaración de Luarca y el concepto centroamericano sobre la paz Gabriel Aguilera Peralta / 123

Proyecto de Declaración Universal sobre el Derecho Humano a la Paz Declaración de Luarca Celia Medrano/ 139

ANALISIS DE COYUNTURA / CURRENT SITUATION

Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia José Fernando Isaza Delgado y Diógenes Campos Romero / 151

OPINION / OPINION

Diez tesis contra la guerra perpetua Fernando A. Iglesias / 167

DOCUMENTOS/ DOCUMENTS

On the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights / 185

Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission / 189

Declaración de Lima / 237

Ganadores del Concurso de expresión artística Latidos de Paz Portada: Nicolás Sanguinetti y Javier Chiriello 4ºB Colegio Norbridge - Sede Pilar, Buenos Aires, Argentina Contraportada: Sol Estevez 2º D del Colegio Modelo Instituto Almafuerte, Merlo, Buenos Aires, Argentina

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Anuario 2007-2008. Paz y conflictos en el siglo XXI Rosa Salgado / 259

La Declaración de Luarca sobre el derecho humano a la paz Javier Roldán Barbero / 265

2010. Una agenda para la región Julio Godio / 269

MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas RICARDO SEBASTIÁN PIANA / 275

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 279

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 289

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 295

NORMATIVAS / NORMATIVES / 299

Mensaje del director



Apreciad@s amig@s:

Más allá de los impactos de los diversos procesos de globalización, por momentos, nuestra región parece derivar por cuenta propia, inmersa en sus propias dinámicas de crisis institucionales, conflictos fronterizos y competencias por el liderazgo regional o subregional. Con excepción de algunos países, de mayor capacidad demográfica, territorial y económica, o con aspiraciones de liderazgo ideológico, la región aparece como un ámbito menor de la dinámica internacional, con poca o limitada capacidad de proyección global, y con limitada incidencia en los foros y ámbitos internacionales que, eventualmente, definen algunos lineamientos del derrotero al que apunta el planeta. Sin embargo, con frecuencia creciente, ya sea a título individual, como en los casos de Brasil y México, o como un grupo relativamente cohesionado, particularmente en los GRULAC, la región adquiere una presencia y una influencia relevante en el ámbito internacional. En este marco, la reforma de los organismos que definen, en mayor o menor medida, y frecuentemente limitados por el peso de los actores protagónicos (cuando no hegemónicos) del sistema internacional, una dinámica multilateral en el desarrollo de políticas e iniciativas globales, se convierte en un factor clave para generar una mayor presencia e influencia latinoamericana y caribeña en el sistema internacional.

Este es el caso, en particular, de la reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de cuyos avatares depende, en gran medida, la efectiva incidencia de la región en el ámbito global, y cuyo conocimiento se hace particularmente importante para los destinos de nuestra región. Es por ello que este número de la revista se ha organizado en torno a los aportes y análisis, desde una perspectiva predominantemente latinoamericana y caribeña, de diferentes iniciativas, tanto internas como externas, para impulsar cambios sustanciales, tanto de orden conceptual como operativo, en este organismo.

En función de este enfoque predominante, la sección de Investigación y Análisis, se abre con una exhaustiva contribución de dos investigadores mexicanos, del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CI-SAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sobre "El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI", y un provocador aporte del jurista español Carlos Villán Durán sobre "La refundación de la ONU". En esta misma sección y en línea con estos interrogantes y este enfoque, el investigador brasileño Gilberto Marcos Antonio Rodriguez desarrolla un análisis del rol de Brasil en la Comisión de Consolidación de la Paz (Peacebuilding Commission) recientemente creada en la ONU, desde la perspectiva de la política exterior de este país y desde el ámbito de la diplomacia ciudadana.

Como una novedad, y a fin de incorporar otras visiones sobre el tema que nos convoca, inauguramos en este número la sección **Comentarios** en donde los analistas centroamericanos Gabriel Aguilera y Celia Medrano desglosan la importancia de la Declaración de Luarca en el concepto subregional en torno a la paz.

A continuación, en la sección Análisis de Coyuntura, hemos considerado importante incluir un documento preparado por dos académicos colombianos sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia, como uno de los conflictos que, en nuestra región, no sólo concita la atención de actores extrarregionales sino también, para mal o para bien, la de una serie de países vecinos. Asimismo, en el marco del tema central de este número, hemos incluido, en la sección Opinión, una provocadora contribución del periodista y diputado argentino Fernando Iglesias, fundador de la organización no-gubernamental Democracia Global, acerca de su visión de la guerra perpetua. Adicionalmente a estos

aportes, en la sección **Documentos**, hemos incluido tres que consideramos de especial relevancia: en primer lugar, una declaración de la red internacional UBUNTU sobre el 60mo. Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; una revisión del rol de la Comisión de Consolidación de la Paz y una serie de recomendaciones elaboradas por el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York; y la Declaración de Lima, suscrita en marzo del año en curso por un conjunto de redes y organizaciones de la sociedad civil a raíz de la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Finalmente, como es habitual, el número se cierra con un conjunto de reseñas de libros referidos al tema central, una revisión de la bibliografía reciente en la sección de **Pulso Bibliográfico** y de las publicaciones periódicas de y sobre nuestra región en la sección de **Revista de Revistas**.

En conclusión, una edición especial publicada con la editorial española **Icaria**, a quien agradecemos haberse sumado a este esfuerzo conjunto, a fin de presentar un número centrado no sólo en nuestra región sino también en el papel que le cabe dentro del sistema internacional y, en particular, en los cambios y transformaciones que se impulsan en el seno de la ONU.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI

José Luis Valdés Ugalde y Jéssica Cascante

Presentación

La ONU no hace milagros ni es garantía plena de paz y seguridad en el mundo; La ONU es todavía un sueño que no se ha hecho del todo una realidad; es una utopía aún lejana en el horizonte. No obstante, la ONU no es una organización inútil, menos un fracaso que hayamos de despreciar o desechar...

Adolfo Aguilar Zínser

Este artículo que se presenta al lector es el producto final del proyecto "Multilateralismo y reforma de la ONU", del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro de la red CRIES.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas fue creada en 1945 ante todo, como reza su carta constitutiva, para preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra y asegurar que jamás se repitieran sus horrores. Sesenta años después es claro que las amenazas a la seguridad mundial rebasan el esquema tradicional de guerras y conflictos, pues han adquirido un carácter y dimensión inéditos. Las llamadas "nuevas amenazas a la paz y la seguridad" comprenden aspectos como la pobreza, las pandemias, la degradación del medio ambiente, el calentamiento global, los conflictos intra e interestatales, la proliferación y amenaza de uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas, el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, entre otros. Estas amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales, rebasan las fronteras nacionales y afectan a Estados, comunidades e individuos.

Por ello, el mayor desafío que enfrenta hoy la ONU parece ser la profundización del proceso de reforma institucional mediante la promoción de consensos en torno a aspectos centrales, como los nuevos fundamentos de la seguridad, el desarrollo y el bienestar de las mayorías y del planeta, sobre la base de la cooperación multilateral. Se trata de generar estrategias que pongan de relieve, ante la mirada de los actores implicados, los altos costos que ocasiona la acción no coordinada de la comunidad mundial en prácticamente todos los planos del quehacer internacional. El reto consiste en lograr que las mayorías acepten los compromisos que se desprenden de esa responsabilidad colectiva, a fin de promover acuerdos en diversos ámbitos y dotar a la organización de instrumentos y mecanismos más eficaces para enfrentar los desafíos contemporáneos.

De esta forma, por ejemplo, el nuevo consenso en materia de seguridad debe reconocer el vínculo indisoluble entre ésta y el desarrollo, así como partir de la premisa de que si bien los principales protagonistas de la lucha contra las viejas y nuevas amenazas siguen siendo los Estados —como lo afirmó el ex secretario general Kofi Annan, ninguno puede afrontar solo estos desafíos transnacionales y multidimensionales, por lo cual es indispensable promover estrategias colectivas y un sentido de responsabilidad común. Asimismo, es importante que la comunidad internacional acepte que aun cuando las diferencias de poderío, rique-

za, población o geografía determinan la percepción de las sociedades sobre lo que constituye una amenaza a la supervivencia y el bienestar, el carácter multidimensional, interconectado y transnacional de los retos y desafíos actuales obliga a construir una ecuación en la que resulta condición *sine qua non* la participación de todos los actores a fin de lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad globales.

Las Naciones Unidas representan el espacio de diálogo y negociación multilateral por excelencia; de ahí la importancia de continuar el proceso de reforma a fin de dotarlas de las herramientas, los métodos de trabajo, las estrategias, mecanismos y capacidades para consolidarlas como un organismo democrático y eficaz frente a los retos del siglo XXI.

Las Naciones Unidas: Origen y balance de sus capacidades y limitaciones

El nombre de Naciones Unidas fue acuñado por el presidente Franklin D. Roosevelt y se utilizó por primera vez el 1° de enero de 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando representantes de veintiséis naciones aprobaron la "Declaración de las Naciones Unidas", en virtud de la cual los gobiernos adscritos se comprometieron a seguir luchando juntos contra las potencias del Eje (Alemania, Japón e Italia). La Organización de las Naciones Unidas fue establecida formalmente el 24 de octubre de 1945 mediante la entrada en vigor de la Carta de San Francisco, firmada por cincuenta países el 26 de junio de ese año, por iniciativa de los Estados triunfadores en la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, la URSS y China).³ El primer secretario general de la ONU fue el noruego Trygvie Lie, electo el 1° de febrero de 1946.

De conformidad con la Carta de San Francisco, los Estados miembros aceptan cumplir las obligaciones y principios contenidos en dicho tratado internacional, entre los que destacan el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y la cooperación como mecanismo para resolver los conflictos y promover el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, las Naciones Unidas fueron creadas, sobre todo, para proteger a las generaciones futuras del flagelo de la guerra mediante la

PENSAMIENTO PROPIO 27

corrección de las debilidades institucionales de la organización precedente, la Liga de las Naciones, fundada en 1919 a raíz del Tratado de Versalles, y cuyos esfuerzos no fueron suficientes para evitar el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

Entre las deficiencias de la Liga de las Naciones destaca que no había una clara división de responsabilidades entre sus órganos principales (el Consejo y la Asamblea), que sólo podían hacer recomendaciones y no emitir resoluciones obligatorias para los Estados miembros. Más aún, la liga no contó con un mecanismo de coordinación económica o militar para enfrentar los problemas o agresiones, y países clave como Estados Unidos no ratificaron su membresía a la institución, lo cual debilitó aún más su legitimidad y eficacia.

Por su parte, las Naciones Unidas fueron creadas con el objetivo principal de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cuando sus fundadores propusieron la creación de un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hicieron conforme al esquema militar tradicional, a saber, un sistema en el que los Estados se comprometieran a considerar cualquier agresión contra uno de ellos como una agresión contra todos y, por tanto, a reaccionar colectivamente.

Pese a que la ONU ha logrado importantes éxitos en las más diversas esferas del quehacer humano a lo largo de su historia, es cuestionada acerca de su capacidad de hacer frente a los retos de la comunidad mundial e, incluso, algunas voces demandan su desaparición. 4 Sin embargo, la labor de las Naciones Unidas arroja un saldo positivo gracias a sus importantes contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, con la puesta en marcha de más de cincuenta operaciones de paz y el despliegue de observadores internacionales; la negociación de alrededor de 172 arreglos que han puesto fin a conflictos regionales como la guerra entre Irán e Irak o la guerra civil en El Salvador en los años ochenta; el uso de la diplomacia discreta para evitar guerras inminentes; la disminución de la amenaza de guerra nuclear por medio de las actividades del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), que supervisa el uso del material nuclear, la ayuda a las víctimas de los conflictos mediante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el retiro de minas antipersonales que fueron colocadas en campos de batalla. Asimismo, ha promovido la libre determinación e independencia de más de ochenta países; fortalece el derecho

internacional mediante la firma de más de 300 tratados internacionales sobre los más diversos temas; contribuye a la solución de controversias internacionales por medio de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y, más recientemente, mediante el enjuiciamiento de criminales de guerra a través de la Corte Penal Internacional (CPI).

Además, la ONU ha participado en la promoción y protección de los derechos humanos desde la aprobación de la "Declaración Universal de Derechos Humanos", en 1948, hasta los recientes debates para consolidar el Consejo de Derechos Humanos, que sustituye a la Comisión de Derechos Humanos. Las Naciones Unidas han colaborado en la promulgación de más de ochenta acuerdos globales sobre derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales; contribuyeron al fin del régimen del apartheid en Sudáfrica y han participado en la promoción y defensa de los derechos de la mujer, los niños, los ancianos y los indígenas, entre otros grupos vulnerables, a través del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) o del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); ello sumado a la importante labor que desarrollan a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el diseño y la ejecución de proyectos relativos a la agricultura, la educación, la cultura y el medio ambiente.

Lo anterior permite afirmar que por los ámbitos de acción y las importantes metas alcanzadas, el éxito rebasa con creces las fallas, limitaciones y defectos que se le atribuyen a la organización. Por ejemplo, desde los años cincuenta la ONU ha contribuido al mejoramiento de las relaciones comerciales mundiales a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), así como a la promoción de reformas económicas mediante los programas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional; a la protección del medio ambiente mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). En materia de salud y alimentación también destaca su labor, en relación con el alivio del hambre y la pobreza rural a través del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); el suministro de agua potable a más de 1300 millones de personas en la última década y la erradicación de enfermedades infecciosas gracias a los esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Pensamiento propio 27

Entre las transformaciones más sensibles tras el término de la Guerra Fría pueden destacarse el considerable aumento de países independientes,⁵ el fin del enfrentamiento entre la URSS y Estados Unidos; la agudización de la llamada brecha Norte-Sur; la desintegración de repúblicas que formaban parte del bloque soviético; el recrudecimiento de problemas intra e interestatales; el fortalecimiento de la sociedad civil y el activismo de diversos organismos no gubernamentales y redes sociales, sin olvidar el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

La ONU enfrenta también la mundialización de problemas como el cambio climático, la contaminación del planeta, la extensión y profundización de la pobreza, el desempleo, la migración, las enfermedades y epidemias como el VIH/SIDA; el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas y de personas; así como el surgimiento de nuevos actores internacionales, el avance de la ciencia y la tecnología y la disminución de la ayuda para el desarrollo, entre muchos otros.

No obstante, puede afirmarse que, sin lugar a dudas, uno de los principales cambios que afectan sensiblemente a la organización tiene que ver con las transformaciones en la estructura institucional de la seguridad mundial y la combinación de nuevas y viejas amenazas, todo lo cual pone en entredicho los fundamentos del esquema tradicional de seguridad colectiva de la ONU.

Como se ha señalado, debido a los variados intereses de los Estados y actores internacionales, a las fallas institucionales y a la incapacidad de los primeros para lograr acuerdos y resolver los problemas de la sociedad internacional durante los últimos años, la organización ha sido objeto de cuestionamientos de sectores políticos y económicos de Estados Unidos. Algunos grupos de cabildeo han criticado la labor de la ONU y puesto en entredicho la participación de ese país, así como la falta de pago de sus contribuciones financieras a la organización, particularmente a raíz de los escándalos suscitados en torno al programa "Petróleo por Alimentos," presuntamente destinado a aliviar las privaciones de los iraquíes resultado del régimen de sanciones impuesto por el propio Estados Unidos y en el que se vio involucrado el hijo del secretario general, Kofi Annan. Igualmente, la invasión a Irak en 2003, encabezada por Estados Unidos, generó un ambiente de descrédito

para la ONU debido a que fue incapaz de lograr que el Consejo de Seguridad, responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, determinara las acciones y estrategias por seguir en esa guerra, iniciada por la presunta posesión de armas de destrucción masiva. Los esfuerzos de la ONU resultaron insuficientes frente a esta situación y el desenlace fue la intervención unilateral de Estados Unidos y sus aliados en aquel país, cuyas consecuencias negativas se multiplican tras más de cuatro años de guerra.

Empero, es menester reconocer lo que sí ha logrado la ONU en materia de paz y seguridad. Tan sólo en 2005, 70 por ciento de su presupuesto —que hoy asciende a 10 mil millones de dólares anuales— se destinó a "operaciones para el mantenimiento de la paz", dada la gran cantidad de conflictos por todo el mundo. Un análisis objetivo de su labor muestra un panorama de contrastes, por lo que la conclusión es que se requiere transformar y adecuar la organización para que pueda cumplir con los objetivos de la Carta de San Francisco y atender los nuevos desafíos, reto que ha asumido la Secretaría General desde 1992, año en que la institución comenzó su complejo ejercicio de reforma, fortalecimiento y adecuación.

Son muchos los problemas para alcanzar las metas que se plantearon los fundadores de la ONU. Entre los cambios buscados destacan la democratización, la modernización y la adecuación de los métodos de trabajo y los procesos de toma de decisiones, la transparencia para garantizar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los mandatos, la reestructuración financiera de la estructura institucional y del sistema de seguridad colectiva, encarnado en el Consejo de Seguridad, entre otros. En términos generales la reforma de la ONU puede dividirse en dos apartados fundamentales:

- a) Cambios estructurales: reforma y fortalecimiento de su estructura, así como la democratización y renovación de su mandato político.
- b) Cambios operativos: rediseño de los mandatos y acciones del sistema de Naciones Unidas, así como el fortalecimiento de los mecanismos para la prevención de conflictos, el mantenimiento de

la paz y la seguridad internacionales en sus vertientes económica, militar, logística y de capacidad coercitiva (*law enforcement*).

La reforma se ha colocado como uno de los temas prioritarios en las deliberaciones actuales de la organización y como un reto del que dependen, tanto su futuro y vigencia, como la prevalencia del multilateralismo.

Análisis de las propuestas de reforma de la ONU

Recuento histórico de los esfuerzos de reforma y fortalecimiento de la ONU

Desde su creación en 1945 las Naciones Unidas han atravesado por un proceso de cambio que refleja el equilibrio de poder y las tendencias de la política mundial. En 1947, el Senado de Estados Unidos recomendó llevar a cabo reformas conducentes a reducir los gastos administrativos, recortar salarios y minimizar la duplicación de funciones entre los distintos órganos de la ONU. En la década de los sesenta, en pleno proceso de descolonización, el notorio aumento de miembros (de 51 a 114 en 1963) derivó en enmiendas a la carta, entre las que destacan el incremento de los miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social (Ecosoc) que pasaron de 11 a 15 y de 18 a 27, respectivamente.

En 1971, en un clima de optimismo sobre la capacidad de las Naciones Unidas para paliar las diferencias económicas entre los Estados, se realizó una tercera enmienda a la carta para ampliar por segunda vez el Ecosoc, cuya membresía aumentó de 27 a 54. No obstante, los años ochenta estuvieron caracterizados por un conservadurismo económico que se reflejó en la falta de disposición de las potencias, particularmente de Estados Unidos, a emprender reformas sustanciales que democratizaran a la organización e impulsaran la agenda de desarrollo en el marco multilateral. Un ejemplo de ello es la llamada Cumbre Norte-Sur celebrada en Cancún, en 1981, durante la cual los países industrializados optaron por la vía del libre mercado y la transferencia tecnológica como antídotos al subdesarrollo. Como resultado

de esta reunión se tomaron medidas para congelar el presupuesto de la ONU, lo que obstaculizó enormemente el proceso de reforma y fortalecimiento.

La caída del muro de Berlín a fines de 1989 marcó una nueva etapa en las relaciones internacionales y, por ende, en las Naciones Unidas. El fin de la era bipolar creó grandes expectativas sobre el futuro de la organización y el orden mundial. La desaparición de la Unión Soviética y la desintegración de países como Yugoslavia o Checoslovaquia provocaron inestabilidad regional y movimientos de independencia y guerras civiles en distintas zonas de influencia soviética, todo lo cual generó desequilibrios que hicieron necesaria la intervención de la ONU, materializada a través de múltiples operaciones de paz.⁸

El Programa de Paz de Boutros Boutros-Ghali (1992)

El inicio de la reforma puede ubicarse de manera clara en 1992, cuando el entonces secretario general, Boutros Boutros-Ghali, impulsó una serie de cambios orientados a la preservación del equilibrio entre los diversos órganos de la ONU con miras a alcanzar los propósitos comunes del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la promoción del desarrollo económico y social, el desarme y el respeto a los derechos humanos. Además, buscó consolidar las actividades de la organización mediante la simplificación de las funciones de cada una de sus agencias.

Uno de los argumentos centrales para esta reforma fue que las nuevas responsabilidades de la humanidad, y con ellas las de la organización, exigían una modernización completa de la institución que debía incluir aspectos tales como:

- despliegue de la diplomacia preventiva y la alerta temprana;
- capacidad de planeación y manejo de las operaciones de paz (OMP);
- descentralización de las funciones de la sede hacia las comisiones regionales, con mayor énfasis en el terreno;
- unidad de propósito y coordinación del Ecosoc con otras agencias, órganos y programas, incluyendo el Consejo de Seguridad;

- fortalecimiento de la plataforma de derechos humanos y
- mayor participación de la sociedad civil.

Estos planteamientos se sumaron a la petición hecha en enero de 1992 por el Consejo de Seguridad a la Secretaría General en el sentido de elaborar un informe que buscara cubrir las expectativas crecientes de la sociedad sobre el papel de la organización en el nuevo milenio, así como hacer recomendaciones sobre los medios para fortalecerla y hacerla más eficiente en el marco de lo dispuesto en la carta, sobre todo en materia de diplomacia preventiva y de paz. Esta petición se consideró una oportunidad para promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todas las naciones.

En 1992, el secretario Boutros-Ghali entregó el documento titulado "Un Programa de Paz", 9 en el que reconoció la necesidad de renovar las Naciones Unidas para evitar que fueran sobrepasadas por los acontecimientos mundiales, además de subrayar la importancia de establecer un diálogo con la sociedad a fin de avanzar hacia el siglo XXI sobre la base de la construcción de consensos. Destaca en este informe la inclusión del concepto de "consolidación de la paz después de los conflictos", así como el reconocimiento de que la situación entre los Estados del Este y el Oeste brindaba nuevas posibilidades en materia de paz y seguridad, al tiempo que la humanidad debía atender las causas subyacentes de la creciente brecha entre el Norte y el Sur. Por otra parte, subrayaba la importancia del Estado soberano como entidad fundamental de la comunidad internacional.

En materia de paz y seguridad el informe advertía que debían considerarse los aspectos que trascienden las amenazas militares e interestatales a fin de prevenir y resolver efectivamente los conflictos.

En "Un Programa de Paz", las expresiones "diplomacia preventiva", "establecimiento y mantenimiento de la paz" fueron vinculadas de manera integral; al aceptar que si bien los Estados eran la piedra angular del cumplimiento de estos objetivos, debía reconocerse que el momento de la soberanía absoluta y exclusiva de esas entidades era cosa del pasado, razón por la cual éstas debían equilibrar la buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente.

El tema del desarrollo también se incluyó en estos esfuerzos de reforma. En este sentido, la pieza fundamental de la gestión de Boutros-Ghali se refleja en el informe "Un programa de desarrollo", presentado en mayo de 1994. En él se concibe el desarrollo como un proceso cualitativamente distinto del simple crecimiento económico y lo entrelaza con la paz, el cuidado del medio ambiente, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Por lo anterior puede concluirse que la gestión de Boutros-Ghali al frente de la ONU asumió el reto de transformar el papel, las prioridades y la forma de operar de la institución en un mundo radicalmente distinto del que le dio vida en 1945, para ello el secretario impulsó un proceso anclado en tres pilares básicos: paz, desarrollo y democracia. Los informes elaborados por la oficina a su cargo representan un parteaguas respecto del rol de la organización tras el final de la Guerra Fría. En esta administración también destaca que a la gestión de la paz vista como ausencia de guerra, Boutros-Ghali sumó una serie de propuestas concretas para su prevención, mantenimiento, establecimiento y consolidación. Sin embargo, el elemento más novedoso de la tríada es la democracia, entendida como un proceso de participación que no se agota en los procesos electorales. Tal importancia otorgó al sistema democrático, que llegó a afirmar que era el imperativo del fin de milenio.

La reforma enfrentó distintos obstáculos que han impedido su logro cabal; entre ellos destaca la crisis financiera que vive la ONU, la resistencia de algunas potencias a cambiar el *status quo* y las reglas conforme a las cuales han operado; lo mismo que el rechazo a modificar las estructuras institucionales de acuerdo con el nuevo equilibrio de poder mundial para dotar a los países en desarrollo y a las potencias emergentes de los canales y mecanismos necesarios para incidir en la conformación de estrategias de acción colectiva frente a los retos globales. Tal es el caso de naciones como Sudáfrica, Nigeria, Brasil, México, India y Japón, entre otros.

Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma

Tras la salida de Boutros-Ghali en 1997, el ghanés Kofi Annan tomó las riendas de la ONU y de su reforma y se concentró, en un primer

De dicho texto se desprende que el objetivo fundamental de la reforma es reducir la diferencia entre las aspiraciones y los logros de la ONU, para lo cual se planteó establecer una nueva mentalidad y estructura de gestión que se traduciría en una mayor unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y agilidad para dar respuesta a las apremiantes necesidades de la comunidad internacional. El informe agrega que el proceso de reforma no puede suplantar la voluntad de los gobiernos ni tampoco salvar las muy tangibles diferencias de interés y de poder existentes entre los miembros. Lo que sí está en sus manos es aumentar al máximo la eficiencia institucional, lo que permitirá a la ONU cumplir mejor las tareas que se le soliciten y llevar adelante con más credibilidad su misión de impulsar una transformación progresiva en favor de las naciones y los pueblos.

momento, no tanto en los asuntos políticamente sensibles como la

Las medidas y recomendaciones del informe de Kofi Annan se centran en los siguientes aspectos:

- El establecimiento de una nueva estructura de dirección y gestión.
- El logro de la solvencia financiera.
- La reorganización de doce entidades y dependencias de la Secretaría General para convertirlas en cinco.
- La modificación de los principios de gestión y aplicación de medidas de eficiencia.
- La puesta en marcha de una reforma minuciosa de las políticas y prácticas en lo tocante a los recursos humanos.

- La promoción del desarrollo sostenido y sostenible como prioridad central.
- El fortalecimiento y concentración de las funciones de la Secretaría General al ámbito de los reglamentos, las normas y los conocimientos y de su capacidad para prestar servicios a los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas.
- El aumento de la capacidad de la organización para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz y de otra índole, sobre el terreno, con más rapidez.
- El fortalecimiento de la capacidad de la organización en la esfera de la consolidación de la paz después de los conflictos.
- El fortalecimiento de los esfuerzos internacionales para luchar contra la delincuencia, las drogas y el terrorismo.
- La ampliación de las actividades en pro de los derechos humanos.
- La promoción del programa de desarme.
- El mejoramiento de los mecanismos de respuesta a las necesidades humanitarias.
- La reorientación radical de la estrategia y las funciones de la información pública.
- La atención a la necesidad de introducir cambios más fundamentales por conducto de recomendaciones del secretario general dirigidas a los Estados miembros, a fin de que éstos consideraran la posibilidad de:
 - Reorientar la labor de la Asamblea General hacia las cuestiones de mayor prioridad y reducir la duración de los periodos de sesiones de la Asamblea.
 - Establecer una comisión en el ámbito ministerial que examine la necesidad de introducir cambios fundamentales sobre la base de un examen de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos jurídicos en que se basan los estatutos constitutivos de los organismos especializados de la organización.
 - Designar "Asamblea del Milenio" al periodo de sesiones de la Asamblea General que se celebró en 2000, a fin de centrar la

atención en la necesidad de preparar a la organización para los principales desafíos del siglo XXI, y celebrar paralelamente una "Asamblea de los Pueblos".

Cabe señalar que durante el primer semestre de 1997 se compactó la estructura de las Naciones Unidas para erradicar la duplicación de funciones, así como para mejorar la coordinación y la distribución de responsabilidades; sobre todo con base en la agrupación de departamentos, fondos y programas en cuatro sectores: Paz y seguridad, Asuntos económicos y sociales; Asuntos humanitarios y Desarrollo. A partir de marzo de ese año, Annan llevó a cabo varias acciones, entre las que destacan:

- La creación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), que absorbió las funciones de tres.
- La unificación del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal dentro de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito.
- La integración del Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Para la defensa de los derechos humanos se integró a todas las áreas relacionadas con el mantenimiento de la paz y el desarrollo.
- La reestructuración del sistema de la secretaría para coordinar la asistencia humanitaria, dirigida por un coordinador de Socorro de Emergencia.
- El agrupamiento de los fondos y programas con las operaciones de desarrollo, dentro del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de facilitar la colaboración orientada al logro de objetivos y coherencia programática.
- El fortalecimiento del rol del coordinador residente de Naciones Unidas, con el objetivo de integrar planes de trabajo a escala nacional y reunir "bajo una misma bandera" las operaciones en cada país.
- El establecimiento del Departamento de Asuntos de Desarme para avanzar en esa agenda.

- El fortalecimiento de la capacidad para la reconstrucción de la paz postconflicto mediante el Departamento de Asuntos Políticos como punto central dentro de la ONU.
- El recorte de los costos administrativos para los próximos cuatro años en al menos \$200 millones de dólares.
- La modernización de la administración, mediante la fusión de los servicios de proveeduría, eficiencia en los procedimientos, expansión de servicios electrónicos, desarrollo de un único servicio de proveeduría de información tecnológica e infraestructura de telecomunicación, y la promoción del uso de documentos electrónicos.
- El lanzamiento de iniciativas para incrementar la consulta y cooperación de la ONU con la sociedad civil, la comunidad de negocios, los sindicatos, las ONG y la academia.
- La consolidación de actividades de información como parte integral de todo el trabajo de la ONU con miras a mejorar su capacidad de transmitir a la sociedad su papel y la gama de actividades que realiza.
- La eliminación permanente de alrededor de mil puestos de trabajo que estaban vacantes en 1996.
- La reforma del Departamento de Información Pública.
- La integración en oficinas y equipos comunes de los funcionarios de las Naciones Unidas que operan en diversos países con el fin de ahorrar recursos, mejorar la sinergia operacional y proyectar una imagen unificada de la organización.
- La renovación de las relaciones del sistema de Naciones Unidas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- La convocatoria a las corporaciones para cumplir con sus responsabilidades bajo los términos del pacto mundial que el propio secretario general propuso, a fin de que las empresas participantes emprendan actividades encaminadas a impulsar los valores fundamentales de la ONU en áreas como los derechos humanos, las normas laborales y el medio ambiente.

Por otro lado, entre las medidas y recomendaciones propuestas por Annan a los Estados miembros destacan:

- Establecer el cargo de vicesecretario general para supervisar la coordinación de actividades y programas que involucren múltiples sectores de la organización, entre otras responsabilidades.
- Establecer un fondo revolvente de crédito por \$1 billón de dólares para asegurar la solvencia financiera de la organización.
- Reenfocar el trabajo de la Asamblea General a los asuntos de la más alta prioridad.
- Establecer una comisión especial sobre relaciones con las agencias especializadas de la ONU.
- Mejorar la capacidad de reacción rápida del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en cuestiones de paz y seguridad.
- Emprender una serie de medidas para consolidar y fortalecer el trabajo del Ecosoc, incluyendo la racionalización de algunos de sus sistemas subsidiarios.
- Establecer una cuenta de desarrollo en la que se depositen fondos de los ahorros administrativos.
- Iniciar una revisión general de las cinco comisiones regionales del Ecosoc, a fin de evaluar sus tareas esenciales y las perspectivas para una mayor racionalización y consolidación de su trabajo.
- Propiciar relaciones más cercanas entre los consejos ejecutivos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para asegurar el análisis de asuntos de interés común.

El 12 de noviembre de 1997 la Asamblea General emitió su resolución sobre el informe de Kofi Annan, a través de la cual recomendó algunas iniciativas y aprobó las acciones propuestas por el secretario. Aunado al esfuerzo de hacer más funcional la organización, el paquete de reformas elevó el nivel de consulta entre la secretaría y los Estados miembros, con lo cual se buscaba promover un mejor funcionamiento.

La Declaración del Milenio

El advenimiento del nuevo milenio brindó a Kofi Annan y a la comunidad internacional la oportunidad de revisar los progresos efectuados por las Naciones Unidas, así como de replantear la dirección por seguir con base en las propuestas de su informe: "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma", en el cual sugirió convocar en 2000 a una Asamblea General del Milenio. La propuesta señalaba la importancia de alentar la participación de los jefes de Estado y de gobierno a fin de articular las visiones sobre las perspectivas y los problemas del nuevo milenio y el papel de las Naciones Unidas. La Asamblea General aceptó la propuesta, designó al LV periodo de sesiones "Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio" y decidió celebrar una Cumbre del Milenio. El 6 de septiembre de 2000, 147 jefes de Estado y de gobierno se reunieron en Nueva York y dos días después aprobaron un amplio conjunto de objetivos globales, lo que dio origen a la "Declaración del Milenio".

Este documento establece metas y principios en los siguientes temas:¹²

- La paz, la seguridad y el desarme.
- El desarrollo y la erradicación de la pobreza.
- La protección del entorno común.
- Los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno.
- La protección de las personas vulnerables.
- La atención a las necesidades especiales de África.
- El fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Las "Metas de Desarrollo del Milenio" se convirtieron en puntos de referencia para la planeación social y económica regional, nacional e internacional, y funcionan como punto de convergencia de la sociedad civil, así como para los gobiernos y las agencias multilaterales. En la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en 2002, los líderes de los países desarrollados y en vías de desarrollo decidieron asignar recursos y tomar medidas concretas para el cumplimiento de dichos compromisos.

Puede decirse que el mundo está avanzando hacia la consecución de dichos objetivos, pero este progreso es paulatino y desigual. Los países menos desarrollados necesitan un apoyo considerable del exterior, de la misma manera que se requiere que la comunidad mundial movilice apoyo financiero y voluntad política, reoriente las prioridades y los enfoques de las políticas de desarrollo y cree vínculos con la sociedad civil y el sector privado para poder alcanzar dichos objetivos.

Reforma y fortalecimiento de las Naciones Unidas

En septiembre de 2002 el secretario Annan anunció un nuevo plan para el fortalecimiento de las Naciones Unidas, cuyo objetivo central era mejorar la capacidad para afrontar los retos mundiales. En el documento que presentó a los Estados miembros, 14 se subraya la necesidad de que la organización esté acorde con el nuevo orden internacional; que sea más eficiente, abierta y creativa y ajuste sus actividades a las prioridades definidas en la "Declaración del Milenio" y las conferencias mundiales realizadas durante la década de los noventa. Asimismo, el secretario presentó un balance de los cambios importantes producidos en el sistema de las Naciones Unidas desde la adopción de la "Declaración del Milenio", entre los que destacan la definición de nuevos objetivos de desarrollo, el mejoramiento en la capacidad de despliegue y gestión de operaciones complejas para el mantenimiento y consolidación de la paz; una mayor coherencia en los trabajos que se realizan en países en desarrollo; el establecimiento de nuevos métodos de acción basados en asociaciones cooperativas, y la intensificación de la participación de la sociedad civil en los programas impulsados por la organización.

Annan propuso cambios en la Secretaría General y llamó a modificar los órganos intergubernamentales. En primera instancia abogó por el fortalecimiento de la Asamblea General y al respecto propuso agrupar en un sólo nicho aquellos temas que se duplican, así como las cuestiones directamente vinculadas. Asimismo, planteó que la elección del presidente de la asamblea y de las comisiones se haga anticipadamente para facilitar la planificación. Por otro lado, el informe señala que la

Asamblea General debe esclarecer sus responsabilidades respecto del Ecosoc, en particular en lo relativo al seguimiento de las conferencias internacionales.

En relación con el Ecosoc, el documento señala la necesidad de fortalecer el diálogo anual con las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial, el FMI y la OMC, a fin de lograr que se convierta en un foro mundial que contribuya a definir las políticas y estrategias del desarrollo del nuevo milenio.

Respecto del Consejo de Seguridad, el documento reconoce que hay mejorías en los métodos de trabajo, que se ha vuelto más transparente y ofrece más oportunidades para que el resto de los Estados miembros participe en sus trabajos. Sin embargo, afirma que el Consejo debe recurrir a la Asamblea General y al Ecosoc a fin de integrar un enfoque amplio en lo tocante a la prevención y solución de conflictos, así como a la consolidación de la paz sostenible.

Otros aspectos que destaca el informe son la reducción del volumen de reuniones celebradas bajo los auspicios de los órganos intergubernamentales y del sistema de Naciones Unidas, así como de la cantidad de documentos oficiales. A la vez, sugiere al menos nueve temas que deben incluirse en el renovado programa de trabajo:

- La globalización y sus consecuencias para el desarrollo. La ONU deberá tener mayores posibilidades de ayudar a los países en desarrollo a aprovechar las oportunidades que le brinda la globalización en las esferas del comercio y las inversiones; tendrá que apoyarlos en su esfuerzo por desarrollar las estrategias nacionales correspondientes.
- 2. Las dimensiones actuales de la migración para entender mejor las causas y su compleja interrelación con el desarrollo.
- 3. La escasez y contaminación del agua, así como las enfermedades de propagación por esta vía, involucrando a los interesados para lograr una acción internacional coordinada, eficaz y oportuna.
- 4. La energía.
- 5. Los desastres naturales.
- 6. Las causas de conflictos violentos. Reforzar la capacidad de la ONU para apoyar a los países a consolidar un buen gobierno.

PENSAMIENTO PROPIO 27

- 7. El uso y proliferación de las armas de destrucción masiva y las convencionales.
- 8. El terrorismo. Reforzar el papel de la ONU, en particular, ofrecer asesoramiento a los Estados miembros para fortalecer marcos legislativos y administrativos.
- 9. El tráfico de estupefacientes y la delincuencia organizada. Como parte de una estrategia integral, incrementar las medidas internacionales para su combate.

El texto presta especial atención al fortalecimiento de los derechos humanos como condición fundamental para lograr la paz y la justicia en el mundo. Al respecto señala la necesidad de hacer más eficaz al órgano de Naciones Unidas encargado de velar por el respeto de estos derechos y fortalecer la capacidad para apoyar a los países a crear normas en la materia, seguir modernizando el sistema de tratados internacionales y reforzar el potencial de gestión de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Asimismo, plantea sugerencias para realizar cambios en el presupuesto y la gestión de la organización; así como para mejorar la calidad de vida y recompensar al personal. El informe contiene un breve examen de la colaboración que la ONU ha recibido por parte del sector privado y de los organismos no gubernamentales. Al respecto, en febrero de 2003 Annan anunció el establecimiento del Panel de Personas Eminentes sobre la Relación de las Naciones Unidas con la Sociedad Civil, el cual estuvo presidido por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. El 7 de junio de 2004 el panel entregó su informe con veinte propuestas para mejorar el trabajo de las Naciones Unidas. En opinión de los expertos, la participación de diversos actores, entre ellos los representantes de la sociedad civil y del sector privado, así como las autoridades locales y los parlamentarios, es esencial para responder con eficacia a las prioridades globales, y representa una protección frente al constante menoscabo del multilateralismo.¹⁵

Libertad y seguridad. Una responsabilidad compartida

Al inaugurar la LVIII Asamblea General de la ONU el 16 de septiembre de 2003, Kofi Annan señaló que el mundo tenía una oportunidad

histórica para garantizar la seguridad colectiva. El secretario general reconoció las profundas divisiones entre los Estados miembros en lo tocante a las amenazas a la paz mundial y a justificar el uso de la fuerza para afrontarlas; por ello, expresó su intención de convocar a un grupo de alto nivel que proporcionara una visión amplia e integral sobre la manera de avanzar hacia la solución. Annan convocó a quince personalidades internacionales para conformar un panel de expertos que estuvo presidido por el primer ministro de Tailandia, Anand Panyarachun. La tarea fue hacer una valoración de los nuevos retos y recomendar los cambios institucionales requeridos, para dar respuestas efectivas mediante la acción colectiva. TEl mandato del panel consistió en:

- a) examinar las amenazas actuales y proveer un análisis de futuros retos a la paz y seguridad internacionales,
- b) identificar claramente la contribución que la acción colectiva puede hacer frente a estas amenazas, y
- c) recomendar los cambios necesarios para asegurar la acción colectiva efectiva, incluyendo, entre otras cuestiones, la revisión de los principales órganos de las Naciones Unidas.

Los trabajos se concentraron en el análisis amplio e integral del campo de la paz y la seguridad. Las recomendaciones del panel abordan diversos ámbitos, factores e instituciones y consideran el grado en que éstos se vinculan con las nuevas amenazas a la paz y la seguridad. 18 El 2 de diciembre de 2004 se publicó este reporte, con el título "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", 19 que contiene 101 propuestas que trazan un amplio marco para la seguridad colectiva. A través de una visión amplia e integral sobre este tema, el documento subraya que la seguridad colectiva debe encarar tanto las nuevas amenazas como las tradicionales, atender las preocupaciones de todos los Estados —ricos y pobres, débiles y fuertes, al tiempo que afirma que entre dichas amenazas están la pobreza, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente, la guerra y la violencia, la proliferación y el uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. En esta visión más amplia de la seguridad se otorga especial atención al desarrollo como fundamento indispensable de la seguridad colectiva.

Por otro lado, el panel recomienda cinco criterios de legitimidad que el Consejo de Seguridad debe tener en cuenta para emplear la fuerza militar: 1) la gravedad de la amenaza, 2) el propósito, 3) que sea el último recurso, 4) la proporcionalidad de los medios, y 5) el balance de las consecuencias. En cuanto a la reforma de este órgano y ante la falta de acuerdo en la materia, el panel propone dos fórmulas de ampliación (modelos A y B) que constituyen una importante referencia para avanzar. Sin embargo, el informe no menciona cambios en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. En el documento se exponen algunos planteamientos para fortalecer los diversos órganos de las Naciones Unidas, al tiempo que se propone la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz y la universalidad de la membresía de la Comisión de Derechos Humanos.

El reporte del grupo de expertos afirma que se debe impedir la aparición de nuevas amenazas, y para lograrlo es necesario mejorar el sistema de

Kofi Annan tuvo en cuenta estas sugerencias, así como las propuestas para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio²⁰ y presentó en 2005 el texto "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", con propuestas para avanzar en el proceso de reforma y fortalecimiento de las Naciones Unidas.²¹ En este informe Annan plantea un concepto más amplio de la libertad y subraya que no puede haber paz y seguridad sin desarrollo y sin respeto a los derechos humanos, puesto que los tres elementos están vinculados y se afectan mutuamente. La propuesta del secretario general resalta la trascendencia de combatir enfermedades como el SIDA y conmina a los países miembros a tomar medidas de acción rápida para atacar el paludismo y la malaria. Por otro lado, el texto de Annan hace suya la definición sobre terrorismo propuesta por el panel de expertos y asume el compromiso de encabezar una estrategia multilateral para combatirlo.

En este informe, Annan expone los desafíos interconectados que suscita la promoción de un concepto más amplio de la libertad y afirma que existen algunos elementos fundamentales para lograr la acción colectiva, así como ciertas esferas en las que la ONU debe estar mejor equipada para hacer la contribución que le corresponde. El informe avala crear la Comisión para la Consolidación de la Paz propuesta por el panel de expertos y sugiere la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en Consejo.

México y el "Grupo de Amigos para la Reforma de la ONU"

En el marco de los trabajos del LVIII periodo de sesiones de la Asamblea General, el entonces presidente Vicente Fox reiteró el compromiso de México con el multilateralismo y el derecho internacional y señaló que ello incluía el fortalecimiento y la reforma de la organización. En marzo de 2004, el presidente extendió una invitación a catorce países²² a fin de participar en el llamado Grupo de amigos para la reforma de la ONU con el objetivo de analizar los elementos de la reforma y formular propuestas sustantivas que pudiesen promoverse a través de una estrategia diplomática y presentarse en el Segmento de Alto Nivel del LX periodo de sesiones de la Asamblea General.

La iniciativa de México tenía como propósito principal lograr que la reforma de la ONU contara con el apoyo, el peso y la dimensión política necesarios para impulsarla al más alto nivel, por ello, el grupo decidió incluir en las agendas de trabajo de los jefes de Estado el tema de la reforma de la ONU. El grupo partiría de las propuestas del panel de expertos; no diseñaría un proyecto propio, sino que buscaría impulsar los acuerdos existentes y apoyaría la postura de la Secretaría General en favor de la reforma; sin embargo, actuaría de manera independiente.

La iniciativa no prosperó como se había planteado. El grupo se transformó en un espacio de reunión de ministros, jefes de gobierno y embajadores cuyo principal elemento de cohesión es la convicción de que las Naciones Unidas tienen una responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la promoción del desarrollo sostenible, el avance del bienestar socioeconómico de los pueblos, así como en el imperio del derecho internacional con base en

La Cumbre Mundial de 2005

En septiembre de 2005, en el marco del LX periodo de sesiones de la Asamblea General, tuvo lugar en Nueva York la Cumbre mundial de jefes de Estado y de gobierno cuyo documento final²⁴ no cubrió las expectativas de la mayoría de los Estados miembros, pues no se adoptaron muchas de las reformas propuestas por el secretario general sobre asuntos clave como la reforma del Consejo de Seguridad y el desarme;²⁵ tampoco se lograron acuerdos ni definiciones concretas en materia de terrorismo y se evitó asumir compromisos definidos para avanzar de manera más rápida en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A pesar de la inconformidad de varios países y de su desacuerdo sobre la redacción final del texto,²⁶ se lograron avances en aspectos vinculados con la consolidación de la paz,²⁷ el fortalecimiento de la Secretaría General y la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos.²⁸

Los debates del Segmento de Alto Nivel, celebrado los días 14, 15 y 16 de septiembre de 2005, estuvieron antecedidos por intensas rondas de negociaciones entre los representantes de los países, pero no lograron acuerdos sobre las propuestas sometidas por el secretario general desde marzo de 2005. Como resultado de las negociaciones previas a la cumbre, los Estados adoptaron un documento mucho menos ambicioso e integral. Más aún, un par de semanas antes de la cumbre el representante de Estados Unidos ante la ONU, el embajador John Bolton, solicitó realizar más de 700 enmiendas al texto acordado.

Al finalizar la sesión de Alto Nivel entre los 170 jefes de Estado y de gobierno se suscribió el "Documento final de la Cumbre Mundial 2005" (A/RES/60/1), que se divide en tres apartados: Valores y principios,

Desarrollo, y Paz y seguridad, los cuales abordan cuestiones como la alianza mundial para el desarrollo y su financiamiento; la movilización de recursos, deuda e inversiones; el comercio; los productos básicos y el apoyo a las iniciativas de efecto rápido; la cooperación sur-sur; la educación; el desarrollo rural; el empleo; el desarrollo sostenible; la salud, el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis; la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer; la ciencia y la tecnología; la migración; la atención a los países con necesidades especiales, en particular de África; así como la solución pacífica de controversias, el uso de la fuerza conforme a lo dispuesto en la Carta de San Francisco; el terrorismo y el mantenimiento de la paz. Destaca en el documento la decisión de revisar y actualizar esa carta para dar por concluido el Consejo de Administración Fiduciaria y eliminar las referencias a los "Estados enemigos" que figuran en el texto de 1945.

Una de las principales inconformidades que generó entre algunos países del grupo la aprobación del documento final de la Cumbre de 2005 fue la ausencia de temas de gran relevancia como el desarme y la reforma del sistema de seguridad colectiva a través de la transformación del Consejo de Seguridad. Esto también contribuyó a la disolución del grupo.

Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la organización

Tras los magros resultados de la Cumbre de 2005, durante su último año de gestión el secretario general Annan planteó que la expansión radical de las actividades de la ONU ha exigido una reforma radical de la Secretaría General, sus reglamentos, estructura, sistemas y cultura, y que los intentos de reforma institucional emprendidos desde 1992, si bien permitieron algunas mejoras, en ocasiones han atacado los síntomas, pero no las causas de las deficiencias de la organización, además de que no han tomado en cuenta las nuevas necesidades y exigencias. De ahí que Annan —atendiendo la solicitud de los dirigentes de los Estados miembros durante los trabajos de la cumbre— propusiera algunas medidas orientadas a que los futuros secretarios generales pudieran cumplir con eficacia sus funciones directivas y otras más que permitirán a la organización aprovechar mejor sus recursos humanos y de gestión. De acuerdo con Annan, se trata de la oportunidad de transformar a

las Naciones Unidas, dotándolas de los medios necesarios para asumir sus nuevos retos. Se trata también de la ocasión para proporcionar a los Estados las herramientas para dar orientación estratégica y hacer que la secretaría rinda cuentas plenas de su actuación.

Para alcanzar ese objetivo, Annan planteó en 2006 que la Secretaría General y los Estados miembros combinaran los exámenes de los sistemas de supervisión y justicia interna vigentes, con importantes reformas en otras seis grandes esferas estrechamente relacionadas entre sí. En el informe "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la organización en todo el mundo"²⁹ (A/60/692) se exponen propuestas de reforma detalladas en esas seis esferas, así como en la de la gestión del proceso de cambio. Las propuestas están orientadas principalmente a las áreas de: personal y personal directivo, tecnologías de la información y las comunicaciones; prestación de servicios; presupuesto, finanzas y gobernanza. Sobre cada uno de estos rubros se hacen sugerencias específicas a fin de profundizar el cambio.

Entre los cambios concretos pueden mencionarse el establecimiento de la Oficina de Ética, encargada de promulgar normas más estrictas para asegurar la protección de quienes denuncian faltas a las reglas de conducta; el diseño de obligaciones más estrictas en materia de declaración de la situación financiera personal; la creación de directrices estrictas para la aceptación de servicios gratuitos facilitados por empresas del sector privado; la puesta en práctica de un amplio conjunto de medidas para prevenir la explotación sexual en las misiones, la investigación de denuncias y la rendición de cuentas ante la justicia. Tales medidas están siendo complementadas con la promulgación de un nuevo código de conducta y nuevas medidas para fortalecer la capacidad de detectar y prevenir el fraude y la corrupción.

Destaca en el informe la postura de que el elemento esencial de éxito recae en una cultura ética y responsable compartida por el personal de todos los niveles. Se subraya, además, que en el caso de la ONU ello reviste una importancia doble, pues deben ser ejemplo para todos los países. Es conveniente subrayar que el informe reconoce que en los últimos años la ONU no ha estado a la altura de las normas y objetivos señalados, lo cual se sustenta en la encuesta interna realizada entre el personal en 2004, que reflejó percepciones sobre una gestión deficiente. Esto y otros escándalos suscitados en torno a la organización,

tales como los abusos sexuales perpetrados por tropas de paz sobre el terreno o el mal manejo financiero en el programa "Petróleo por Alimentos" para Irak, pusieron de manifiesto la necesidad de dotar a la ONU de reglas más estrictas y aplicables, así como de sanciones más severas.

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de la ONU

En un esfuerzo por seguir impulsando la reforma, por iniciativa del secretario general Annan, en 2005 se creó el "Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas", el cual trabajó durante seis meses para examinar el modo en que la ONU puede responder más eficazmente a los problemas de desarrollo, ambientales y humanitarios del mundo actual. Para ello el grupo realizó una evaluación de los puntos fuertes y débiles del sistema, mediante consultas con las partes interesadas de todo el mundo, y en 2006 publicó el *Informe sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente.*³⁰

Una de las conclusiones del mismo es que el sistema de la ONU sigue desempeñando un papel esencial como convocante, fijador de normas y asesor de países en la aplicación de las reglas acordadas en los planos mundial, regional, nacional y local. Sin embargo, el grupo reconoció que la labor de la ONU en materia de desarrollo y medio ambiente a menudo ha sido fragmentaria y débil, y que la ineficiencia e ineficacia de la gobernanza, así como la imprevisibilidad del financiamiento han contribuido a la incoherencia de las políticas, la duplicación de funciones y la ineficacia operacional de todo el sistema.

La unidad de acción superando la fragmentación del sistema es uno de los temas centrales del informe, uno de cuyos planteamientos es que si se aplican coherentemente y en conjunto las recomendaciones podrían producir un cambio sensible en la forma en que la ONU funciona, tanto en su sede principal, como en las regiones y en cada país. Agrega que los cambios propuestos fortalecerían el papel de la organización en el sistema multilateral contemporáneo. Las recomendaciones del grupo establecen cinco direcciones estratégicas:

- 1. La coherencia y consolidación de las actividades de la ONU conforme al principio de la propiedad nacional en todos los niveles (nacional, regional y de la sede).
- 2. La gobernanza y los mecanismos de gestión y financiamiento adecuados para potenciar y apoyar la consolidación, y vincular el funcionamiento y los resultados de las organizaciones de las Naciones Unidas con su financiamiento
- 3. La reforma de las prácticas del sistema para asegurar la concentración en los resultados, la respuesta a las necesidades y su consecución, medidos según el progreso conforme a los objetivos de desarrollo del milenio.
- 4. La creación de nuevas oportunidades de consolidación y establecimiento efectivo de la unidad de acción de la ONU mediante un examen profundo.
- 5. La adecuada aplicación de las recomendaciones a fin de comprometerse a un cambio permanente y efectivo.

Destaca el concepto de "unidad de acción", que tiene que ver con la superación de la fragmentación del sistema de Naciones Unidas y con su funcionamiento mediante la aplicación de una sola estrategia, así como con la definición de un sólo conjunto de objetivos. La esencia de visión del grupo es que la ONU funcione como una unidad en materia de desarrollo, asistencia humanitaria y ambiente. Conforme a tal fin, plantea que los Estados miembros deben dar forma a las estructuras de gobierno, al marco de financiamiento y a las prácticas operativas.

Estados Unidos y la ONU

La reforma de la ONU no puede entenderse adecuadamente si se desvincula de la dinámica de la política mundial, así como de los factores reales de poder de los países más desarrollados, principalmente de Estados Unidos. En este sentido, la política exterior de algunos países afecta sensiblemente al sistema de Naciones Unidas, tanto en el ámbito financiero como de legitimidad política. Si bien en los últimos años la política estadounidense frente a la ONU no ha sido muy alentadora en lo que respecta al reconocimiento de que ese país tiene un papel

indispensable en la reforma y fortalecimiento de la organización para el bien de todos, existen algunas señales mínimas de que esta situación puede cambiar en los próximos años.

Es importante recordar que la cumbre mundial del LX aniversario de la organización, celebrada en 2005, se vio afectada por la confusión generalizada que privaba respecto del rumbo que tomaría la política exterior de Estados Unidos frente a la ONU y el mundo, sobre todo a partir de la invasión a Irak y de la designación, en marzo de ese año, del embajador John Bolton como el representante estadounidense ante la organización. Este nombramiento por parte del presidente George W. Bush, que no contó con la aprobación del Senado estadounidense, contribuyó a aumentar la desconfianza de un amplio número de Estados miembros, así como de diversos sectores políticos, diplomáticos y académicos, dentro y fuera de Estados Unidos, dadas las polémicas declaraciones "anti ONU", vertidas por el entonces subsecretario de Estado Bolton, en cuanto a la voluntad política y los esfuerzos de cooperación de Estados Unidos con la organización frente a los desafíos mundiales. La companya de la companización frente a los desafíos mundiales.

Asimismo, es relevante destacar los intentos del representante de Estados Unidos de eliminar del documento final de la cumbre de 2005 cualquier mención a los objetivos de desarrollo del milenio, así como toda referencia al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, al Tribunal Penal Internacional y al Protocolo de Kioto. Las más de 700 enmiendas propuestas por Bolton al texto final de la cumbre abrieron la puerta para que países como Argelia, Cuba, Egipto, Pakistán y Venezuela adoptaran tácticas similares de rechazo a párrafos y temas del documento, lo que generó una parálisis de los acuerdos en los días previos a la cumbre y que se dejaran fuera asuntos centrales como la reforma del Consejo de Seguridad y el desarme. Algunos analistas consideran que un documento acotado como el aprobado en la cumbre mundial beneficia a Estados Unidos al no incluir referencias específicas a aquellos acuerdos internacionales que la Casa Blanca no respalda, como la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, en función del desarrollo de los acontecimientos en Irak tras la invasión estadounidense, del resultado de las elecciones intermedias celebradas en noviembre de 2006 y del triunfo mayoritario de los congresistas demócratas, la política de Estados Unidos ha

experimentado virajes entre los que destaca la renuncia del embajador Bolton, en diciembre de 2006, y la designación de un nuevo representante ante la ONU. Asimismo, con motivo del cambio de estafeta en la Secretaría General de la organización, el embajador estadounidense interino, Alejandro Wolf, manifestó su reconocimiento a la gestión de Kofi Annan, sobre todo por encabezar los esfuerzos multilaterales de combate al terrorismo y por la alianza que estableció con el sector privado y la sociedad civil para generar sinergias productivas con las Naciones Unidas; también señaló la confianza que tiene Estados Unidos en la capacidad del nuevo secretario general, el sudcoreano Ban Kimoon, para continuar con la reforma.

Las Naciones Unidas y Estados Unidos tienen un alcance global y se complementan. Las sanciones de la ONU, por ejemplo, carecen de capacidad coercitiva si no cuentan con el aval estadounidense, al igual que Estados Unidos requiere del apoyo, logística, personal y legitimidad de la organización para llevar a cabo diversas acciones de política exterior, tal como lo señaló Kofi Annan: se trate de un desastre natural, de la situación en el Medio Oriente o de la guerra en Irak, los países recurren a la ONU para llevar a cabo o completar la tarea.³³

La gestión de Ban Kimoon inició el 1° de enero de 2007 y enfrenta grandes desafíos, entre los cuales está lograr el compromiso de Estados Unidos con miras a una activa participación en la reorganización de la arquitectura institucional global, para lo cual es indispensable apoyar el proceso de reforma de las Naciones Unidas y fortalecerla como el principal foro mundial de su tipo. Ban tiene a su favor que un cierto número de congresistas estadounidenses se ha pronunciado por una renovada participación de ese país en la ONU, así como por su fortalecimiento y respeto. Entre ellos destacan la líder de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi; el demócrata Tom Lantos, presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la cámara baja, y el republicano Jim Leach. En el Senado destaca el demócrata Joseph Biden, quien funge como presidente del Comité de Relaciones Exteriores y es el autor del acuerdo "Helms-Biden", por medio del cual en los noventa Estados Unidos aceptó pagar cerca de 1 billón de dólares a la ONU por concepto de cuotas atrasadas.

Sin duda la definición de preferencias en Estados Unidos y en el mundo afectará la manera en la que el gobierno estadounidense se comportará dentro de la ONU. El gran desafío lo tendrá con problemas como el conflicto árabe-israelí, la situación en el Medio Oriente y en particular el proceso de paz entre Israel y Palestina. Asimismo, será fundamental observar la evolución de países como Afganistán e Irak, bajo la ocupación de Estados Unidos y sus aliados, así como Irán, el Líbano y Siria, los cuales influirán sensiblemente en la estrategia de política exterior que seguirá Estados Unidos en los próximos años. El tema del terrorismo y otras amenazas a la seguridad también impactará el debate sobre la participación de ese país en foros multilaterales como la ONU, así como el apoyo que presten a la organización para hacer frente de manera colegiada a los múltiples retos. El debate está en curso y se va modificando en función de las percepciones y las preferencias del electorado y los diversos sectores económicos, políticos, militares, mediáticos y académicos, así como de la opinión pública mundial.

Canadá y la responsabilidad de proteger

En los últimos años de su gestión, el secretario Annan planteó el interrogante de si la intervención humanitaria representaba un ataque inaceptable a la soberanía y cómo debería responder la comunidad internacional ante situaciones como las de Ruanda o Sbrenica (Bosnia-Herzegovina) dadas las flagrantes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos. Al respecto afirmó que ningún principio legal, ni siquiera la soberanía, debía avalar bajo ninguna circunstancia los crímenes contra la humanidad y que una intervención armada siempre debe permanecer como último recurso, aunque constituye una opción a la que no se puede renunciar ante una amenaza.

En respuesta y como parte de los ejes principales de la política exterior canadiense de la década de los noventa, el primer ministro Jean Chrétien anunció en 2000, durante la Cumbre del Milenio, la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés), entidad independiente diseñada para promover un profundo debate mundial sobre la relación entre la intervención y la soberanía de los Estados. El estudio emprendido por la comisión reconoce que compatibilizar la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar ante violaciones masivas de las normas humanitarias y al mismo tiempo respetar los derechos soberanos

de los Estados constituye un desafío singular. De ahí que el objetivo de la ICISS fuese justamente servir de puente entre los dos conceptos y lograr una mayor comprensión de estos temas para fomentar un consenso político mundial sobre los mecanismos para actuar en esta materia dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El informe resalta la responsabilidad de proteger los derechos humanos, la dignidad y la seguridad humana en situaciones de Estados frágiles, insurgencia o guerra interna, cuando el Estado es incapaz o no desea proteger a su propia población. Sin embargo, en la mayor parte de los casos las catástrofes humanas son consecuencia de conflictos políticos que generan coyunturas y contextos violentos y el proceso de intervención puede dar lugar a modelos de exclusión. El debate entonces se centrará en las condiciones en las que se justifica una intervención militar en caso de violaciones graves de los derechos humanos, la forma de proceder y la manera de evitar que la intervención se convierta en una medida de corto plazo que sólo sirva para desactivar la crisis momentáneamente.

La ICISS fue diseñada para apoyar la labor de la ONU y complementar los esfuerzos ya existentes en estos temas. La comisión la integraron personas de reconocido prestigio, procedentes de distintos ámbitos nacionales y profesionales, que pudieran aportar una amplia gama de puntos de vista sobre estos complejos y polémicos asuntos. Los trabajos se realizaron con transparencia y apertura a fin de promover un debate público plural que incluyera a organizaciones de la sociedad civil, académicos, funcionarios y representantes de gobiernos. La directiva de la comisión tuvo su sede en el Graduate Centre de la City University of New York (CUNY), bajo la dirección de los profesores Thomas G. Weiss y Stanlake J.T.M. Samkage, y contó con financiamiento de diversas fundaciones internacionales como la Corporación Carnegie de Nueva York, la Fundación William y Flora Hewlett, la John D. y Catherine T. MacArthur, la Rockefeller y la Simons, así como el apoyo financiero del gobierno canadiense. El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal de 2001 nunca se presentó a la Asamblea General de la ONU y su labor no ha logrado el éxito esperado.

Las Naciones Unidas necesitan un gran cambio para poder garantizar de manera eficaz y eficiente la seguridad colectiva en el nuevo siglo. Para tal fin, junto a medidas preventivas como las propuestas en su momento por el secretario Boutros-Ghali, debe continuarse la discusión sobre cuestiones como el uso de la fuerza para eliminar amenazas a la paz y actos de agresión y violación de los derechos humanos. Uno de los problemas centrales vinculados con este tema es que en ocasiones, en el marco del artículo 51 de la Carta de San Francisco, relativo a la legítima defensa, algunos Estados plantean que no se puede correr el riesgo de esperar a que la amenaza sea inminente, de tal manera que alegan que el uso preventivo de la fuerza puede ser legítimo. Este argumento fue el que esgrimió la administración Bush para validar su intervención en Irak en 2003.

Es importante recordar que en ocasión de algunos ataques contra la humanidad, incluyendo conflictos armados internos y violaciones graves de los derechos humanos, el Consejo de Seguridad decidió intervenir por razones humanitarias, mientras que en otros no pudo o no quiso hacerlo. Esta situación ha puesto de relieve la necesidad de evitar que este órgano funcione con un doble rasero, y para ello se requiere reformar su composición y métodos de trabajo. Asimismo, es necesario tener en cuenta la experiencia de intervenciones previas y los mecanismos de prevención y resolución de conflictos esbozados por Boutros-Ghali. Sin embargo, muchos analistas plantean que casos como los de Somalia, Ruanda, Sbrenica o Kosovo muestran la pertinencia de repensar el derecho internacional para hacer frente a las nuevas necesidades.³⁴

A finales de los noventa, sobre todo tras la intervención en Kosovo, se definieron las condiciones que debían darse para legitimar futuras intervenciones: que las violaciones de derechos humanos fuesen sistemáticas, continuadas y evidentes; que supusieran una amenaza para la paz y la seguridad de la región y, por último, que la intervención militar tuviera la posibilidad de acabar con estas violaciones. A estos argumentos, se añadía un cuarto y controvertido criterio: "la región en cuestión debe ser de interés vital". Este argumento es sólo apoyado por algunos países como Estados Unidos, en concordancia con su doctrina de la "defensa preventiva", por lo que esta cuestión seguirá causando enorme polémica en el sistema internacional.

Balance de los avances de la reforma

En relación con el proceso de reforma, Kofi Annan señaló en diversas ocasiones que el mundo globalizado está inmerso en un cambio constante y que uno de los rasgos que caracterizan la relación de la ONU con sus miembros es la creciente exigencia de éstos respecto del cumplimiento de las tareas asignadas a los órganos, fondos y programas del sistema. Y es cierto, hoy la organización presta más servicios a más personas y en más lugares; tan sólo en los últimos nueve años los civiles y soldados enviados a misiones de paz han aumentado de 20 mil a 80 mil y, en el mismo periodo, los recursos financieros gestionados por la Secretaría General se han duplicado alcanzando un total de 18 mil millones de dólares. Aunado a ello, la complejización de las amenazas ha puesto a prueba y bajo un duro escrutinio al personal, las estructuras y capacidades de la ONU. Ello representa un reto institucional, que involucra también a los Estados miembros que le dan sustento y orientación.

Los informes "Un concepto más amplio de la libertad", de 2005, e "Invertir en las Naciones Unidas: en pro de una organización más fuerte en todo el mundo" de 2006³⁵ plantean cuestiones clave para lograr la reforma y se concentran en la gestión, la eficiencia y la rendición de cuentas. El proceso está en curso y depende de la voluntad de los Estados así como de los incentivos que junto con la propia organización logren generar en torno a consensos para avanzar en beneficio de la mayoría, aun cuando cada cual tenga que ceder en algún aspecto.

Pueden reconocerse avances en algunos rubros, como en el cumplimiento de algunas de las metas de desarrollo del milenio. Sin embargo, restan muchas áreas en las que es indispensable avanzar con ritmo acelerado y sostenido.

Al respecto, importa mencionar que, de acuerdo con el informe 2007 sobre los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, publicado por la ONU con base en la información reunida por un grupo interinstitucional de expertos que creó los indicadores para medir su cumplimiento, la humanidad se encuentra a medio camino del plazo de 15 años que se fijó en el 2000 para alcanzar las metas suscritas en la Declaración del Milenio. ³⁶ Dicho grupo considera que, con base en los datos disponibles, es posible observar el progreso registrado durante el primer tercio

de dicho periodo, pese a que los resultados son bastantes dispares entre regiones y países; sin embargo, el informe señala que el éxito todavía está lejos de lograrse y que dependerá de que los países desarrollados cumplan con los compromisos contraídos.

De acuerdo con el informe, también es posible observar un progreso global en los siguientes rubros y áreas:

- Entre 1990 y 2004 la proporción de personas en situación de pobreza extrema se redujo de casi una tercera parte a menos de una quinta parte de la población mundial. En caso de mantenerse esta tendencia, el objetivo de reducción de la pobreza se podría alcanzar en la mayoría de las regiones en 2015.
- El número de personas en situación de pobreza extrema en el África subsahariana se ha estabilizado y la tasa ha descendido casi 6% desde 2000. Sin embargo, esta región no parece estar encaminada a lograr el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para 2015.
- La escolarización infantil ha experimentado un progreso en los países en vías de desarrollo, particularmente a partir de 1999. La inscripción en los centros de educación primaria creció de 80% en 1991 a 88% en 2005
- Ha aumentado la participación de las mujeres en la política, si bien se trata de un avance lento. Incluso en algunos países donde anteriormente sólo los hombres podían presentar su candidatura para cargos políticos, las mujeres han conquistado algunos escaños en los parlamentos.
- La mortalidad infantil ha descendido globalmente y se está demostrando la efectividad de las intervenciones adecuadas para reducir el número de muertes ocasionadas por las enfermedades con mayor tasa de mortalidad infantil como el sarampión.
- Se han extendido las principales intervenciones para controlar el paludismo. La epidemia de la tuberculosis parece estar al borde del descenso, si bien el progreso no ha sido lo suficientemente rápido como para prever una reducción a la mitad de las tasas de prevalencia y defunción para 2015.

Cabe señalar que el informe enfatiza que la inseguridad y la inestabilidad de los países en situación de conflicto y postconflicto dificultan los esfuerzos de desarrollo a largo plazo y que a su vez la incapacidad de alcanzar los objetivos del milenio puede acrecentar el riesgo de inestabilidad y conflicto. Al respecto, el informe señala la necesidad de redoblar esfuerzos para superar el siguiente escenario:

- Más de medio millón de mujeres siguen muriendo cada año por complicaciones tratables y prevenibles durante el embarazo y el parto. La posibilidad de que una mujer muera por dichas causas en el África subsahariana sigue siendo de l por cada 16, en comparación con lo que ocurre en los países desarrollados, donde sólo se presenta l caso por cada 3800. De persistir dichas tendencias, no se alcanzará la meta de reducir a la mitad la proporción de niños con peso inferior al normal, principalmente debido al lento progreso observado en Asia meridional y en el África subsahariana.
- En el 2006, la cantidad de personas que murieron de SIDA en el mundo aumentó a 2.9 millones, y las medidas de prevención no consiguen ir a la par del avance de esta epidemia. En 2005, más de 15 millones de niños perdieron a uno de sus padres o a ambos por esta causa.
- La mitad de la población de los países en vías de desarrollo carece de infraestructura básica de saneamiento. Al respecto, alcanzar la meta requerirá que 1600 millones de personas más accedan a este beneficio en los próximos años. Si la tendencia continúa, la humanidad no conseguirá lograr la meta en el 2015 en función de aproximadamente 600 millones de personas.
- Las desigualdades que privan en el mundo en cierta medida reflejan que los beneficios del crecimiento económico en los países en desarrollo han sido repartidos de manera desigual. En Asia oriental resulta especialmente preocupante la creciente desigualdad en el ingreso per cápita, pues la proporción de consumo de los más pobres de esta región descendió de manera drástica entre 1990 y 2004.
- La mayoría de las economías no han podido ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes, cuya tasa de desempleo triplica la de los adultos.

 El calentamiento global es un hecho innegable y son las emisiones de dióxido de carbono, las cuales aumentaron de 23,000 millones de toneladas métricas en 1990 a 29,000 millones en 2004, las que más contribuyen al cambio climático. Al respecto la ONU prevé que esta calamidad tenga un grave impacto en los ámbitos económico y social, lo cual afectará el cumplimiento de las metas del milenio.

Otros hechos que subraya el informe también son desalentadores, entre ellos destacan que:

- La reducción de la pobreza ha sido acompañada por un incremento en la desigualdad.
- Las niñas y los hijos de familias rurales siguen teniendo menos probabilidades de asistir a la escuela, y uno de cada cinco niños en edad de ingresar a la secundaria permanece en centros de educación primaria.
- Las mujeres aún viven bajo la amenaza de no percibir remuneración por su trabajo, lo que ocurre mucho menos en el caso de los hombres, y éstos siguen al mando en el terreno de la política.
- Medio millón de mujeres sigue muriendo cada año durante el embarazo o el parto en África subsahariana y en Asia, y no hay una intervención única que pueda solucionar las múltiples causas de morbilidad materna.
- La presencia del VIH se ha estabilizado en los países en desarrollo, mientras que en el África subsahariana siguen incrementándose las muertes por SIDA. En las áreas más afectadas, más de la mitad de quienes viven con VIH son mujeres.
- La deforestación continúa, especialmente en las regiones con diversidad biológica.
- El aumento en las emisiones de gas invernadero sigue sobrepasando los avances en la creación de tecnologías de energía sostenible.
- La rápida expansión de las ciudades está provocando que las mejoras en los cinturones de miseria y tugurios sean aún insuficientes.

- Se ha estancado el acceso preferente al mercado para la mayoría de los países en desarrollo.
- En ninguna región las economías han logrado ofrecer pleno empleo a sus jóvenes.
- El uso de internet sigue aumentando en el mundo, aunque en menor porcentaje en los países en desarrollo.³⁷

El informe pone de relieve las disparidades dentro de los países, las regiones y entre determinados grupos de población, los cuales no están progresando lo suficiente como para alcanzar las metas. Esta realidad es particularmente evidente en el acceso a los servicios de asistencia sanitaria y la educación. Los países deberán movilizar recursos adicionales y destinar la inversión pública a beneficiar a los más pobres.

De acuerdo con los expertos, la ONU sostiene que varios países en desarrollo están demostrando que es posible un progreso rápido y a gran escala en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, siempre que se combine un liderazgo gubernamental sólido, políticas y estrategias que cubran de manera efectiva las necesidades de los más pobres, con un adecuado respaldo financiero y técnico de la comunidad internacional.

El informe subraya que se han obtenido resultados espectaculares en el África subsahariana, en áreas como la productividad agrícola, el incremento de la matriculación en centros de enseñanza primaria, el control del paludismo, el acceso a los servicios básicos de atención sanitaria en áreas rurales, al agua y al saneamiento. Asimismo, con el apoyo de la ONU muchos países en desarrollo han avanzado en la formulación de estrategias para alcanzar las metas del milenio. A mediados de 2007, por ejemplo, 41 países del África subsahariana habían iniciado la preparación de estrategias de desarrollo nacional conforme a los mencionados objetivos. A ocho años del plazo acordado, la comunidad mundial requiere apoyar tales estrategias y acelerar el cumplimiento de los objetivos sobre la base de un enfoque variado que busque que el crecimiento económico favorezca a los más pobres, lo cual incluiría la generación de oportunidades de empleo digno, lo que

a su vez demandará implementar programas integrales de desarrollo humano, especialmente en las áreas de educación y salud.

Destaca el énfasis en la necesidad de integrar sistemáticamente en las estrategias de recuperación postconflicto los esfuerzos de desarrollo de largo plazo, así como la necesidad de que los países desarrollados apoyen a los más desfavorecidos. Para ello, la ONU señala como indispensable que los más desarrollados cumplan con el compromiso de otorgar la ayuda oficial para el desarrollo, 0.7% del PIB, para 2015; asimismo, que los miembros del G8 cumplan su palabra de duplicar la ayuda a África para 2010. Al respecto, los expertos alertan sobre el decremento en la ayuda para el desarrollo durante 2005 y 2006, y prevén que esa tendencia se mantenga en función de la exoneración del pago de la deuda a varios países en desarrollo.³⁸

El grupo de trabajo de composición abierta para la reforma del Consejo de Seguridad

El proceso de reforma del Consejo de Seguridad se remonta a finales de los años setenta cuando fue discutida la cuestión de la representación equitativa en dicho órgano y el aumento de sus miembros, en el marco del XXXIV periodo de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1979, a solicitud de Argelia, Argentina, Bangladesh, Bután, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka. El tema se aplazó indefinidamente, y fue hasta el XLVII periodo de sesiones (1992) cuando la Asamblea General aprobó la resolución 47/62, en cuyo cumplimiento el secretario general publicó un informe (el A/48/264) con las observaciones de los Estados miembros sobre una posible revisión de la composición del Consejo de Seguridad.

Posteriormente, a través de la resolución 48/26 de la Asamblea General (1993) se estableció el Grupo de trabajo de composición abierta para examinar los aspectos del aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y otras cuestiones relativas. Mediante dicha resolución se incluyó en el programa provisional del XLIX periodo de sesiones el tema de la "Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas". El grupo de trabajo inició sus deliberaciones en enero de 1994 y su mandato ha sido prorrogado por la asamblea

desde entonces. Asimismo, en la "Declaración del Milenio" los jefes de Estado y de gobierno decidieron redoblar esfuerzos para reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos.³⁹

La encomienda del grupo de trabajo se ha prolongado por más de una década sin resultados que hayan permitido avanzar sustancialmente en la reforma del consejo; sin embargo, este grupo ha contribuido a la discusión del tema entre los miembros y diversos sectores de la sociedad interesados en la redefinición del sistema de seguridad colectiva contemporáneo.

Las principales propuestas de reforma de los grupos de Estados (G4, MUC y Grupo Africano)

Como resultado de diversos factores, entre los que destacan el informe del Panel de Expertos sobre los Desafíos, las Amenazas y el Cambio, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", los llamados de diversos sectores de la comunidad internacional en el sentido de transformar y adecuar el sistema de seguridad colectiva de la ONU, así como los del secretario general, conminando a avanzar en este y otros temas de la reforma, desde 2004 algunos Estados se han coaligado en torno a propuestas para ampliar y adecuar el Consejo de Seguridad a las nuevas realidades. Entre ellas destacan las siguientes:

a) La propuesta del G4

En mayo de 2005, los representantes de Alemania, Brasil, India y Japón expusieron un proyecto de resolución sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, que originalmente planteaba incrementar los miembros permanentes a seis, dos de los cuales debían ser africanos, a los que se otorgaría el "derecho de veto", argumentando que todos los miembros debían tener los mismos derechos y responsabilidades. Este grupo, conocido como G4, propuso que el derecho de veto se otorgara a los nuevos miembros permanentes en un plazo de quince años a partir de la aprobación de la Asamblea General. Asimismo, sugirió la ampliación a catorce de los miembros no permanentes, pues afirma que el órgano debe reflejar las realidades contemporáneas, además de manejarse con un espíritu de transparencia, inclusión y legitimidad por medio de reuniones públicas y de consultas con otros órganos.

Existen miembros opuestos a este proyecto, entre los que destacan los Estados coaligados en torno a las otras dos propuestas, la del Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) y la del Grupo Africano. Por su parte, Estados Unidos ha declarado su disposición a ampliar la membresía permanente del consejo, pero rechaza extender el derecho de veto a los nuevos miembros.

En junio de 2005, los representantes del G4 presentaron una versión revisada de su proyecto. Entre las adiciones principales destaca que aún no se ha aprobado la extensión del derecho de veto a los nuevos miembros y que se revisará este punto quince años después de entrar en vigor la reforma propuesta. Durante los meses previos a la Cumbre Mundial de 2005, los promotores de esta iniciativa insistieron en que el texto fuera votado ante el pleno de la Asamblea General, lo cual contribuyó a acentuar las divisiones entre los países y a la parálisis del proceso de reforma. Muchos no respaldaron la propuesta del G4 por considerar que no promueve un enfoque integral de reforma ni resuelve de manera satisfactoria el asunto de la membresía y del veto. Algunos incluso argumentaron que la propuesta del G4 de crear nuevos asientos permanentes es contraria al principio de igualdad soberana de los Estados consagrado en la carta constitutiva de la ONU. Por otra parte, México e Italia plantearon que postergar la discusión sobre el veto, como propone la resolución del G4, no permite reformar de manera integral el consejo. En opinión de ambos el proyecto endosa el problema al futuro e ignora el interés general.

b) La propuesta del Movimiento Unidos por el Consenso (MUC)

En febrero de 2005, el Grupo de Países Afines presentó el documento "Unidos por el Consenso" (Uniting for Consensus) 40 en el que expuso la urgente necesidad de reformar el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, principalmente a través de la reforma del Consejo de Seguridad. Para ello señalaron que se requiere alcanzar consensos a fin de lograr la ampliación del órgano en la categoría de miembros no permanentes, así como la reforma de sus métodos de trabajo para fortalecer su credibilidad, efectividad y legitimidad. El grupo considera que todos los miembros de la organización tienen derecho a participar en los distintos órganos bajo el principio de igualdad soberana y a través de elecciones periódicas que aseguren la rendición de cuentas. 41

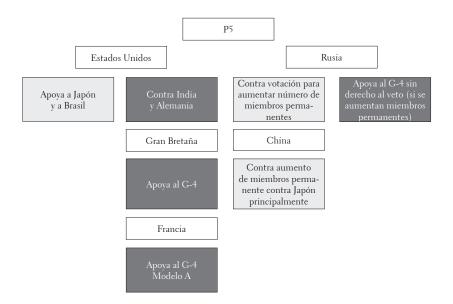
Con base en los planteamientos del modelo "B", el MUC subrayó la necesidad de alargar los periodos de sesiones; discutir la posible reelección consecutiva y los criterios de elegibilidad, así como considerar el papel de los grupos regionales en la nominación de los candidatos. El MUC ha reiterado, no obstante, que la discusión sobre la reforma del Consejo de Seguridad no debe opacar otros temas centrales de la reforma de la ONU, como el fortalecimiento del papel de la Asamblea General y del Ecosoc.

c) La propuesta del Grupo Africano

En el marco de esta discusión, la Unión Africana (UA) celebró reuniones de trabajo para definir la postura de la región. En julio de 2005 se realizó una cumbre africana en Libia, durante de la cual se suscribió el llamado "Consenso de Ezulwini", que expone la necesidad de que el continente cuente con dos asientos permanentes, con todos los privilegios, y con dos no permanentes en el Consejo de Seguridad. El proyecto africano propone que dicho órgano esté integrado por 26 miembros, 11 de ellos nuevos miembros (6 permanentes y 5 no permanentes), y fue presentado por Nigeria a la Asamblea General el 18 de julio de 2005 con el patrocinio de 49 países. 42

d) La visión del P5 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China)

Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China, han manifestado su opinión respecto de las candidaturas independientes y de los proyectos de resolución de los principales grupos de Estados y coaliciones. Estados Unidos expresó su apoyo a la candidatura de Brasil y Japón como



posibles nuevos miembros permanentes, pero tiene reservas frente a la candidatura de la India y Alemania. Por su parte, Gran Bretaña ha externado su apoyo a la propuesta del G4, lo mismo que Francia y Rusia, país este último que ha evidenciado su oposición a llevar a cabo votaciones para elegir nuevos miembros permanentes y a extenderles el derecho de veto. China se opone también al aumento de miembros permanentes, pero sobre todo a la candidatura de Japón.

En síntesis, los cinco permanentes no desean modificar el status quo y se manifiestan en contra de extender el privilegio del veto a posibles nuevos miembros permanentes, todo lo cual refleja una postura contraria a la procuración de un equilibrio del poder mundial, pues desea conservar los privilegios de los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial.

Los países del P5 tienen un margen de negociación enorme en los debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad, pues se requiere de su voto para modificar la Carta de las Naciones Unidas y, con ello, la composición de dicho órgano. También resultan centrales en el apoyo que otorguen a cualquier coalición de Estados o candidato independiente dado su incuestionable peso político e institucional dentro de la ONU.

La posición de México respecto de la reforma del CS

Desde que comenzó el movimiento de reforma de la organización México expresó su compromiso de avanzar en este objetivo por considerar necesario mantener la vigencia, legitimidad y pertinencia del mayor foro multilateral de su tipo. En lo que toca al complicado proceso de reforma del Consejo de Seguridad, nuestro país ha señalado que lo concibe como un elemento importante y necesario, pero inserto en el ámbito de la reforma integral de la organización. También ha subrayado que un sistema de seguridad colectiva eficaz pasa sin duda por el fortalecimiento del carácter multilateral de la ONU.

México manifestó que la falta de representatividad del Consejo de Seguridad ha interesado a muchos Estados durante los últimos quince años, no obstante, sostiene que la reforma del consejo no debe centrarse en el incremento de miembros, pues este asunto no agota los grandes retos de la organización ni garantiza por sí solo el rendimiento de dicho órgano. En opinión de México, uno de los objetivos torales de la reforma del consejo es investirlo de mayor legitimidad y volverlo más representativo e incluyente para que cada vez más países cooperen en las tareas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se opone a que se concentre el poder en un grupo pequeño de Estados a los que se extendería el derecho de veto, pues considera que entorpecería la toma de decisiones y propiciaría la pérdida de una contribución efectiva del conjunto de los miembros en las labores de la ONU.⁴³

En los últimos años, México ha señalado la necesidad de reorientar la discusión para pasar del tema de las dimensiones y composición del consejo a los mecanismos y las funciones que debe asumir para cumplir eficazmente su mandato. Por ello, sostiene que todo ejercicio encaminado a revisar la composición del Consejo de Seguridad pasa por identificar, en primer lugar, los cambios institucionales que exigen las nuevas amenazas. Asimismo, considera que la labor del Grupo de trabajo sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros, ha llegado a un punto de parálisis y saturación que hace indispensable idear una metodología distinta para reencauzar el debate y obtener resultados efectivos; también, que uno de los posibles detonadores de estas discusiones podría venir de las propuestas del informe del Panel de Expertos sobre

Amenazas, Desafíos y el Cambio, así como de las discusiones entre los representantes nacionales.

México ha expresado su interés por ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad (CS) para el periodo que inicia en 2009, lo cual ha sido reiterado por la administración del presidente Felipe Calderón.

Sin embargo, esta aspiración plantea desafíos, pues implica asumir mayores responsabilidades en el ámbito de la paz y la seguridad y, en consecuencia, en las operaciones de paz de la ONU, cuando el debate sobre la participación en estas operaciones no ha alcanzado el consenso necesario en el país, y se requiere una discusión que permita llegar a una postura sólida y coherente al respecto en los foros internacionales. México debe asumir los costos de su interés de formar parte del Consejo de Seguridad, sobre todo en el contexto actual caracterizado por la necesidad de redefinir la estructura institucional de la seguridad mundial.

El Consejo de Derechos Humanos

Al presentar su propuesta de reforma de la ONU en 2005, Kofi Annan reconoció que la Comisión de Derechos Humanos se había convertido en un foro utilizado por los infractores en la materia para conspirar y protegerse entre sí, apartándose del propósito inicial de promover activamente el respeto a los derechos humanos en todo el mundo. Ante ese panorama, el secretario general planteó el fortalecimiento de esta área y la transformación de la comisión en un consejo dependiente de la Asamblea General, con la misma jerarquía que el Consejo de Seguridad y que el Ecosoc. Por otra parte, en el marco de la Cumbre de la ONU de 2005, los Estados miembros avalaron, en lo general, la propuesta presentada por Annan para crear el Consejo de Derechos Humanos.

Durante los trabajos de negociación del consejo, el embajador Jan Eliasson, presidente en turno de la Asamblea General, encontró dificultades para alcanzar acuerdos en aspectos como el número de miembros,⁴⁴ los métodos de elección de los futuros integrantes⁴⁵ o los criterios para condicionar el ingreso de miembros al nuevo órgano, tales como la contribución a la promoción y protección de los derechos

En el texto aprobado se establece que el Consejo de Derechos Humanos es un órgano subsidiario de la Asamblea General, la cual revisará su estatuto luego de cinco años, promoverá el respeto universal a la protección de los derechos humanos y su labor estará guiada por los principios de imparcialidad, objetividad, universalidad y no selectividad, así como por el diálogo constructivo.⁴⁷

El consejo se ocupará de las situaciones en las que se violen los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y emitirá recomendaciones; realizará un examen periódico del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de cada Estado, de tal forma que se garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato.

Debido a la inconformidad de Estados Unidos y de algunos otros países respecto del documento aprobado por la Asamblea General, la composición del consejo se erigió como una cuestión central; en este sentido, una de las preocupaciones constantes fue que el consejo dejara fuera a los reiterados transgresores de los derechos humanos.⁴⁸

No obstante, incluso países como Estados Unidos han tenido dificultades para ser electos miembros del nuevo consejo debido a situaciones como la negativa del gobierno de George W. Bush a firmar las convenciones sobre derechos de los niños y contra la discriminación de la mujer; además de enfrentar acusaciones por parte de los presos políticos en Guantánamo y por la violación de derechos en Irak. Pese a todo, Estados Unidos señaló que respaldará a la institución a fin de evitar que países violadores de los derechos humanos formen parte del nuevo órgano. 49

Más allá de la integración del consejo, la atención se ha centrado en otro punto fundamental que busca dar credibilidad al nuevo órgano: la definición de los métodos de trabajo y la agenda de trabajo. El consejo tiene como tarea demostrar que se puede evitar la politización de los temas, lo cual se convirtió en punto en contra para su predecesor.

En marzo de 2007, México encabezó la primera presidencia del nuevo órgano y desde entonces ha hecho patente su compromiso con la defensa y respeto de los derechos humanos.

México y las principales propuestas para la conformación y funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos celebró su última sesión de trabajo el 27 de marzo de 2006. Las negociaciones para la creación del nuevo órgano enfrentaron la firme oposición de Estados Unidos, país que pretendía lograr una entidad compuesta por treinta miembros, electos por mayoría de dos tercios de la Asamblea General, que contara con una cláusula que especificara que ninguna nación que enfrentara sanciones del Consejo de Seguridad por violación a los derechos humanos podría ser miembro, y que estuviera asegurada la participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El documento presentado por Eliasson a la Asamblea General tomó en cuenta las propuestas del Grupo Lausanne, ⁵⁰ en el que participó México, a partir de cuyas deliberaciones se decidió convocar al encuentro "Reforma de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos", realizado en Puebla del 30 de junio al 1° de julio de 2005, que contó con la participaron de representantes de veinticinco países y de expertos internacionales. De la reunión, convocada por el gobierno mexicano, resultaron algunas propuestas que se hicieron llegar al secretario general de la ONU. Asimismo, nuestro país fue electo presidente del primer periodo de labores del Consejo de Derechos Humanos, que inició el 19 de junio de 2006 en Ginebra.

La Comisión de Consolidación de la Paz

El 20 de diciembre de 2005, de conformidad con el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General

Los principales propósitos de la comisión son:

- Agrupar a todos los agentes interesados en reunir recursos, proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y de recuperación de los afectados por los conflictos, así como ofrecer asesoría respecto de esas estrategias.
- Enfocarse en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos, y apoyar el desarrollo de estrategias integrales con miras a sentar las bases para un desarrollo sostenible.
- Formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todos los agentes pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenos a la organización, concebir prácticas óptimas, ayudar a asegurar un financiamiento previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el periodo en el que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos.

Kofi Annan ha señalado que la creación de la comisión representa un paso decisivo para ayudar a gestionar la transición de la guerra a la paz, el cual se suma a los esfuerzos del Fondo Central de Respuesta para Emergencias y responde a los llamados de la Secretaría General expresados en el informe "Un concepto más amplio de la libertad". Annan reconoció que la labor de la ONU en la consolidación de la paz se ha intensificado en los últimos años al aumentar la complejidad y magnitud de los problemas postconflicto, pues la organización ha procurado prestar asistencia humanitaria y vincular más eficientemente la ayuda de emergencia a las actividades de reconstrucción y recuperación. Sin embargo, la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz⁵¹ subsana una carencia institucional fundamental,

pues las Naciones Unidas no contaban con una entidad dedicada exclusivamente a supervisar el proceso de mantenimiento y reconstrucción de la paz.

Cuando inició en Ginebra el primer periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, México fue electo presidente en su primer año de existencia, a fin de trabajar con los Estados miembros para definir los principios básicos de funcionamiento así como la periodicidad de las reuniones. Desde entonces, ya se han dado los primeros pasos para avanzar en el cumplimiento de su responsabilidad de diseñar un marco jurídico internacional adecuado para proteger los derechos humanos. Para ello, ha remitido a la Asamblea General proyectos de instrumentos internacionales en materia de desaparición forzada de personas y de derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el Consejo enfrenta retos que demandan enfoques innovadores y voluntad política por parte de los Estados.

La Oficina de Ética

A principios de 2005, a raíz de las conclusiones de la encuesta realizada entre el personal sobre la integridad de la ONU y en respuesta a las denuncias respecto de la gestión del programa "Petróleo por Alimentos", el secretario general inició reformas encaminadas a reforzar la rendición de cuentas y mejorar el comportamiento ético de la institución. En su resolución final del 16 de septiembre de 2005, la Asamblea General pidió al secretario presentar información detallada sobre la propuesta de creación de una oficina de ética. El 30 de diciembre de 2005, Annan emitió un comunicado (el ST/SGB/2005/22) mediante el cual anunció el establecimiento de dicha oficina, como parte del secretariado, la cual entró en vigor el 1° de enero de 2006.

El principal objetivo de la Oficina de Ética es asistir al secretario general en la tarea de asegurar que todos los miembros del personal realicen sus funciones con los más altos estándares de integridad, mediante el fomento de una cultura de ética, transparencia y rendición de cuentas.

Al titular de la oficina lo nombrará el secretario general y será responsable ante éste por su correcto desempeño. La Oficina de Ética no reemplazará a ningún mecanismo interno para la denuncia de in-

fracciones a las reglas de conducta o para la atención de quejas. Esta oficina deberá presentar un informe anual de actividades al secretario general y, a través de éste, a la Asamblea General. El 16 de febrero de 2006, el malayo Tunku Abdul Asís fue nombrado asesor especial del secretario general para la creación de la Oficina de Ética.

Conclusiones

La ONU sigue siendo un pilar de la arquitectura institucional del sistema internacional. Si bien su nacimiento se debió a la necesidad de un equilibrio del poder mundial tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la organización es también un espejo de la comunidad internacional y de sus complejidades. La evolución de la ONU había consistido en incorporar mecanismos para enfrentar retos no previstos en su carta constitutiva, pero desde 1992 ha iniciado un abierto proceso de reforma, cuando amplios sectores de la comunidad internacional concluyeron que el mundo había cambiado sensiblemente. Los esfuerzos encabezados por Boutros-Ghali, a los que se sumaron los de Kofi Annan, desde 1997 han buscado impulsar el cambio institucional para adecuar las reglas a los actuales jugadores, a las nuevas condiciones del equilibrio de poder y del contorno del sistema internacional.

Las dificultades e inercias a las que se ha enfrentado este proceso son múltiples y muy complejas; sin embargo, se observan cambios y logros importantes, entre los que destacan la codificación del derecho internacional —en particular en materia de derechos humanos—; el despliegue de cientos de operaciones de paz; la contribución a la reconstrucción social y política de algunos países; la erradicación de enfermedades y la toma de conciencia sobre nuevas pandemias; las acciones en favor del cuidado de los recursos no renovables del planeta y del medio ambiente; el avance en la mejoría de las condiciones de las mujeres y la protección de grupos vulnerables como los indígenas, los ancianos y los niños. La ONU está inmersa en un proceso de renovación, redefinición y fortalecimiento que depende de la voluntad política de sus miembros y de la capacidad de generar acuerdos e incentivos que motiven la cooperación de los Estados en torno a intereses comunes.

Tras dos periodos de funciones de Kofi Annan como secretario general de la ONU (1997-2006), el 9 de octubre de 2006 el Consejo de Se-

guridad —mediante su resolución 1715— recomendó a la Asamblea General el nombramiento del diplomático sudcoreano Ban Ki-moon como nuevo secretario general para el periodo del 1° de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2011, lo cual fue ratificado por la Asamblea General el 13 octubre de este año. Ban Ki-moon fue el favorito desde el inicio de las consultas entre los miembros. También fueron candidatos personalidades como Shashi Tharoor, subsecretario general de la ONU; Jayantha Dhanapala, ex subsecretario general de Desarme; Surakiart Sathirathai, viceprimer ministro de Tailandia, y Goh Chok Tong, ex primer ministro de Singapur. Sin embargo, la consulta secreta entre los miembros favoreció al ministro de Relaciones Exteriores de Corea del Sur. El nuevo secretario general cuenta con una larga carrera diplomática y dicha comunidad lo considera un experto negociador, pues ha probado sus habilidades en situaciones complejas como los esfuerzos por lograr la desnuclearización de la península coreana. Sin embargo, sus críticos afirman que Ban Ki-moon se concentrará en la buena administración de la ONU y dudan de que tenga la fuerza necesaria para profundizar la reforma en curso. Por su parte, el secretario general ha manifestado que su prioridad será desplegar esfuerzos para frenar y revertir el cambio climático, pues pone en riesgo a toda la humanidad.

Ban Ki-moon recibe una organización en pleno proceso de reforma, severamente criticada debido a actos de corrupción en el ejercicio del programa "Petróleo por Alimentos" con Irak, por abusos sexuales cometidos por las tropas de paz desplegadas en algunos países y por la falta de transparencia en el manejo de los recursos financieros, la cual recibe un presupuesto anual de 10 mil millones de dólares. Como lo mencionó en 2006 la presidenta de la Asamblea General, Haya al Khalifa de Bahrein, la designación de Ki-moon sucede en una coyuntura en que la ONU enfrenta fuertes retos en materia de combate a la pobreza extrema y el hambre, la prevención de conflictos armados, la propagación de enfermedades y la proliferación del terrorismo internacional.

Por otra parte, la salida de John Bolton de la representación de Estados Unidos ante la ONU el 4 de diciembre de 2006, se conjuga con la nueva composición de la Cámara de Representantes y del Senado de ese país tras las elecciones intermedias. El relevo de Bolton abre oportunida-

des para la relación de Estados Unidos con las Naciones Unidas en un contexto en el que el primero ha reconocido la necesidad de cambiar la estrategia respecto de la ocupación de Irak, así como de trabajar más estrechamente con otros países en el marco multilateral de la ONU para afrontar los desafíos que sobrepasan las capacidades de los Estados.

El 23 de abril de 2007, el Dr. Zalmay Khalilzad fue designado nuevo representante permanente de Estados Unidos ante la ONU. Este funcionario se ha desempeñado en diversos cargos de trascendencia, como embajador en Irak, entre 2005 y 2007; embajador y enviado especial del presidente en Afganistán, entre 2003 y 2005, y previamente como asesor especial en el Consejo Nacional de Seguridad y director de asuntos islámicos e iniciativas de largo plazo para Asia Sudoccidental. El Dr. Khalilzad ha estado ligado al presidente Bush desde hace algunos años; encabezó el equipo de transición del Departamento de Defensa y fue consejero del entonces secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Desde 1985 trabajó en el Departamento de Estado como asesor especial del subsecretario de Asuntos Políticos en asuntos vinculados con la guerra entre Irán e Irak y la invasión soviética a Afganistán.

Al respecto, es deseable que el nuevo representante de Estados Unidos ante la ONU despliegue una capacidad de diálogo que permita generar consensos entre los distintos grupos así como equilibrar las demandas y presiones del Congreso de Estados Unidos de cara a los intereses y amenazas que enfrenta Estados Unidos en el mundo actual. En síntesis, su reto será comportarse como un diplomático sensible, visionario, negociador y buen estratega capaz de impulsar la reforma de la organización en beneficio de Estados Unidos y de la comunidad internacional con base en un diálogo colegiado.

La ONU requiere de la participación comprometida de su miembro más poderoso para hacer efectiva la reforma y adecuar el cambio institucional a las condiciones y desafíos del mundo contemporáneo; esto incluye la reforma de los órganos principales, la adecuación de la representación en ellos, la consolidación de la reforma administrativa y la rendición de cuentas; la reforma de los métodos de trabajo, la toma de decisiones y su capacidad coercitiva. El escenario actual exige emprender esta tarea, Estados Unidos tiene un Congreso renovado e integrado por parlamentarios conscientes de la necesidad de fortalecer a las Naciones Unidas

Por otra parte, el relevo del secretario general de la ONU y del nuevo representante de Estados Unidos ha coincidido con el inicio de un nuevo gobierno en México (2006-2012). El presidente Felipe Calderón se ha pronunciado en favor del despliegue de una política exterior activa y mesurada que privilegie la participación en foros multilaterales como la ONU. Tradicionalmente, México ha encabezado iniciativas y esfuerzos en diversos ámbitos como el desarme, el desarrollo y recientemente el respeto a los derechos humanos. Esta nueva conjunción de factores es apropiada para que el país aproveche la nueva alineación y proyecte mejor sus intereses y prioridades en el ámbito multilateral de la ONU y en el mundo. México deberá precisar su papel como impulsor de la reforma de las Naciones Unidas, así como los temas hacia los que habrá de enfocar su política exterior. Al respecto, también se requerirá una estrategia definida y coordinada para lograr congruencia en las acciones desplegadas en los distintos ámbitos y foros internacionales, sean bilaterales, regionales o multilaterales; ello permitirá obtener los mejores resultados para el país y contribuirá al bienestar de la comunidad internacional.

El reto de seguir trabajando por que el mundo sea un lugar más justo, incluyente, estable, seguro y habitable es tarea de todos y cada uno de los miembros de la comunidad internacional. La ONU es ese foro en el que coinciden y se enfrentan una variedad de intereses, visiones del mundo y estrategias de negociación. Hacer de ese espacio uno más eficiente, justo y funcional está en manos de sus miembros y de ello depende en gran medida el futuro de la sociedad global.

El presente trabajo ha sido publicado en Cuadernos de América del Norte N° 10, del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Autónoma de México, en agosto de 2007. Se publica en Pensamiento Propio con la correspondiente autorización.

NOTAS

1. Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", *Millennium* 12, no.2 (verano de 1983), 211.

- 2. Ibid., 172.
- Polonia, que no estuvo representada en la reunión en San Francisco, firmó la Carta más tarde y se convirtió en el Estado fundador número 51.
- 4. Existen en todo el mundo y, en especial en Estados Unidos, diversas redes, organizaciones y grupos sociales que se manifiestan contra la existencia y labor de las Naciones Unidas. Véanse, por ejemplo, los argumentos de la red Loveaerth Net en su sitio electrónico < www. loveaerth.net >, los del ex embajador ante las Naciones Unidas, Dore Gold en su libro Tower of Babel: How the United Nations Had Fueled Global Chaos?, publicado en 2004, o los expuestos por Eric Shawn en 2006, en su libro The UN Exposed: How the United Nations Sabotages America's Security and Fails the World.
- 5. La cantidad de miembros de la ONU pasó de 51 en 1945 a 191 en 2002.
- 6. El programa consistía en poner en marcha un plan de 60 mil millones de dólares que le permitiría a Irak comprar alimento, medicamentos y otros suministros humanitarios con los ingresos obtenidos por las ventas reguladas de petróleo, todo ello sin violar las sanciones impuestas tras la invasión de Hussein a Kuwait en 1990. El escándalo surgió a principios de 2004, luego de que un diario iraquí publicó una lista de cerca de 270 personas —incluyendo funcionarios de la ONU, políticos y ejecutivos de compañías— que presuntamente obtuvieron ganancias con la venta ilícita de petróleo iraquí. El programa terminó formalmente en 2003 tras la invasión encabezada por Estados Unidos a ese país.
- 7. Este rubro no está contemplado en ninguna parte de la Carta de San Francisco y se ha ido consolidando como respuesta práctica a los desafíos del mundo contemporáneo. Su instrumentación requiere de recursos financieros y humanos cada vez mayores.
- Tan sólo entre 1991 y 1995 el número de OMP rebasó el total de operaciones puestas en marcha por la ONU desde 1946. En: <<u>www.un.org</u>>.
- 9. El informe fue presentado ante la Asamblea General el 17 de junio de 1992.
- 10. A/51/950, 14 de julio de 1997.

- 11. A/51/950, Informe del secretario general, 14 de julio de 1997, párrafo 91.
- 12. A/RES/55/2 "Declaración del Milenio", 13 de septiembre de 2000.
- 13. Para la revisión y el seguimiento de los avances de estos objetivos se publicarán informes anualmente hasta 2015.
- 14. A/57/387 "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", informe del secretario general, 9 de septiembre de 2002.
- 15. En el texto se hace un primer acercamiento a la situación actual y se abordan tres aspectos: democracia, papel de la sociedad civil y multilateralismo. Se considera que fomentar el diálogo y la cooperación con la sociedad civil puede contribuir a que la ONU desempeñe mejor sus funciones y promueva sus objetivos globales. El panel considera que la organización debe buscar ser algo más que un foro intergubernamental y atraer hacia sí otros sectores buscando una colaboración con un criterio de calidad y no simplemente de cantidad. El 13 de septiembre de 2004 (A/59/354) Kofi Annan respondió al informe con propuestas y recomendaciones en diversos aspectos.
- 16. Las otras personalidades fueron Robert Badinter (Francia), João Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Rusia), Qian Qichen (China), Salim Salim (Tanzania), Nafis Sadik (Pakistán) y Brent Scowcroft (Estados Unidos).
- 17. A/58/612, carta fechada el 3 de noviembre de 2003 y dirigida al presidente de la Asamblea General por el secretario general, 28 de noviembre de 2003.
- 18. Press release SG/A/857, 4 de noviembre de 2003.
- 19. Documento oficial de la ONU A/59/565.
- 20. El 17 de enero de 2005 se dio a conocer el documento "Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio" (informe Sachs), elaborado por un grupo de 265 consultores internacionales, que ofrece una serie de propuestas concretas para alcanzar estas metas acordadas por la comunidad in-

- ternacional en la Cumbre de 2000. El texto, entre otras cosas, señala que el mundo está a tiempo de reducir a la mitad la extrema pobreza en 2015 si se toma en serio la tarea y no se escatiman recursos.
- 21. A/58/2005, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", marzo de 2005.
- Los países son Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, España, Japón, Kenia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia.
- 23. A pesar de las pláticas que sostuvo posteriormente Vicente Fox con Silvio Berlusconi en el sentido de apoyar los esfuerzos del secretario general para promover la reforma de la ONU, Italia declinó la invitación a participar en las reuniones del Grupo de amigos.
- 24. A/60/L.1 Documento final de la Cumbre Mundial 2005, 20 de septiembre de 2005.
- 25. México manifestó su preocupación porque un tema tan relevante como el desarme hubiese quedado fuera de la redacción final e hizo un llamado para seguir trabajando en ello.
- 26. Venezuela y Cuba, principalmente, dejaron ver su molestia porque los objetivos de desarrollo del milenio se hubieran minimizado y porque, en su opinión, en el documento final de la cumbre se plasmó el enfoque unilateral de Estados Unidos.
- 27. El 20 de diciembre de 2005 se aprobó el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz.
- 28. A propuesta del secretario general Annan, el 15 de marzo de 2006 la Asamblea General aprobó con el voto de 170 países la creación del Consejo de Derechos Humanos en sustitución de la Comisión.
- 29. Este informe se publicó en marzo de 2006.
- 30. (A/61/583) publicado el 9 de noviembre de 2006.
- 31. John Bolton es un hombre conocido por sus manifestaciones en contra de instituciones internacionales como la ONU y por su fama de negociador inflexible. Ha estado detrás de algunas de las últimas decisiones unilaterales de la administración del presidente George W. Bush, como la oposición de Estados Unidos al Tribunal Penal Internacional, la campaña de la Casa Blanca para desacreditar al director de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, Mohamed El Baradei con el objetivo de evitar

- que fuera elegido para un tercer mandato. Bolton también fue el artífice de una iniciativa para reducir la proliferación de armas que evitó la participación de la ONU. Finalmente, como es público ya, Washington no pudo sostener a Bolton, quien se tuvo que retirar de su puesto.
- 32. John Bolton declaró el 3 de febrero de 1994, durante una mesa redonda organizada por la World Federalist Association: "No existe cosa tal como las Naciones Unidas; existe una comunidad internacional que ocasionalmente puede ser dirigida por la única potencia que queda en el mundo, que es Estados Unidos, esto cuando convenga a nuestros intereses y podamos lograr que otros nos sigan. Si la ONU perdiera los últimos diez pisos de sus oficinas en Nueva York, no habría ninguna diferencia" (tomado de la página electrónica de *Focus on the Global South* de la Universidad Chulalongkorn de Bangkok, Tailandia, el 15 de septiembre de 2005 y de la versión electrónica del diario español *El Mundo* del 11 de marzo de 2005).
- 33. Los esfuerzos multilaterales desarrollados en Yakarta luego del tsunami que afectó el Pacífico sur fueron coordinados por la ONU, lo mismo que las acciones en Irak luego de la invasión encabezada por Estados Unidos y Gran Bretaña. La ONU ayudó también a elaborar la ley electoral y de los partidos políticos en Irak, así como a elegir y entrenar a los miembros de la comisión electoral y demás funcionarios. Asimismo, ha dado asesoría postelectoral y avalado los resultados de la contienda electoral con el apoyo de observadores.
- 34. Al respecto véase a María José Salvador Rubert, "El lado oscuro de la seguridad colectiva" publicado en enero de 2005 en el sitio electrónico del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), <www.iecah.org>.
- 35. A/60/692, informe del secretario general, 7 de marzo de 2006.
- 36. Los ocho objetivos de desarrollo del milenio son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; extender el acceso a la enseñanza primaria a nivel mundial; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y, por último, fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Al respecto, véase el sitio dedicado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la página de la ONU: <www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

PENSAMIENTO PROPIO 27

- 37. El informe 2007 señala que los datos se extraen de las estadísticas oficiales suministradas por los gobiernos a las agencias internacionales responsables de cada indicador. Para ello se realiza una recolección periódica de datos. Para llenar los vacíos de información se recurre a encuestas y análisis patrocinados y realizados por agencias internacionales especializadas. Los datos del informe se basan en cifras acumuladas que permiten ofrecer una valoración general del progreso regional relativo a los ocho objetivos.
- 38. La clasificación regional que utiliza la ONU divide a los países del mundo en "desarrollados", "economías de transición de la CEI de Asia y Europa" y "regiones en desarrollo"; estas últimas se subdividen en: África septentrional, África subsahariana, Asia sudoriental, Oceanía, Asia oriental, Asia meridional, Asia occidental, América Latina y el Caribe. Dichas agrupaciones regionales se basan en las divisiones geográficas de la ONU, aunque con algunas modificaciones realizadas con vistas a formar grupos ad hoc para un análisis determinado.
- 39. Los asuntos relativos al llamado "Clúster I" sobre la adopción de decisiones, incluido el veto, la ampliación del consejo y el examen periódico del consejo ampliado, así como los temas del "Clúster II", los métodos de trabajo y la transparencia de las actividades.
- 40. El documento fue elaborado por Argelia, Argentina, Colombia, España, Italia, Kenia, México, Pakistán y la República de Corea.
- 41. La postura del grupo considera la ampliación del Consejo de Seguridad mediante la creación de la categoría de miembros no permanentes con un término de mandato que sobrepase los dos años de que actualmente gozan los miembros no permanentes, así como con la posibilidad de reelección inmediata y representación geográfica.
- 42. Cabe señalar que ante la falta de consensos entre los Estados en torno a las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, el G4 buscó el apoyo de los países africanos a su proyecto de resolución y, en un segundo momento, procuró fusionarlo con el de dicho grupo, sin éxito
- 43. Véanse las intervenciones del representante de México en la ONU en la página oficial de la Misión de México ante las Naciones Unidas, www.un.int/mexico/>.
- 44. Estados Unidos se pronunció por treinta miembros, mientras que los

- países en desarrollo hablaban de más de 53 miembros.
- 45. Kofi Annan, coincidiendo con la postura de Estados Unidos y de la Unión Europea, planteó una elección directa por dos terceras partes de la Asamblea General, mientras los países en desarrollo se inclinaban por una mayoría simple.
- 46. Por ejemplo, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay señalaron que aun cuando se hubiera deseado un texto más enérgico, proactivo, más enfocado hacia la cooperación, prevención y protección contra violaciones de los derechos humanos, el documento presentado por el presidente de la asamblea recogió lo bueno de la comisión y rectificó lo que le valió fundamentadas críticas.
- 47. Ver A/60/L.48, Consejo de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2006.
- 48. En su última etapa, la Comisión de Derechos Humanos incluyó como miembros a países acusados de violar sistemáticamente los derechos humanos, como China, Libia, Cuba, Arabia Saudita, Sudán, Venezuela y Zimbabwe, lo que le restó credibilidad.
- 49. Véase más sobre ello en < http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/60/elect/hrc/>.
- 50. Este grupo fue creado por iniciativa del gobierno suizo para discutir los diferentes puntos de vista sobre la reforma de los mecanismos de protección de los derechos humanos emprendidos por las Naciones Unidas y contenidos en el reporte del secretario general A/9/2005. Nació debido a que varios países no habían llegado a una conclusión sobre el tema. El grupo se reunió en mayo de 2005 y contó con la participación de representantes de más de setenta países y miembros de la sociedad civil, así como con funcionarios de la ONU. Entre otros asuntos, concluyeron que se requería de mayor equidad en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, y los derechos económicos y sociales; asimismo, se habló de reforzar el papel de la OACNUDH y de apoyar la creación del Consejo de Derechos Humanos a fin de incrementar su autoridad en la materia.
- 51. De conformidad con la resolución 60/180 del 20 de diciembre de 2005, los miembros de la comisión serán elegidos de acuerdo con los siguientes criterios: siete por parte del Consejo de Seguridad, 7 por el Ecosoc, 7 por la Asamblea General; 5 serán representantes de los

RESUMEN El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI

El presente trabajo, que es el producto final del proyecto "Multilateralismo y reforma de la ONU", que el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM puso en marcha hace tres años se presenta una semblanza actualizada de la ONU y su relación con el mundo global. "El desafío que enfrentan las Naciones Unidas es considerable, habida cuenta de las crisis históricas que han impactado su misión, así como los efectos en su interior en el marco de la coyuntura mundial iniciada con los sucesos de septiembre de 2001".

ABSTRACT Multilateralism, The UN Reform And The Challenges of the 21st Century

This paper, which is the final work product of the project entitled "Multilateralismo y reforma de la ONU" [Multilateralism and UN Reform] carried out by the Center of Research on North American issues (CISAN, for its Spanish accronym) of the Universidad Autónoma de México started three years ago offers an updated view of the UN and its relations with the global world. "The UN is faced today with a considerable challenge, especially considering the historic crises that have impacted its mission and the impact suffered within the organization as a result of the world developments unleashed after the September 2001 events."

SUMÁRIO O Multilateralismo, a Reforma da ONU e os desafios do século XXI

O presente trabalho, que é o produto final do projeto "Multilateralismo e Reforma da ONU", que o Centro de Pesquisas sobre a América do Norte (CISAN) da UNAM iniciou há três anos, apresenta um histórico atualizado da ONU e sua relação com o mundo global. O desafio que as Nações Unidas enfrentam é considerável, haja vista as crises históricas que impactaram sua missão, assim como os efeitos em seu interior no marco da conjuntura mundial iniciada com os episódios de setembro de 2001.

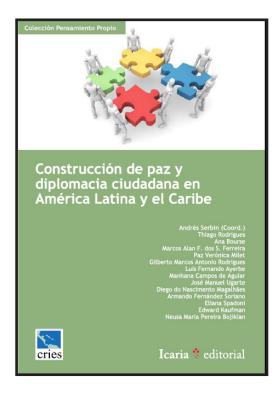
PENSAMIENTO PROPIO 27

Colección Pensamiento Propio

Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2008. 466 págs. ISBN 978-84-7426-9895

El presente volumen ofrece, en base a un hilo conductor común —el rol de la sociedad civil y de la diplomacia ciudadana en la prevención de conflictos— una serie de aportes agrupados en dos partes: la primera, de carácter conceptual y teórico, que aborda los temas đe paz, violencia y sociedad civil desde un enfoque basado en las realidades de nuestra región; los actores relevantes en el proceso de prevención de conflictos y construcción de la paz; y la segunda, consistente en un exhaustivo manual de diplomacia ciudadana, básicamente orientado a proveer a las redes y organizaciones de la sociedad civil de instrumentos útiles para desarrollar



mecanismos de prevención de conflictos desde la acción ciudadana.

En consecuencia, este nuevo volumen de la Colección Pensamiento Propio conjuga un esfuerzo intelectual por partida doble en el intento de desarrollar un marco conceptual para las iniciativas ciudadanas de prevención de conflictos acorde a las realidades de nuestra región, y un instrumental útil para impulsarlas.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



La refundación de la ONU

Carlos Villán Durán

I. Introducción

Los tiempos de grave crisis internacional obligan a reflexionar críticamente sobre el estado de la sociedad internacional. La crisis mundial en la que estamos inmersos fue desatada el 11 de septiembre de 2001 por los gravísimos atentados terroristas contra los símbolos de los poderes económico, militar y político de los Estados Unidos. La reacción inmediata de la Administración republicana de ese país y de algunos de sus aliados de la OTAN —entre ellos la España del Gobierno Aznar, que se ha conocido en términos mediáticos como "guerra contra el terror" (muy desafortunados desde el punto de vista jurídico), ha producido cinco consecuencias mayores:

La primera, el repliegue de la gran potencia a posiciones unilaterales en las relaciones internacionales, interpretando a su antojo el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, en un vano intento de justificar en supuestas razones humanitarias (Kosovo), o en prevención de una hipotética utilización de supuestas armas de destrucción masiva que nunca se encontraron (Iraq), lo que en realidad han sido guerras de agresión declaradas unilateralmente. Al no gozar de la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad, estas agresiones armadas han

violado grave e impunemente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de 1945. En otras ocasiones, con el aval del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos realizaron acciones punitivas, precedidas de bombardeos masivos que alcanzaron a la población civil (para derrocar el régimen de los talibán en Afganistán, que daba cobijo a la banda terrorista Al Qaeda), en flagrante violación del Derecho internacional humanitario y en total impunidad.

La segunda, el mayor retroceso producido desde 1945 en los estándares de protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los relativos al derecho a la vida, integridad física y mental o moral, libertad y seguridad personales; el derecho al debido proceso de las personas acusadas de actos terroristas, incluido el derecho de las personas privadas de libertad a un trato humano y digno, la presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo; las libertades de opinión, expresión, religiosa y de circulación. En definitiva, han sido seriamente violados los derechos tradicionalmente pertenecientes al "núcleo duro" e inderogable —derechos civiles y políticos— del Derecho internacional de los derechos humanos, que establece normas obligatorias para todos los Estados y en toda circunstancia (normas de ius cogens), incluso en el marco de una "guerra antiterrorista".

La tercera, el rearme, la carrera de armamentos, la proliferación nuclear, así como los múltiples conflictos armados y atentados terroristas atribuidos a la red de *Al Qaeda*. La perversa dialéctica terrorismo-represión ha multiplicado en espiral la violencia con sus secuelas de muerte, dolor, opresión, destrucción material y degradación ambiental, lo que ha hecho de nuestro planeta un lugar mucho más inseguro e inestable.

La cuarta, el empobrecimiento del Tercer y Cuarto Mundo también precipitado por la mundialización económica y financiera de corte neoliberal e inspirada por el "Consenso de Washington". Nos alejamos inexorablemente de los objetivos de desarrollo del Milenio, que habían sido solemnemente proclamados por las Cumbres de Jefes de Estado reunidas en Nueva York en 2000 y en 2005. Por tanto, persisten las violaciones sistemáticas de los derechos económicos, sociales y culturales de la mitad de la población mundial, porque malvive en condiciones indignas al no disponer de medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, agua potable, saneamiento, vivienda, salud y educación.

Y la quinta, el estancamiento —por falta de voluntad política de los Estados— en el proceso de consolidación y desarrollo jurídico de los "derechos humanos de la solidaridad", de los que son titulares tanto los individuos como los pueblos: el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente seguro y sano, el derecho al patrimonio común de la humanidad, el derecho a la asistencia humanitaria y el derecho a la paz.

La extrema gravedad de la crisis mundial también ha afectado seriamente a la credibilidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), puesto que los valores del multilateralismo que ella representa constituían un obstáculo para la realización de los designios de la potencia imperial. De ahí que en el periodo 2001-2006 la ONU sufriera una operación diplomática y mediática—sabiamente orquestadas por los Estados Unidos y algunos de sus aliados— de acoso y derribo. Solamente en 2007, con la pérdida de la confortable mayoría que hasta entonces disfrutaban los republicanos en el Congreso, y ante el escandaloso fracaso de la intervención unilateral en el Iraq, la Administración del Presidente Bush ha comenzado a reconocer que la solución al sangriento conflicto en ese país ha de ser *multilateral*, producto de un acuerdo entre todos los Estados interesados y con un mayor protagonismo de la ONU.

La ofensiva mediática contra la ONU utilizó todo tipo de argumentos: desde el cínico ninguneo (es "irrelevante", decía machaconamente J. Bolton, Embajador de los EEUU ante las Naciones Unidas en Nueva York), hasta las acusaciones de ineficacia y corrupción que alcanzaron al mismo Secretario General Kofi Annan. Incluso los defensores del multilateralismo se sumaron a las críticas a la Organización, aunque sus argumentos eran distintos: la Carta de las Naciones Unidas, redactada en 1945 por una cincuentena de Estados que dieron el visto bueno a la creación de un órgano ejecutivo (el Consejo de Seguridad) controlado por un directorio de cinco potencias —las que habían ganado la Segunda Guerra Mundial, ya no respondía a las exigencias de la actual sociedad internacional, compuesta por 192 Estados miembros. Para la gran mayoría de los Estados del Tercer Mundo, en el Consejo de Seguridad "ni están todos los que son, ni son todos los que están".

Aunque con intereses contradictorios, prácticamente la unanimidad de los Estados aceptó que se debía acometer la reforma de la Organización, proceso que tuvo su punto culminante el 16 de septiembre de 2005, con la adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo del "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005". El citado Documento constituye una relectura de la Carta de 1945, de sus valores y principios; reconoce la necesidad de una reforma del Consejo de Seguridad pero no la precisa; acepta cambios meramente cosméticos en la Carta (como la supresión del Consejo de Administración Fiduciaria—que ya no funcionaba— y la eliminación de las obsoletas referencias a "Estados enemigos" en varios de sus Artículos); y anuncia la creación de dos nuevas instituciones: el Consejo de Derechos Humanos —como órgano subsidiario de la Asamblea General, que sucede a la Comisión de Derechos Humanos dependiente del ECOSOC— y la Comisión de Consolidación de la Paz, que ha concentrado su primer año de trabajo en el estudio de las situaciones de Burundi y Sierra Leona.

II. Una reforma fallida

Casi tres años después de aprobado el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Organización sigue existiendo con un nuevo Secretario General al frente de la misma, el surcoreano Ban Ki-moon educado en los Estados Unidos. Como todos los Secretarios Generales, fue cooptado en el Consejo de Seguridad con la aprobación de los cinco miembros permanentes del mismo y formalmente refrendado por la Asamblea General. Por tanto, la capacidad de acción del Secretario General —y de toda la Secretaría a sus órdenes, está permanentemente limitada por la tutela que sobre ellos ejerce de hecho el directorio mundial constituido por las cinco potencias que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

Pero la Organización, lo mismo que los organismos especializados, órganos subsidiarios, programas y fondos del sistema onusiano, subsisten con los mismos defectos y deficiencias acumulados a lo largo de 63 años de gestión opaca e incorrecta, fruto de la Guerra Fría, en cuyo marco ha crecido una burocracia desproporcionada que, amparada por la impunidad que proporciona la falta de una cultura de rendición de cuentas, tiene como principal objetivo asegurar su propia supervivencia. Esta situación ha sido permanentemente alimentada por los Estados más poderosos, que han aprovechado la fragilidad del sistema onusiano

para colocar a sus nacionales en los puestos claves. La independencia de la Organización ha sido igualmente socavada a través del control de su presupuesto, unas veces congelando los Estados Unidos su decisiva contribución —un tercio— a un presupuesto regular de por sí exiguo, y otras alimentando los Estados ricos un presupuesto extraordinario —en áreas tan esenciales como los derechos humanos, el desarrollo y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a condición de poder controlar su destino final.

Las víctimas directas de la mala administración de la Organización son los miembros de su personal, sometidos en su mayoría a contratos temporales y a condiciones de trabajo leoninas. Ni siquiera se les reconocen los derechos humanos básicos que la Organización promueve como conquista de la humanidad (tales como el derecho de sindicación y de negociación colectiva de sus condiciones de trabajo, la libertad de expresión, el derecho a un recurso efectivo o a un juicio justo). Bajo el manto de la impunidad que produce la ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas en una estructura excesivamente jerarquizada, los dirigentes de la Organización, con el beneplácito de los Estados más poderosos, han generalizado en el sistema onusiano todo tipo de abusos, acoso profesional (mobbing) e incluso sexual, tráfico de influencias y corrupción.

En cambio, las reformas institucionales que se han introducido en la Organización a partir de 2005 han sido de muy escaso calado (la Comisión de Consolidación de la Paz) o de valor controvertido (el Consejo de Derechos Humanos), si se comparan con las propuestas que se habían generado en estudios de expertos realizados a instancias del Secretario General, y que se habían pronunciado claramente a favor de la reforma en la composición del Consejo de Seguridad². Tales propuestas fueron hechas suyas por el Secretario General en su propio informe dirigido a la Cumbre de Jefes de Estado³). Igualmente, quedaron injustamente orilladas propuestas de gran significado que habrían permitido avanzar decisivamente en el proceso de democratización real de la Organización, mediante la incorporación a sus trabajos de actores internacionales distintos a los Estados⁴.

A pesar de ello, el Documento de referencia es rico en retórica, pues consta de 178 párrafos en los que se reiteran los principios fundacionales de la Organización tal y como se fijaron en la Carta de 1945. Así, los Jefes de Estado reconocieron que "la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos", por lo que todos esos valores "están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros"⁵. También reafirmaron que la igualdad entre los géneros y el disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas "son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad"⁶. Y se comprometieron a aumentar la eficacia, "la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas"⁷, resolviendo "crear un mundo más pacífico, próspero y democrático", aportando "soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: desarrollo, paz y seguridad colectiva, derechos humanos e imperio de la ley y fortalecimiento de las Naciones Unidas"⁸.

Veamos qué novedades se han producido desde entonces en las cuatro esferas acotadas como prioritarias por la Cumbre de Jefes de Estado.

A. Desarrollo

La Cumbre reiteró la determinación de asegurar "el cumplimiento oportuno y cabal de los objetivos y metas convenidos en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, incluidos los acordados en la Cumbre del Milenio denominados objetivos de desarrollo del Milenio, que han contribuido a galvanizar los esfuerzos por erradicar la pobreza".

Pero la realidad es que no se están realizando objetivos acordados tales como reducir a la mitad para el año 2015 el número de excluidos sociales en situación de extrema pobreza que padecen hambre, no tienen acceso al agua potable, a saneamiento, a la educación básica, a la salud o a una vivienda digna. También para 2015 se debería reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años y en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna 10. La vulneración generalizada de los derechos económicos, sociales y culturales de este amplio colectivo de excluidos sociales conlleva la violación de todos los demás derechos humanos 11, en particular el derecho a la integridad física y moral, e incluso compromete seriamente el derecho a la vida de muchas de esas personas. En esta situación la paz y la seguridad internacionales son puras quimeras 12.

En su informe de 2007 a mitad de camino del año 2015, el Secretario General destacó que varios países en desarrollo (China, India) habían conseguido resultados positivos al sacar a unos 200 millones de personas de la pobreza extrema¹³. Pero la cifra de hambrientos en el mundo no baja (más de 850 millones, según los datos proporcionados por la FAO¹⁴). De otro lado, la falta de solidaridad de los países desarrollados había hecho caer en un 5,1% entre 2005 y 2006 la ayuda oficial al desarrollo. Solamente cinco Estados habían alcanzado en 2007 la meta establecida —ya en los años setenta— por la Asamblea General de asignar el 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la ayuda al desarrollo¹⁵. Lo que hace imposible, incluso para muchos países bien gobernados, cumplir con los objetivos de desarrollo, debido a la falta de recursos adecuados.

La peor parte la continúan sufriendo los países del África Sub-sahariana, donde se concentra la mayoría de los 10 millones de menores de cinco años que mueren todos los años a causa de enfermedades infecciosas fácilmente curables, como la diarrea o la malaria; los 72 millones de niños sin escolarizar; y el medio millón de madres que mueren cada año durante el parto¹⁶.

Sin embargo, es posible combatir decididamente la pobreza extrema que aqueja gravemente a millones de seres humanos. Así, a juicio de la anterior Experta independiente sobre los derechos humanos y la pobreza extrema, los Estados deben otorgar prioridad a la realización de tres derechos fundamentales, a saber: el derecho a la alimentación, el derecho a la educación y el derecho a la atención primaria de salud. Este planteamiento, que no pretende establecer una jerarquía entre los derechos, "demuestra que hay derechos cuyo disfrute mínimo es esencial para la supervivencia y el desarrollo de los individuos y de los pueblos"¹⁷.

Por otra parte, el siguiente titular del referido mandato sobre derechos humanos y pobreza extrema, recuerda que ésta significa la denegación de los derechos humanos básicos, por lo que debe ser erradicada. Para ello, cada Estado debe identificar un pequeño porcentaje (inferior al 10%) de su población como el grupo más vulnerable afectado por la extrema pobreza, que es una combinación de la pobreza de ingresos, el índice de desarrollo humano y la exclusión social. Toda persona que pertenezca a este grupo sufre de todas estas privaciones. Su situación

se mejoraría con la realización del nivel mínimo de algunos de los derechos reconocidos en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Los recursos económicos y los cambios legislativos e institucionales necesarios "deberán asumirlo todos los Estados, haciéndolo primar sobre otras demandas que reciban y adoptando todas las medidas de cooperación internacional necesarias para ayudar a cualquier Estado que se esfuerce al máximo en erradicar las condiciones de la extrema pobreza"¹⁸.

A nuestro juicio, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio se debería avanzar resueltamente en la realización del derecho al desarrollo, tal y como se ha codificado en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986¹⁹. El desarrollo es el fundamento indispensable de un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención ocupe un lugar primordial, porque ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y son una amenaza para la seguridad humana.

La realización efectiva del derecho al desarrollo requiere el respeto a dos principios básicos: el derecho de los pueblos a *decidir* sus propias políticas de desarrollo, y la *participación popular* en todas las etapas de la toma de decisiones relativas a esas políticas de desarrollo²⁰. Contra estos principios obra el actual sistema económico internacional, controlado por unas instituciones financieras internacionales antidemocráticas cuyos Estatutos les permiten gozar de una excesiva autonomía dentro del sistema de las Naciones Unidas (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), o simplemente son ajenas a la disciplina del sistema de las Naciones Unidas (Organización Mundial del Comercio).

Además, se deben superar las reticencias insolidarias de la mayoría de los Estados desarrollados en aceptar obligarse por el texto de la Declaración de 1986, al menos en lo que se refiere a la reducción progresiva de las inversiones en armamento a favor del desarme, la paz y el desarrollo en el mundo. Igualmente, se debe incentivar la cooperación internacional mediante la transferencia de recursos a los países pobres del Sur, aumentando significativamente la ayuda oficial al desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del PIB de los países ricos.

Por otra parte, los programas de ajuste estructural deben tener rostro humano y la deuda externa de los países más pobres condonada, destinándose los recursos así liberados a incrementar los servicios básicos que el Estado debe poner a disposición de la población (alimentación, agua potable, saneamiento, educación, productos farmacéuticos de primera necesidad, etc.).

Por último, se deben regular jurídicamente las actividades de las empresas multinacionales, tanto a nivel nacional como internacional, pues se ha constatado que a menudo violan impunemente los derechos humanos y laborales de sus trabajadores, o directamente el derecho al desarrollo. El Pacto Mundial promovido por el Secretario General, basado en un régimen de voluntariedad de las multinacionales en acogerse a él, y sin un mecanismo independiente de evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, ha sido objeto de todo tipo de abusos y manipulaciones por parte de varias empresas multinacionales.

B. Paz y seguridad colectiva

La Cumbre Mundial 2005 había reafirmado el deseo de "alcanzar un consenso en materia de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, la mejor manera en que se puede proteger un Estado no es nunca actuando completamente aislado, y todos los Estados necesitan un sistema de seguridad colectiva eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta"²¹.

En relación con la prohibición del uso de la fuerza, la Cumbre confirmó que las disposiciones pertinentes de la Carta "son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales" y que el Consejo de Seguridad, a quien incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, tiene autoridad "para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales"²².

Sin embargo, la Cumbre no aprobó ninguna de las formulas que se le presentaron para modificar la composición del Consejo de Seguridad.

Se limitó a apoyar retóricamente "la pronta reforma del Consejo de Seguridad —elemento esencial de nuestro esfuerzo global para reformar las Naciones Unidas— para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones"²³. También recomendó al Consejo que revise "sus métodos de trabajo para que aumente la participación de los Estados que no son miembros del Consejo en su labor, según corresponda, mejore su rendición de cuentas a los miembros y se acreciente la transparencia de su labor"²⁴.

En cambio, la Cumbre consagró la "responsabilidad de proteger" a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad incumbe en primer lugar a los Estados, que también tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir tales crímenes². En segundo lugar, incumbe a la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, la responsabilidad de proteger a la población contra tales crímenes y así "utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados" en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta. También se autoriza al Consejo de Seguridad, en el marco del Capitulo VII de la Carta, y en cada caso concreto, a "adoptar medidas colectivas" cuando "los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad"²⁶.

Por último, la Cumbre innovó al establecer una Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental de la Asamblea General, fortaleciendo de esta manera el papel de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz y la reconciliación después de los conflictos, con el objeto de lograr una paz duradera en los países que salen de situaciones de conflicto, "con miras a lograr la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases de un desarrollo sostenible"²⁷. La Comisión deberá centrar su atención en asesorar "en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar el desarrollo de estrategias integrales para sentar las bases del desarrollo sostenible"²⁸.

La Comisión fue establecida el 20 de diciembre de 2005²⁹, junto a un Comité Organizativo de 31 Estados. A solicitud del Consejo de Seguridad, ha dedicado su primer año de actividades al estudio de las situaciones de Burundi y Sierra Leona. Las ONG, que han criticado las dificultades que tienen para acceder a los trabajos de la Comisión, solicitaron que se desarrollen estrategias de consolidación de la paz antes de facilitar fondos, y que éstos se vinculen a compromisos políticos precisos³⁰.

Pero ninguna de las medidas descritas ha aportado soluciones a los dos problemas cruciales que afectan a la eficacia del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. En primer lugar, el déficit de legitimidad y de transparencia democrática del Consejo de Seguridad, al no representar en su composición actual a una comunidad internacional compuesta de 193 Estados y otros actores internacionales —especialmente los individuos y las organizaciones no gubernamentales, que tienen vedado el acceso a los trabajos del Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, las crisis internacionales de los últimos tres años —Oriente Medio, Sur del Líbano, Sudán/Darfur, República Democrática del Congo, Iraq, Afganistán, Myanmar, etc.— demuestran que el Consejo de Seguridad sigue aquejado de falta de eficacia e incluso de parálisis para tomar decisiones urgentes cuando están en juego los intereses —directos o indirectos— de uno de los cinco miembros del directorio mundial o de sus aliados más directos. En consecuencia, persisten en toda su impunidad las violaciones reiteradas al principio de la prohibición del uso de la fuerza por parte de los Estados, ante la pasividad del único órgano que está dotado de autoridad para tomar medidas incluso coercitivas en nombre de la comunidad internacional.

Semejante parálisis en las relaciones internacionales nos obliga a recuperar el valor supremo de la paz, ya inscrito en la Carta de San Francisco, pero con un valor agregado: la consagración del derecho a la paz como derecho humano. En momentos de crisis debemos ser más conscientes que nunca de que la exigencia ética que debiera presidir las relaciones internacionales es construir entre todos una paz justa, sostenible y duradera.

Paradójicamente, el DIDH no ha regulado todavía el contenido y alcance del *derecho humano a la paz*, a pesar de que sus principios se encuentran ya establecidos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en el Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 («Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en eta Declaración se hagan plenamente efectivos »). Desde entonces poco se había avanzado en este terreno.

La AEDIDH³¹ se hizo eco del amplio clamor a favor de la paz que había recorrido a la sociedad civil, tanto nacional como internacional, en los años 2003-2004, con motivo de la invasión del Iraq. Durante 2005-2006 la AEDIDH organizó extensas consultas con la sociedad civil y expertos españoles para definir el contenido y alcance del derecho a la paz como derecho humano emergente en el Derecho internacional. El resultado de esas consultas ha cristalizado en la adopción el 30 de octubre de 2006, por parte de un Comité de expertos, de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*³².

Hemos aprendido que la noción de paz no se limita a la estricta ausencia de conflicto armado, pues tiene también un triple sentido positivo, a saber: la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos, la eliminación de todo tipo de violencia, y el respeto efectivo de todos los derechos humanos. Esta visión holística de la paz preside la redacción de la *Declaración de Luarca*, cuyo Preámbulo ya pone el énfasis en la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque todo ello genera una violencia estructural que es incompatible con la consecución de la paz tanto a nivel interno como internacional.

El texto español se encuentra ahora en consultas con la sociedad civil internacional. A este propósito, la AEDIDH lidera una campaña mundial de tres años (2007-2009) de promoción del derecho humano a la paz, mediante la organización de consultas de expertos en todas las regiones del mundo. La *Declaración de Luarca* es, por tanto, el punto de partida de un largo proceso de codificación privada que deberá culminar en febrero de 2010 con la celebración de una conferencia

mundial de organizaciones no gubernamentales en Ginebra, en la que se espera adoptar el texto final de una declaración universal del derecho humano a la paz que haga justicia a las aspiraciones de la sociedad civil internacional en su conjunto. Así, el proyecto inicialmente aprobado en Luarca resultará enriquecido por los nuevos insumos regionales.

A partir de ese momento, la AEDIDH —junto a las 93 organizaciones de la sociedad civil con estatuto consultivo ante el ECOSOC que ya la acompañan, entregará el proyecto de declaración a los órganos competentes de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas —en particular el nuevo Consejo de Derechos Humanos, instando a los Estados miembros a iniciar el proceso de codificación oficial de un proyecto de declaración universal sobre el derecho humano a la paz, que tenga como punto de partida el texto elaborado por la sociedad civil. La AEDIDH también se compromete a acompañar el proceso de codificación oficial en el seno de las Naciones Unidas, hasta conseguir la adopción de esa declaración universal como anexo a una resolución de la Asamblea General.

Paralelamente, la AEDIDH prevé la constitución en 2010 de un *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz* como ONG con sede en Ginebra, con la finalidad de velar por la aplicación efectiva de la Declaración que finalmente apruebe en esa fecha la sociedad civil internacional.

Con independencia del éxito codificador que finalmente se consiga entre los Estados, la *Declaración de Luarca* es ya un instrumento de empoderamiento social y herramienta educativa dirigida en particular a la juventud. Desde esta perspectiva, podría ser uno de los proyectos patrocinados por la ONU en el marco del plan de acción (2007-2008) de la *Alianza de Civilizaciones*, cuyo primer Foro Mundial dedicado a la juventud se celebró en enero de 2008 en Madrid, con el patrocinio del Gobierno español.

C. Derechos humanos e imperio de la ley

La Cumbre Mundial 2005 renovó su compromiso de "proteger y promover activamente todos los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia", reconociendo que "son aspectos vinculados entre sí, que se refuerzan mutuamente..."³³. En similares términos retóricos se refiere la Cumbre a los derechos humanos, pero innovó en un doble sentido: en primer lugar, decidió duplicar los recursos del presupuesto ordinario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los próximos cinco años, "en particular en los ámbitos de la asistencia técnica y la creación de capacidad"³⁴.

En segundo lugar, la Cumbre decidió establecer un Consejo de Derechos Humanos encargado de "promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa"³⁵. También deberá ocuparse el Consejo de "las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto", así como promover "la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas"³⁶. Dada la coincidencia de funciones con las desempeñadas hasta entonces por la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC, se asumió que el Consejo DH sucedería a la antigua Comisión DH, lo que se justificó con el argumento de que de esta manera se superaría la excesiva politización de los trabajos de la Comisión DH.

La Asamblea General estableció el primer marco procesal del Consejo de Derechos Humanos el 15 de marzo de 2006³⁷ sobre la base de un acuerdo de mínimos y bajo el signo de la provisionalidad. Dos años después de su creación, el balance de las actividades del Consejo DH es más bien negativo si se tienen en cuenta las siete consideraciones que siguen:

Primera, la composición del Consejo DH: son 47 Estados, más de la mitad Estados autoritarios que se han postulado para defender mejor sus intereses políticos, en detrimento de la defensa de los derechos humanos³⁸. Además, el Consejo DH aparece dominado por los Estados africanos y asiáticos que, con 26 votos, controlan la mayoría absoluta. Por tanto, no se ha avanzado en la pretendida despolitización en el seno de un órgano que de por sí es ya político. La anterior Comisión DH (53 Estados) posibilitaba un mayor equilibrio político entre sus miembros.

No obstante, el Consejo DH se configura como un órgano subsidiario de la Asamblea General³⁹ que "se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones ordinarios por año —incluido un período de sesiones principal, por una duración total no inferior a diez semanas"⁴⁰. Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, en esta ocasión "a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros" ⁴¹.

Segunda, la piedra de bóveda bajo la cual el Consejo DH examinará el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, es el mecanismo universal de revisión periódica, que estará "basado en información objetiva y fidedigna", y será realizado por los propios Estados miembros del Consejo DH. Además, el procedimiento garantizará "la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados".

El examen se realizará sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos en que es Parte un Estado, así como las promesas y compromisos asumidos voluntariamente por los Estados, incluso aquellos contraídos al presentar sus candidaturas para el Consejo DH, y el derecho internacional humanitario aplicable; y se basará en un "diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad"⁴².

Sin embargo, este mecanismo universal de revisión periódica supone un retroceso en los estándares de protección de los derechos humanos que eran propios de la Comisión DH y de los Comités establecidos en los tratados. En efecto, como se puso de manifiesto en las primeras evaluaciones de Estados realizadas por el nuevo mecanismo durante los meses de abril y mayo de 2008, el Grupo de Trabajo del Consejo DH constituido para realizar la citada revisión es estrictamente intergubernamental, por lo que se confía la evaluación de la situación de los derechos humanos en cada país a los mismos Estados miembros del Consejo DH, en lugar de un experto independiente. Se trata, por consiguiente, de un procedimiento de auto-evaluación entre los propios Estados. Algo equivalente ya había sido ensayado y suspendido en los años setenta por el ECOSOC, después de haber probado su fracaso.

Además, la evaluación se realiza sobre información que recopila la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (y no *preparada* por una comisión de expertos independientes), tasándose la procedente de fuentes no gubernamentales en un cuarto del total de la recopilación⁴³. Para colmo, las organizaciones no gubernamentales solamente están autorizadas a "asistir" al examen del país de turno en el Grupo de Trabajo intergubernamental, lo mismo que las instituciones nacionales de derechos humanos, pero no podrán *participar* en los debates⁴⁴, limitándose a "hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen"⁴⁵.

Tercera, la sustitución de la anterior Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos por un *Comité Asesor* del Consejo DH, supone un serio revés a la arquitectura codificadora de la extinta Comisión DH, en la que la Subcomisión jugaba un papel vital al actuar como el órgano de expertos independientes que, en estrecho contacto con las necesidades de la sociedad civil, debía asesorar al órgano intergubernamental (antes la Comisión DH, ahora el Consejo DH) sobre las prioridades y las materias a codificar y desarrollar progresivamente en el campo del DIDH. El actual *Comité Asesor*, que celebrará su primer período de sesiones en agosto de 2008 en Ginebra, ha visto reducida su composición a 18 expertos; no podrá adoptar resoluciones ni decisiones; y pierde toda autonomía en la selección de nuevos estudios, puesto que estará supeditado a lo que el Consejo DH le solicite "y bajo su orientación"⁴⁶.

Cuarta, sigue siendo incierto el futuro del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la anterior Comisión DH, lo mismo que el procedimiento de quejas individuales pacientemente construido en el ámbito extra-convencional de protección, al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente temáticos, inspirándose en la labor eficaz del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias. La tendencia clara en estos dos años de trabajos del Consejo ha sido la progresiva reducción de los mandatos geográficos (han desaparecido los relativos a Cuba, Belarús, R.D. del Congo, Irán, etc., quedándose en ocho), mientras que se mantienen los 28 temáticos⁴⁷.

El Consejo DH también se reserva continuar el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato "en el contexto de las negociaciones de las resoluciones pertinentes"⁴⁸. Adicionalmente, el Consejo DH aprobó un "Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales"⁴⁹, que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los titulares de los procedimientos especiales y regula, entre otras cosas, los procedimientos de denuncias y de llamamientos urgentes. Igualmente, aprobó las nuevas reglas que regirán la selección y nombramiento de los titulares de mandatos y de los miembros del Comité Asesor⁵⁰.

Quinta, las dificultades crecientes que experimentan las ONG de derechos humanos, internacionales y nacionales, en acceder realmente a los trabajos del Consejo DH. Aunque formalmente se les reconocen las mismas facilidades que tuvieron ante la Comisión DH51, en la práctica no está ocurriendo lo mismo: de un lado, desde el punto de vista jurídico el estatuto consultivo de las ONG se reconoce únicamente a nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁵², quedando los aspectos prácticos regulados por la resolución 1996/31 del ECOSOC⁵³. Pero, al configurarse el Consejo DH como un órgano subsidiario de la AG, será necesario enmendar las disposiciones de la Carta para ampliar el estatuto consultivo de las ONG a la propia AG y a sus órganos subsidiarios. A este respecto, el "informe Cardoso" había propuesto sin éxito que un nuevo Comité de la Asamblea General decidiera sobre las acreditaciones de las ONG en todo el sistema de las NU, sobre la base de dictámenes técnicos que podría proporcionar una Secretaría reforzada⁵⁴.

De otro lado, se han instalado nuevas prácticas no escritas en el seno del Consejo DH y de la Secretaría que restringen indebidamente la participación de las ONG tanto en los debates protagonizados por los Estados en el pleno⁵⁵, como la distribución de documentos e informes procedentes de las ONG. Todo ello, añadido a lo costoso que resulta para una ONG nacional acudir a Ginebra tres veces al año, ha producido una deserción notable de las ONG nacionales de los trabajos del Consejo DH, con la consiguiente pérdida por parte del Consejo DH de la legitimidad democrática que la Comisión DH se había ganado en el pasado. Situación que ha sido aprovechada por unas pocas ONG internacionales con sede permanente en Ginebra para monopolizar abusivamente la representación de la sociedad civil internacional, con el beneplácito de los Estados Miembros del Consejo DH y de la Secretaría.

Sexta, no se reconoce a los siete Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos⁵⁶ el estatuto de observadores permanentes ante el Consejo DH, de modo que siguen sin asegurarse unas relaciones permanentes e institucionalizadas de trabajo entre los dos sistemas (convencional y extra-convencional) de protección internacional de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas.

Y séptima, el Consejo DH concede una importancia desmesurada al "procedimiento de denuncia" para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos, cuando en realidad se trata de una reedición del desacreditado "procedimiento 1503"⁵⁷. En particular, se reitera la pertinencia de reglas obsoletas en el marco extra-convencional de protección, tales como la confidencialidad del procedimiento y la obligatoriedad del agotamiento de los recursos internos⁵⁸.

D. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 reduce las propuestas de reforma de la Carta de las Naciones Unidas a fórmulas puramente cosméticas: suprimir las referencias al Consejo de Administración Fiduciaria y a los "Estados enemigos" de su articulado, y solicitar al Consejo de Seguridad que examine la composición, el mandato y los métodos de trabajo del Comité de Estado Mayor⁵⁹. En cambio, no aprueba la reforma propuesta en la composición del Consejo de Seguridad, aunque acepta que éste debe tener "una representatividad más amplia" y ser "más eficiente y transparente"⁶⁰.

Por lo demás, salvo la decisión de establecer un Consejo de DH por lo menos controvertido, el Documento se desliza en una retórica que se limita a repetir el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. Así, frente a las generalizadas acusaciones de mala administración, acoso profesional y sexual, tráfico de influencias y corrupción dentro del sistema onusiano, los Jefes de Estado se limitaron a recordar el Artículo 100 de la Carta y que el personal de la Secretaría debería actuar "en una cultura de rendición de cuentas, transparencia e integridad institucionales"⁶¹; instaron "a una mayor protección de las personas

que revelen actos ilícitos en la Organización" y a la creación de "una oficina de ética de carácter independiente..."62.

Por último, los Jefes de Estado reconocieron las contribuciones positivas de las ONG, la sociedad civil, las autoridades locales e incluso del sector privado, a los trabajos de la Organización⁶³. Pero no se pronunciaron sobre la recomendación formulada en el "Informe Cardoso" de enmendar el Art. 71 de la Carta, de manera que se permita el acceso de estos valiosos actores internacionales a los trabajos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

III. Conclusión: La vía de la refundación

El sistema de las Naciones Unidas (ONU, organismos especializados, órganos subsidiarios, programas y fondos) ha acumulado a lo largo de 63 años de existencia tal cantidad de deficiencias y mala administración, que es prisionero de su propia burocracia. Cíclicamente se constata la "crisis" del sistema y se formulan propuestas para su reforma, que siempre fracasan. El intento de reforma de 2005 y sus posteriores desarrollos, confirman una vez más que el sistema onusiano está tan profundamente gangrenado que es incapaz de regenerarse.

Sin embargo, hoy es más necesaria que nunca una Organización mundial que defienda los valores del multilateralismo. La ONU debe ser refundada sobre la base de los mismos propósitos y principios que inspiraron la Carta de las Naciones Unidas: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. Pero la Organización mundial del Siglo XXI deberá ser pensada de otra manera. Los siguientes elementos son una invitación a la imaginación:

- (a) Pasar de una estructura relacional (cooperación entre Estados soberanos) a una estructura de progresiva integración de soberanías
- (b) El principio de la solidaridad mundial sustituirá al de la cooperación internacional
- (c) Como consecuencia de la prohibición absoluta del uso de la fuerza, los Estados abolirán progresivamente sus fuerzas

- armadas, de manera concertada y a través de un programa de desarme completo, bajo estricto control internacional
- (d) El reparto de competencias entre la Organización mundial y los Estados miembros se realizará de acuerdo con el principio de subsidiariedad
- (e) La defensa de los valores supremos de paz social y de respeto a los derechos humanos, facilitarán la búsqueda de la felicidad de todos los seres humanos, e inspirará todas las actividades de la Organización mundial
- (f) El sistema económico y financiero internacional estará gestionado por órganos de composición democrática, que obedecerán a la dirección política de la Organización
- (g) La distribución equitativa de las riquezas mundiales terminará con las desigualdades económicas y las exclusiones sociales que sufren los individuos y los pueblos
- (h) El desarrollo económico debe ser ecológicamente sostenible
- (i) La protección del medio ambiente no debe subordinarse a consideraciones de orden económico
- (j) Principio de composición tripartita de la representación de cada Estado ante los órganos de la Organización (Gobierno, parlamento y sociedad civil)
- (k) El órgano supremo será el Parlamento Mundial, de composición igualmente tripartita. Ante él responderá el Ejecutivo Mundial, de igual composición
- (1) Bajo la autoridad del Ejecutivo Mundial se constituirá un mecanismo permanente de salvaguardia de la seguridad humana y de protección civil ante toda catástrofe, sea ésta de origen natural o humano
- (m) Toda controversia entre Estados será arreglada pacíficamente. En caso de que el desacuerdo persista, será dirimida a petición de una de las partes por un Órgano Judicial Mundial, de jurisdicción obligatoria y con capacidad para ordenar la ejecución de sus decisiones. Una de sus Salas se dedicará exclusivamente a la protección judicial internacional de todos los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación de ningún tipo

- (n) La gestión de todos los órganos de la Organización, en particular el Ejecutivo Mundial, se regirá por los principios de democratización, transparencia y rendición de cuentas
- (o) Legitimación de la Organización por parte de la sociedad civil (pueblos, individuos, ONG y organizaciones de base)
- (p) Amplia participación de todos los actores internacionales (Estados, individuos, pueblos, sociedad civil, parlamentos, entidades sub-estatales y locales) en las deliberaciones y toma de decisiones de todos los órganos democráticos de la Organización
- (q) Compromiso real de los Estados en respetar la independencia y la capacidad de decisión de la Organización
- (r) Presupuesto regular adecuado a las funciones de la Organización y gestión independiente del mismo, sin injerencias estatales
- (s) Reconocimiento de los derechos humanos, sindicales y laborales, en el Estatuto del personal de la Organización. Desarrollo del Estatuto de la función publica internacional.

Los partidarios de lo políticamente correcto y del statu quo en las relaciones internacionales, considerarán sin duda inaceptables muchas de las propuestas arriba enumeradas. También se consideró inaceptable derribar el Muro de Berlín durante todo el largo período de la Guerra Fría (1945-1989) y al final lo derrumbó el clamor popular por la libertad un histórico día 9 de noviembre de 1989. Nuestras propuestas tardarán en cristalizar, pero se harán realidad en la medida en que la sociedad civil las haga suyas y las considere perentorias. Ya proliferan los debates articulados en torno a los Foros Sociales —mundiales, regionales y nacionales, en los que se diseñan alternativas imaginativas a una ONU incapaz de regenerarse. Porque otro mundo es posible.

Ginebra, 5 de junio de 2008 Día mundial del medio ambiente

NOTAS

- 1. Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005
- 2. Vid. "Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio" («informe Panyarachun»), doc. A/59/565, de 29 de noviembre de 2004 (edición inglesa). Consúltese en www.un.org
- 3. «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, párrafos 169-170. Consúltese en www.un.org
- 4. Vid. "Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza mundial". Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil ("Informe Cardoso"), doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004. Consúltese en www.un.org
- Párrafo 9 de la res. 60/1
- 6. Ibidem, párrafo 12
- 7. Id., párrafo 15
- 8. Id., párrafo 16
- 9. Id., párrafo 17
- 10. Resolución 55/2 de la Asamblea General, adoptada el 8 de septiembre de 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo. Al evaluar en 2003 el grado de cumplimiento de los objetivos de la Declaración del Milenio, el Secretario General ya había insistido en que los Estados ricos debían facilitar el libre comercio (eliminación de las barreras comerciales), aumentar la ayuda oficial al desarrollo y aliviar la deuda externa de los países en vías de desarrollo para darles la posibilidad de reducir la pobreza extrema dentro de sus fronteras. Consúltese en www.un.org/spanish/millenniumgoals
- Vid. Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos, Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual. Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra, 2004, 40 p.
- 12. Cfr. Villán Durán, C. (2006). "Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario preventivo. El reto de los derechos humanos", en *La seguridad*

- preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos. Zarautz, 162 p., at 19-42. Vid. también De Senarclens, Pierre (2003). "The politics of human rights", in Coicaud (J.-M.) et al. (edit.), The globalization of human rights. Tokyo/New York/Paris, The United Nations University Press, pp. 137-159.
- 13. Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007. Naciones Unidas, Nueva York, julio de 2007. Consúltese en www.un.org/spanish/millenniumgoals
- 14. La actual crisis alimenticia mundial ha obligado a la propia FAO a advertir que, de persistir la tendencia actual, se podría duplicar el número de hambrientos en el mundo en el horizonte del año 2020
- 15. A saber : Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia.
- «Informe del Secretario General sobre el trabajo de la Organización», doc. A/62/1, de 31 de agosto de 2007, párrafo 13. Consúltese en www. un.org
- 17. Naciones Unidas: Los derechos humanos y la extrema pobreza (Informe presentado por la Sra. A.-M. Lizin, Experta independiente, de conformidad con la resolución 1999/26 de la Comisión de Derechos Humanos), Doc. E/CN.4/2000/52, de 25 de febrero de 2000, párr. 15, p. 9.
- 18. Naciones Unidas: *Los derechos humanos y la extrema pobreza* (Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Arjun Sengupta), Doc. E/CN.4/2006/43, de 2 de marzo de 2006, párr. 10, p. 6.
- 19. Resolución 41/128 de la Asamblea General, aprobada el 12 de diciembre de 1986 por 159 votos a favor, uno en contra (Estados Unidos) y 8 abstenciones (R.F. Alemana, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Reino Unido y Suecia).
- 20. Vid. en este sentido Ozden, Melik (2007). El derecho al desarrollo. Ginebra, CETIM, junio de 2007, p. 22.
- 21. Res. 60/1 de la AG, cit., párrafo 72.
- 22. Ibidem, párrafo 79.
- 23. Id., párrafo 153.
- 24. Id., párrafo 154.
- 25. Id., párrafo 138.

- 26. Id., párrafo 139.
- 27. Id., párrafo 97.
- 28. Id., párrafo 98.
- 29. Por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad (S/RES/1645) y de la Asamblea General (A/RES/60/180).
- Consultese en <u>www.securitycouncilreport.org</u> (Security Council Report, 2007, num. 2, de 5 de octubre de 2007).
- 31. Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Constituida en 2004 y con sede en Oviedo, cuenta entre sus miembros con unos 80 especialistas en DIDH.
- 32. Ver el texto de la Declaración en www.aedidh.org. Un estudio preliminar y los trabajos preparatorios de la Declaración se pueden consultar en Rueda Castañón (C.R.) y Villán Durán (C.) (editores) (2007). La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz. Oviedo, Ediciones Madú, 529 p.
- 33. Res. 60/1 de la AG, cit., párrafo 119.
- 34. Ibidem, párrafo 124.
- 36. Id, párrafo 158.
- 37. Id, párrafo 159.
- 38. Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela).
- Cfr. Villán Durán, C.: «Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», in Almqvist (Jessica) y Gómez Isa (Felipe) (eds.) (2006). El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos. Bilbao, Universidad de Deusto, 234 p., at 23-35.
- 30. Párrafo 1 de la res. 60/251.
- 40. Párrafo 10 de la res. 60/251. Lo que significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo período de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración.

- 41. Ibidem párrafo 10 in fine. El Consejo DH ha celebrado durante sus dos primeros años de actividades siete períodos extraordinarios de sesiones dedicados a las violaciones de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados por Israel (en tres ocasiones), el Sur del Líbano, Sudán/Darfur, Myanmar y la crisis alimenticia mundial.
- 42. Párrafo 5.e) de la res. 60/251. El Consejo DH preciso las modalidades del mecanismo universal de revisión periódica en su resolución 5/1, Anexo, de 18 de junio de 2007; y las directrices generales para la preparación de la información concerniente a cada Estado en su decisión 6/102, de 27 de septiembre de 2007, Parte I. Todos los documentos de derechos humanos se pueden consultar en www.ohchr.org
- 43. Párrafo 15 c) de la resolución 5/1 del Consejo DH, cit.
- 44. Párrafo 18 c) de la misma resolución.
- 45. Id., párrafo 31.
- 46. Resolución 5/1, cit., párrafos 75-78.
- 47. Ibidem, Apéndices I ("Mandatos renovados hasta que el Consejo DH pueda examinarlos con arreglo a su programa anual de trabajo") y II ("Periodos de servicio de los titulares de mandatos").
- 48. Ibid., parrafo 55.
- 49. Resolución 5/2 del Consejo DH, aprobada el 18 de junio de 2007.
- 50. Resolución 5/1, cit., párrafos 39-53 y decisión 6/102 del Consejo DH, cit., aprobada el 27 de septiembre de 2007, Partes II y III.
- 51. Así lo reitera el Art. 7 a) del Reglamento del Consejo DH, aprobado como Parte VII de la resolución 5/1 cit.
- 52. Artículos 68 y 71 de la Carta de las Naciones Unidas.
- 53. Resolución 60/251 de la Asamblea General, cit., párrafo 11 in fine. La citada resolución de 1996 atribuye al Comité del ECOSOC para las relaciones con las ONG ((compuesto por 19 Estados) todas las prerrogativas sobre el reconocimiento, la suspensión y el retiro del estatuto consultivo. Vid. a este respecto nuestro Curso de Derecho internacional de los derechos humanos. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), pp. 155-157.
- 54. *Vid.* "Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza mundial". Informe del Grupo de Personas Eminentes

- encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. Doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004, propuestas 19 (p. 59) y 20 (p. 61).
- 55. El 22 de mayo de 2008, con ocasión del séptimo período de sesiones extraordinario del Consejo DH dedicado a la crisis alimenticia, el Consejo debatió y adoptó una resolución sin escuchar las opiniones de las ONG que habían esperado durante toda la jornada su turno de intervención. Aprobada la resolución el Presidente les dió la palabra, limitada a tres minutos por ONG. A los 10 minutos se les retiraron los servicios de interpretación.
- 56. Pronto serán nueve Comités con la próxima incorporación del Comité sobre los derechos humanos de los discapacitados (cuya Convención acaba de entrar en vigor) y del Comité contra la desaparición forzada de personas.
- 57. Resolución 5/1, cit. Parte IV (« Procedimiento de denuncia »), párrafos 85-109.
- 58. Ibidem, respectivamente párrafos 104 y 87 g).
- 59. Resolución 60/1 de la Asamblea General, cit., párrafos 176-178.
- 60. Ibidem, párrafos 153-154.
- 61. Id., párrafo 161.
- 62. Id., párrafo 161 d).
- 63. Id, párrafos 172-175.

RESUMEN La refundación de la ONU

El autor hace balance del intento de reforma de la ONU propuesto en 2005, analizando lo conseguido tres años después en cuatro áreas esenciales: desarrollo, paz y seguridad internacionales, derechos humanos y fortalecimiento de la Organización. Concluye que el sistema de las Naciones Unidas es incapaz de regenerarse, por lo que se manifiesta a favor de la refundación de la Organización mundial sobre la base de nuevos presupuestos.

ABSTRACT A New Foundation for the UN

The author assesses the attempt for a reform of the UN proposed in 2005, analyzing the progress made three years later, focusing on four major areas, development, international peace and security, human rights and institutional strengthening of the Organization. He concludes that the system of the United Nations has proven to be unable to regenerate itself, so that he promotes a new foundation of the world Organization based on new premises.

Sumário A Refundação da ONU

O autor faz um balanço da tentativa de reforma da ONU proposta em 2005, analisando o que foi alcançado três anos depois em quatro áreas cruciais: desenvolvimento; paz e segurança internacionais; direitos humanos; e fortalecimento da Organização. Conclui que o sistema das Nações Unidas é incapaz de se regenerar, razão pela qual manifesta-se a favor da refundação da Organização mundial sobre a base de novos pressupostos.



214

Director: Joachim Knoop Jefe de redacción: José Natanson

América Latina desde el otro lado del globo

COYUNTURA: Yann Basset. La izquierda colombiana en tiempos de Uribe. Rita Giacalone. Gigantes en acción: las multinacionales latinas en el nuevo siglo.

APORTES: Roberto Pizarro. El difícil camino de la integración regional.

TEMA CENTRAL: Won-Ho Kim. América Latina en el siglo XXI. Reflexiones críticas desde Asia del Este. Richard L. Harris. Alternativas latinoamericanas frente a la globalización y el capitalismo. Hervé Do Alto. Del entusiasmo al desconcierto. La mirada de la izquierda europea sobre América Latina y el temor al populismo. Carlos Malamud. América Latina en el espejo de la globalización. Vladimir M. Davydov. Las chances de América Latina en el mundo que viene. Gao Jing. ¿Cómo puede insertarse América Latina en el mundo globalizado?. Slobodan S. Pajoviæ. Particularidades de la inserción internacional de América Latina. Un contrapunto con los Balcanes. David Scott Palmer. América Latina: estrategias para enfrentar los retos de la globalización. Arie M. Kacowicz. América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación. Judith Teichman, Globalización e integración: visiones en pugna. Jussi Pakkasvirta. Globalización, agrobusiness, América Latina y...; Finlandia?. Peter Birle. Muchas voces, una voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional. Eric Hershberg. América Latina fragmentada. Economía y empleo en la era de la globalización.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

215

Igualdad y pobreza en América Latina



Brasil y la Comisión de Consolidación de la Paz. Política exterior y diplomacia ciudadana

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

Convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad (CS). Esa es la idea más presente, la imagen más difundida en los medios de comunicación y en amplios sectores de la academia brasileña cuando el asunto es la actuación de Brasil en las Naciones Unidas. El tema es tratado como si fuera una obsesión: cualquier movimiento, negociación, visita o voto tendría que tener una conexión con el proyecto del país para integrar el órgano más importante en el área de la seguridad y la paz internacionales.

¿Es correcta esta percepción? Si y no. Puede afirmarse que sí, sobre todo a partir del gobierno del Presidente Lula (2003-2006, 2007), teniendo en cuenta que en este período el gobierno ha declarado expresamente la pretensión del país en postularse como miembro permanente en el

PENSAMIENTO PROPIO 27

CS, en el ámbito de la reforma de las NNUU. En efecto, el Secretario General del Itamaraty, Embajador Samuel Pinheiro Guimarães (2003), ha declarado expresamente que, entre los desafíos de la política exterior brasileña, estaría lo de

"Articular politicamente, com firmeza e persistência, a inclusão do Brasil como membro permanente nos organismos centrais de gestão da ordem mundial, <u>em especial no Conselho de Segurança da ONU</u> (*subrayamos*)".²

Ante el nivel de dificultad que significa obtener el apoyo de los cinco miembros permanentes (o bien no recibir su veto) y de casi dos centenas de países que componen la Asamblea General (AG) en el proceso de reforma de la Carta, se puede imaginar que tal pretensión conlleva esfuerzo sistemático e ingente.

Al mismo tiempo, puede decirse que *no*, pues es una percepción muy reducida, incorrecta, suponer que todos los pasos de la política exterior de Brasília, o la mayoría de ellos, son dados hacia el objetivo de la silla en el CS. Uno de los grandes desafíos de análisis de política exterior brasileña —y de su nueva política internacional— es justamente identificar las razones profundas que aproximan y atraen la diplomacia brasileña al tema de la reforma de las Naciones Unidas y de los temas de seguridad y paz internacionales.

En este campo, una de las grandes novedades en todo el proceso de la reforma de las NNUU ha sido la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP).

¿Por qué Brasil ha sido uno de sus promotores? ¿De qué manera el Itamaraty³ ve su rol y funcionamiento? De qué manera Brasil ha asumido un papel destacado en la CCP? Además, es fundamental saber cómo esas cuestiones se relacionan con la diplomacia ciudadana. En este breve texto se intenta hacer un análisis de las motivaciones de la política exterior brasileña hacia la PBC, más allá de la supuesta y siempre mencionada razón principal, es decir, la silla permanente en el CS, y cómo la diplomacia ciudadana se enmarca en este escenario.

¿Qué es la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP)?

La CCP, que en inglés se denomina *Peacebuilding Comissión* (*PBC*)⁴, ha sido creada por sugerencia del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio (2004), incorporada por el Secretario-General Kofi Annan en el documento *In Larger Freedom* (2005) y aprobada por los Estados miembros en el Documento de la Cumbre de Naciones Unidas de 2005 (A/Res/60/1).⁵

La CCP ha sido concebida para convertirse en órgano consultivo permanente (advisory body) del Sistema de Naciones Unidas para el tema de la construcción de la paz y visa elaborar estrategias y auxiliar países en situación post conflicto o grave inestabilidad política que necesitan de apoyo para reconstruirse y realizar su transición hacia una paz sostenible. Uno de los destacados papeles de la CCP es servir de puente entre los países de la agenda de la CCP y las distintas agencias y organismos de las NNUU, sobre todo las financieras (e.g., Banco Mundial, FMI, PNUD) y el universo de potenciales y concretos donantes.

Bajo la Resolución 60/80 se ha creado una Comisión Organizacional de la CCP (Organizational Committee) a ser integrada con 31 miembros: 7 del Consejo de Seguridad (incluidos los cinco permanentes), 7 del ECOSOC, 5 entre los más grandes contribuyentes de NNUU, 5 entre los países más actuantes en operaciones de paz y 7 elegidos por la Asamblea General. Una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz (Peacebuilding Support Office) ha sido establecida en Nueva York como estructura mínima para conducir el trabajo administrativo de la CCP.

A partir de un proceso de consultas entre los países miembros de la CCP y una requisición formal del país interesado, la CCP incluye dicho país en su agenda permanente y elige uno de sus miembros para presidir la Configuración Específica —CE (Country-specific configuration)— así se llama el órgano-puente entre el país beneficiário y la misma CCP.

En 2006, la CCP ha aprobado la petición de los dos primeros países beneficiarios: Sierra Leona (Países Bajos preside su CE) y Burundi (Noruega preside su CE). En 2007, Guiné-Bissau se ha convertido en el tercer país beneficiario (Brasil preside su CE).

La CCP es un órgano en proceso de asunción de su identidad. Países fuertes, como los EEUU, defienden su vínculo más intenso con el Consejo de Seguridad; países más débiles buscan un rol más protagónico de la Asamblea General; otros países, como Brasil, la ven más cerca del ECOSOC, por los temas de desarrollo. De alguna manera, la CCP espeja las visiones existentes en la política internacional hacia la reconstrucción y transición de países post conflicto.

Hay igualmente una preocupación latente de la CCP y de sus Estados integrantes que es no permitir tildarse la CCP como instrumento de "intervención" de la ONU en los países beneficiarios. Se entiende que el principio de la soberanía está garantizado y respetado en la medida que son los mismos países que solicitan su ingreso como Estados beneficiarios de la CCP. Además, las decisiones en el ámbito de la Configuración Específica se operan bajo consulta y necesitan de la concordancia de los respectivos gobiernos cuyos países están bajo consideración.

Un estudio elaborado por la *New York University* (NYU), bajo los auspicios de la Representación Permanente de Dinamarca ante Naciones Unidas, ha hecho la primera evaluación independiente del funcionamiento, los logros y las perspectivas de la CCP, tras 18 meses de existencia de la CCP⁶. El documento ha subrayado que, pese las dificultades iniciales, la CCP ha avanzado en sus objetivos en las dos configuraciones de países iniciales, Burundi y Sierra Leona.

Motivaciones lejanas, identidad internacional y la CCP

Desde los años 1990, la diplomacia brasileña ha empezado a asumir un rol más activo en el escenario internacional. La apertura económica y la redemocratización del país han sido el telón de fondo de la puesta en marcha de una política exterior que, amparada en una nueva legitimidad democrática, ha tratado de garantizar un *locus* más amplio e influyente en la política internacional, tras el fin de la Guerra Fría y los nuevos desafíos de la globalización.⁷

La defensa de la paz y de la resolución pacífica de conflictos constituye una clara línea de continuidad de la política exterior brasileña que remonta al siglo XIX y se mantiene en los diferentes períodos de las relaciones internacionales en el siglo XX. Esa línea de continuidad se ha matizado en dos grandes acciones/actitudes de la diplomacia brasileña: en el histórico de definición y delimitación pacíficas de las fronteras con los diez países limítrofes, tan bien descripta y documentada por el embajador Synesio Sampaio Goes Filho⁸, que ha conferido el gran relieve y la "majestad" al Barão do Rio Branco⁹; y por la participación brasileña en la II Conferencia de la Haya, de 1907, con la posición en defensa de la paz, de los medios pacíficos de solución de controversias y del principio de la igualdad entre los Estados, abogada por el jefe de la delegación brasileña, el jurista Ruy Barbosa¹⁰.

Estas son motivaciones lejanas que constituyen no sólo hitos de magnitud internacional, sino son, *per se*, credenciales de legitimidad de acción externa que el excanciller, profesor Celso Lafer, identifica como parte de la identidad internacional de Brasil¹¹.

Motivaciones cercanas, identidad en cambio...

Desde los años noventa, Brasil es un global trader y desde los años dos mil se ha convertido en un global player. Esa nueva condición del país en la escena internacional ha provocado cambios significativos en el moto propio de la diplomacia brasileña. En lo comercial, el país tiene capacidad de negociar, de manera lo más competitiva, un amplio abanico de productos, desde el agronegocio (e.g., Sadia¹² y otras empresas) hasta aviones de mediano porte (Embraer¹³); por otra parte, posee algunas de las más competitivas empresas transnacionales, como Petrobras¹⁴ (exploración de petróleo en aguas profundas), Vale do Rio Doce¹⁵ (minería), Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Mendes Júnior y Norberto Odebrecht¹⁶ (construcción civil), Banco Itaú¹⁷ (servicios bancarios) entre muchas otras, que han cambiado la tradicional posición de Brasil como recibidor de inversión hacia la posición de inversor, sobre todo en Sudamérica.

Al actuar en la CCP, Brasil podrá hacer lo que los países desarrollados han hecho desde siempre: actuar en la reconstrucción de conflictos con la expertise, la asistencia y el trabajo de sus empresas y de los recursos humanos gubernamentales. Eso podrá significar un mercado y una influencia sin precedentes para la acción de la iniciativa brasileña en el exterior. Pero todavía hay un largo camino hacia esta actuación, pues hace falta iniciativa e interés de los empresarios para actuar en tales mercados "de riesgo".

En una dimensión más política, pero no excluyente de la económica, la actuación de Brasil en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) es un hito en la política exterior brasileña con grande complejidad para la agenda diplomática, interna y externa del País. El logro de la MINUSTAH será el éxito de los países que han invertido en esa misión —con destaque para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay desde el Cono Sur, y EEUU, Canadá y Francia, desde el Norte.

El mandato novedoso de la MINUSTAH, en términos de gobernanza global y reconstrucción post conflicto, ha dado lugar a una acción cooperativa entre esos citados países que son el *hard core* de la Misión, con consecuencias muy benéficas no sólo para la cooperación multilateral sino para la dimensión bilateral de Brasil con los demás sócios.

Llevar el caso de Haiti para la agenda prioritaria de la PBC sería más que importante —fundamental— pues la MINUTAH es la más avanzada experiencia de reconstrucción concertada de un país. Por otra parte, la Misión se mantiene en un equilibrio que puede ser afectado por la inestabilidad crónica del país caribeño y por problemas de orden interno de la agenda doméstica de todas las partes en la Misión, particularmente en la relación interna de los Ejecutivos con sus Parlamentos. 18

Además de la identidad internacional de Brasil como país promotor de la paz, a partir de la diplomacia brasileña, hay que destacarse la actuación sobresaliente de destacados brasileños a partir de la diplomacia de la ONU, como han sido los funcionarios Sergio Vieira de Mello¹⁹ y Gilberto Schlittler²⁰, y el *special rappourter* Paulo Sergio Pinheiro²¹.

Actuación en las propuestas de reforma de las NNUU

En el bienio 1993-1994, Brasil ejerció por séptima vez, desde 1946, la silla no permanente en el CS, período en que ha tenido participación

activa en las discusiones sobre la reforma del mismo CS. Es interesante notar el discurso que el Embajador Celso Amorim, canciller (1993-1994), en el gobierno del presidente Itamar Franco (1992-1994), hizo ante la 48ª Sesión Ordinaria de la AG. El Embajador Seixas Correa observa que

O Embaixador Celso Amorim propõe a atualização dos chamados 'três Ds" expostos pelo Ministro Araújo Castro na Assembléia de 1963. Desarmamento e Desenvolvimento se manteriam como metas fundamentais da comunidade internacional. O outro 'D', no entanto, seria o da Democracia, que substituiria o 'D' da Descolonização proposto originalmente, e que envolveria os temas de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Segurança Internacional.²²

En este mismo discurso, el canciller Amorim se vale del 'D' de la Democracia para defender la democratización de las relaciones internacionales y justificar la necesidad de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Ya en el gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el canciller Luiz Felipe Lampreia en su discurso ante la 50ª Sesión de la AG, propugnó por la reforma del CS y su ampliación. ²³ Brasil volvió a integrar el CS en el periodo 1998-1999, momento en que la actuación de la diplomacia brasileña en la reforma de las NNUU aumenta mucho, durante el mandato del Secretario-General Kofi Annan (1997-2007). Por presumible influencia del Presidente estadunidense Bill Clinton (1993-2001) —que frecuentemente consultaba el Presidente Cardoso sobre temas de la agenda internacional— y por sus propios medios y capacidades, Brasil empezó paso a paso a ensayar un papel de *global player* en la agenda internacional.

Ya durante el gobierno Lula, el embajador Celso Amorim vuelve a asumir la cancillería y Brasil es elegido por novena vez para un mandato no permanente en el Consejo de Seguridad (2004-2005) —con tal elección Brasil es el país que más veces ha actuado como miembro no permanente en el CS.

Al menos dos documentos indican que Brasil ha tenido rol protagónico en las discusiones de la reforma de NNUU: en el Informe Cardoso (2004), sobre la Sociedad Civil, cuya comisión fue presidida por el exPresidente Fernando Henrique Cardoso; y en el Informe *Un mundo más seguro* (2005), producido por el *Panel sobre Amenazas*, *Desafíos*

y Cambio, con la participación del Embajador João Clemente Baena Soares, exSecretario-General de Relaciones Exteriores de Brasil (1979-1984), exSecretario-General de la OEA (1984-1994) y miembro de la Comisión de Derecho internacional (CDI) de las Naciones Unidas (1997-2007) que, junto con el exCanciller uruguayo Enrique Iglesias, entonces presidente del BID, eran los únicos miembros de América Latina y Caribe. El Informe ha sido responsable por la propuesta de creación de la CCP.

Presencia en la creación de la CCP y primeras críticas

Sobre la contribución de Brasil para la idea de la CCP, el canciller Celso Amorim (2003-) ha declarado que "O Brasil se orgulha de ter contribuído bastante, em conversas, em temas —o nosso Embaixador Baena Soares levou idéias desse tipo quando participou da Comissão criada pelo Secretário-Geral Kofi Annan"²⁴. El Embajador Baena Soares, en la declaración hecha al Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC) de la Fundación Getulio Vargas, en Rio de Janeiro, confirma su diálogo con la cancillería brasileña: "Minha prática foi sempre conversar no Itamaraty quando regressava das reuniões (de la Comisión)" y añade que "Sempre me considerei apoiado pelo governo brasileiro e em diálogo com o chanceler". Sobre esta práctica entre los miembros de la Comisón con sus respectivas cancillerías, es importante subrayar que Baena Soares destaca que "(...) todos os outros (los miembros de la Comisión) faziam a mesma coisa, alguns com mais intimidade, outros com mais dificuldade (...)".²⁵

Un hecho relevante que cabe destacar es que Argentina y Brasil, miembros no permanentes del CS en 2005, se abstuvieron ante la adopción de la Resolución 1645 del CS, que define la participación de este órgano en la CCP y estableció la participación continua de los miembros permanentes del CS en el Comité Organizacional de la CCP.

Ya en su discurso que sucedió a la aprobación de la Resolución 60/180 que creó la PBC, el representante brasileño hizo dos críticas al documento fundador de la CCP: 1) La interacción entre la CCP y los órganos principales de las Naciones Unidas; 2) los métodos que se espera emplear para la composición del Comité Organizacional de la CCP.²⁶

Respecto a la primera crítica, la Delegación de Brasil ha considerado que se ha dado más peso a la relación entre la CCP y el CS, sin embargo

(...)when peacebuilding activities come into play, a greater role for ECOSOC should have been forseen, especially if we envisage a reformed, standing ECOSOC, such as Brazil and many others are striving for.²⁷

En lo que atañe a la segunda crítica, Brasil advierte que dos principios que gobiernan los Estados miembros en los órganos de Naciones Unidas no han sido plenamente respetados: 1) La participación mediante elecciones; 2) distribución geográfica equitativa.

O sea, Brasil ha buscado mantener una posición coherente con el espíritu de democratización de las NNUU, presente en el proceso de reforma de organización y que ha sido motivo de tensión puntual entre los miembros permanentes del CS y los demás países.

Elección para la CCP y las primeras sesiones

Brasil fue elegido, por aclamación, en 12/05/2006 para integrar la CCP como uno de los dos siete miembros del ECOSOC. La presencia brasileña en la CCP, por medio del ECOSOC, revela el énfasis de Brasil al tema del desarrollo en la CCP.

En los primeros pasos de la CCP, el gobierno brasileño ha criticado la prerrogativa del CS en definir el ingreso de un país, bajo su mandato, en la agenda prioritaria de la PBC. Sierra Leona y Burundi han sido los dos países elegidos para atención inicial prioritaria.

Pareciera que Brasil apoyaba la idea de que el Haití fuera una de las opciones de prioridad de la CCP en su inicio. Sin embargo, consultado informalmente sobre la posibilidad de presentarse como país beneficiario de la CCP, el gobierno de Haití no ha contestado positivamente.

El canciller Celso Amorim, al analizar la misión del nuevo Secretario General, Ban Ki-Moon, se refiere a los avances logrados en el mandato de Kofi Annan y afirma, sobre la CCP:

(...)O Brasil tem sustentado que países recém-saídos de conflitos devem continuar a ser acompanhados por alguma instância da ONU, uma vez superada a situação mais emergencial de segurança. Questões como as do <u>Haiti</u>, Serra Leoa, Burundi e tantas outras, nas quais a fragilidade político-institucional soma-se à pobreza e ao desenvolvimento, devem ser objeto de atenção integral das Nações Unidas, e não ficar entregues exclusivamente a 'clubes de doadores'. Esse será o papel da nova comissão²⁸ (subrayamos).

El hecho de que el gobierno de Brasil haya incluido Haití como un de los posibles candidatos a la CCP podría ser una estrategia de preparación para la futura, pero no previsible, inclusión de este país en la agenda de la CCP. Cabe señalar, en este sentido, que el citado documento de evaluación de la CCP elaborado por la NYU (2008) recomienda que los países elegidos para al agenda de la CCP deberían estar en un momento de salida del mandato del Consejo de Seguridad, lo que no es el caso de la MINUSTAH.

Brasil preside la Configuración Específica de Guiné-Bissau

La primera y más importante responsabilidad de Brasil en la CCP ha sido su elección por aclamación para presidir la Configuración Específica de Guiné-Bissau, en diciembre de 2007, el tercer país a ingresar en la agenda de la CCP.

Guiné-Bissau es un pequeño país de la costa occidental de la Africa Subsaariana, de colonización portuguesa y lusófono, que mantiene estrechas relaciones con Brasil, en nivel bilateral y en el ámbito de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). El mismo gobierno de Guiné-Bissau ha indicado a Brasil para ser su facilitador en la CCP.

La tarea de conducir los trabajos de Guiné-Bissau en la CCP pone en evidencia la actuación de Brasil en la CCP y su compromiso con un papel más desarrollista de la CCP. Según la cancillería brasileña

Na coordenação dos trabalhos da CCP para Guiné-Bissau, o Brasil

buscará garantir que a Comissão ofereça auxílio efetivo ao processo de reconciliação política e consolidação econômica da Guiné Bissau, com ênfase em ações voltadas para o desenvolvimento e manutenção da paz.²⁹

El gran déficit: la sociedad civil

Una de las críticas recurrentes que se hace al Itamaraty desde la academia brasileña es sobre su carácter cerrado a las otras esferas del Estado y a la sociedad civil, su perfil excesivamente corporativo y con una tendencia monopolista sobre la formulación y ejecución de la política externa. No se pone en entredicho la capacidad, la *expertise* y la operatividad de los diplomáticos, por lo contrario, la diplomacia brasileña es admirada y respetada dentro y fuera de Brasil. La crítica recae sobre una clase de "Síndrome de Torre de Marfil" que pareciera acometer grande parcela de los diplomáticos. Si bien la crítica procede en muchos aspectos, es necesario matizarla y hacer justicia con respecto a los hechos y a las acciones (y reacciones) del Itamaraty en su relación con sus pares estatales y con la llamada sociedad civil.

Respeto a los hechos y a la agenda multisectorial: la increíble diversificación de la agenda internacional frente a las intensas demandas puestas al Estado brasileño ha producido en la ultima década un fenómeno de creciente fragmentación de la política exterior, empezando por los mismos ministerios, que actúan con más autonomía, en temas agrícolas, industriales, educacionales, de salud, de derechos humanos, de defensa. El Itamaraty trata de mantener diplomáticos como asesores internacionales de todos los ministerios en aras de controlar las agendas y convergir los intereses afluentes para el río principal de la política externa. Pero es cada vez más difícil ejercer el monopolio de la formulación de las agendas, como solía serlo. Lo mismo se ha dado con los gobiernos subnacionales, Estados federados y Municipalidades, que con distintos grados de estrategia y acción, han ejercido la paradiplomacia, con o sin el apoyo y el conocimiento del gobierno central.³⁰

Con relación a los hechos y la sociedad civil: durante los casi diez años que separan la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Rio/1992, y el Primer Forum Social Mundial, en Porto Alegre/2001,

Por otra parte, hay oficinas de ONGs internacionales en Brasil muy actuantes en la agenda internacional del País, como Greenpeace, Oxfam y Transparencia Internacional, que han promovido debates y contribuido con una agenda más participativa en las políticas públicas y rendición de cuentas *vis-à-vis* del gobierno brasileño.

Ha habido avances en la cancillería: la creación de la Asesoría de Relaciones Federativas (ARF) en 1997, transformada en Asesoría Especial de Relaciones Federativas y Parlamentarias (AFEPA), en 2003, que es un órgano de asesoría del gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores para dialogar y apoyar acciones de gobiernos subnacionales y la relación con el Congreso. Ya el diálogo con las ONGs no es objeto de un órgano específico, sino que cada área del Itamaraty (Departamento de Derechos Humanos, del Medio Ambiente) asume el diálogo con la sociedad civil respeto al tema. Por otra parte, el Itamaraty dialoga de manera heterogénea, de forma muy selectiva. En los temas en que la cancillería considera que la sociedad civil aporta significativa y cualitativamente el Itamaraty se ha abierto y todos han cosechado grandes logros. Un ejemplo ha sido la Conferencia de Durban contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia e intolerancia correlata, realizada en Sudáfrica, en agosto de 2001, en que las avanzadas posiciones brasileñas en la Conferencia han sido fruto, en larga medida, del diálogo que se ha establecido con los actores no-gubernamentales en la fase preparatoria y en la misma Conferencia.

El diálogo con la academia ha sido más sistemático y se ha visto aumentado desde el gobierno del Presidente Cardoso, por medio de dos instituciones que están ubicadas dentro de la cancillería, pero que tienen más libertad para hacer y financiar eventos: la Fundação Alexandre de Gusmão³² (FUNAG) y el Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais³³ (IPRI). Con mucho más independencia, pero con pocos recursos, la Associação dos Diplomatas Brasileiros (ADB) es un canal que ha ganado importancia creciente, pues abriga los diplomáticos jubilados que se sienten más libres para opinar sobre la política exterior; sin embargo su público preferencial todavía es la comunidad diplomática y la ADB no tiene una actuación ampliada con una agenda de discusión pública, como es el caso de la Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por ejemplo.

El Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), con sede en Rio de Janeiro, es un think tank que ha sido creado en 1998 con apoyo del gobierno y con recursos de la iniciativa privada, cuyo papel es cada vez más necesario como foro de discusiones y propuestas en un marco de diálogo entre el gobierno, las empresas y las ONGs³⁴.

Pero hay nichos de la política exterior —como el de la CCP— que el Itamaraty sigue tratando como tema exclusivamente de Estado. Se nota la ausencia de la sociedad civil en los discursos hechos por el gobierno brasileño en el tema de la CCP. Por otra parte, la carencia de apoyo gubernamental para la actuación de la sociedad civil brasileña en este campo va, poco a poco, abriendo espacios, aunque tímidos, para la actuación de centros académicos e investigadores en proyectos específicos, sobre todo en Haití. El hecho de que Brasil presida la Configuración Específica de Guiné-Bissau es un motivo relevante que justifica una participación cualitativa de la sociedad civil brasileña, lusohablante y latinoamericana en la CCP.

PBC, política internacional y diplomacia ciudadana

Desde el punto de vista de la política exterior brasileña, la participación de Brasil en la creación de la CCP y en su estructura es un capítulo reciente de una línea de continuidad de la diplomacia brasileña que tiene sus antecedentes en la defensa de la paz y de la resolución de conflictos, aliada a la defensa del principio del derecho al desarrollo. Como capítulo de la nueva política internacional de un global player, la apuesta brasileña se enmarcaría en los conceptos de concertação

múltipla³⁵ y de autonomia pela concertação global³⁶, que tratan de explicar la afirmación de Brasil como país que podrá contribuir con la formulación de la agenda global y con las formas y mecanismos de su ejecución y gobernanza global.

¿Habrá condiciones del Itamaraty actuar solitario o monopolístico en esa nueva via mundi? Posiblemente, no; preferiblemente, también no. De ahí la urgencia de la cancillería en incentivar y apoyar, aunque con el riesgo de la divergencia —saludable en tal contexto— a la diplomacia ciudadana³⁷. Solo así la diplomacia brasileña podrá superar el paradigma estatocéntrico que aún limita parte de la política exterior del País, dar eficacia plena al "D" de la Democracia y amplificar el proceso de accountability de la agenda externa.

Por fin, respecto a la baja presencia de ONGs y centros académicos brasileños con inserción internacional y presencia en el ECOSOC, hay que matizar esa problemática con la actuación de la sociedad civil en coaliciones hacia la diplomacia ciudadana, como es el caso de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz, cuya participación en los debates sobre la CCP bajo el *Global Partneship for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) puede contribuir para el incremento de la acción brasileña en ese tema³⁸.

NOTAS

1. Ese texto es una versión ampliada y modificada del borrador presentado por el autor en el panel "La sociedad civil y la Peacebuilding Comission de las Naciones Unidas", III Conferencia Regional del CRIES y el II Encuentro Plataforma Latinoamericana y Caribeña de prevención de conflictos y construcción de la paz, Memorial da América Latina, São Paulo, 17-18 de septiembre, 2006. El autor registra su agradecimiento a la Ministra Glivania Oliveira y a los Secretarios João Ernesto Christófolo e João A. C. Vargas de la Divisão das Nações Unidas del Itamaraty, por facilitar documentos fundamentales y por la gentil recepción en

Brasilia, el 20/03/2008. Agradecimientos igualmente al profesor Thiago Rodrigues (FASM), por la lectura y comentarios críticos, y al profesor Clovis Brigagão por su incentivo y apoyo desde el GAPCon. El autor es el único responsable por las opiniones expresadas en el presente texto.

- 2. Guimarães, Samuel P. (2006). *Desafios Brasileiros na era de gigantes*, p. 293
- 3. La palabra Itamaraty, de origen guarany, significa "piedra manchada en la punta". Es el nombre del antiguo Palacio en que se ubicaba la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, en Rio de Janeiro, y después en Brasilia. Con los anos, pasó a designar la misma cancillería brasileña.
- 4. En português: Comissão de Construção da Paz.
- 5. Peacebuilding, item 97: "(...) we decide to establish a Peacebuilding Commission as an intergovernamental advisory body".
- 6. NYU Center on International Cooperation (2008). Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission.
- 7. Para una visión amplia y crítica de la política exterior brasileña, v. Brigagão, Clóvis; Rodrigues, Gilberto M.A (2006). *Política Externa Brasileira*. Da Independencia aos desafios do século XXI.
- 8. Góes Filho, Synesio Sampaio. (1999). *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. S.Paulo: Martins Fontes
- 9. José da Silva Paranhos Júnior, el Barão do Rio Branco (1845-1912), ha sido canciller en el período 1902-1912 y su enorme influencia en la diplomacia brasileña del Segundo Imperio y del inicio de la República lo ha convertido en el patrono de la diplomacia brasileña. El día 20 de abril, fecha de su nacimiento, es celebrado como el día del diplomático y es cuando el Presidente da posesión a los diplomáticos recién-egresados del Instituto Rio Branco.
- El libro A Raiz das Coisas. Rio Barbosa no Mundo, del Embajador Carlos Henrique Cardim (2007) reúne documentos y analises fundamentales sobre este período.
- 11. Lafer, Celso. (2001) A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira, p.43 y segs.
- 12. www.sadia.com.br

- 13. www.embraer.com.br
- 14. www.petrobras.com.br
- 15. www.cvrd.com.br
- 16. <u>www.andradegutierrez.com.br</u>, <u>www.ccc.camargocorrea.com.br</u>, <u>www.</u> mendesjunior.com.br, www.odebrecht.com.br
- 17. www.itau.com.br
- Ver Brigagão, Clóvis (Ed.); Rodrigues, Gilberto M.A. et al (Coords.)
 (2006) Haiti. O Brasil e a Minustah. GAPConflitos, Rio de Janeiro: GAPCon/FKA.
- 19. Uno de los más eminentes diplomáticos de Naciones Unidas, administrador de NNUU en Kosovo y en Timor Leste, Alto Comisario de las NNUU para los Derechos Humanos, representante especial del Secretario General en Iraq, donde murió en un atentando terrorista en Bagdá, el 19/08/2003.
- 20. Funcionario jubilado del Departamento de Asuntos Políticos de NNUU, ha sido Director de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, y ha representado el Secretario-General en varias misiones, entre las cuales Chipre, Moldova, Nicaragua y Guatemala.
- Profesor de la USP, ex Secretario Nacional de Derechos Humanos en Brasil, ha actuado como Special Rappourter de NNUU para Burundi y Myanmar; y en el tema de la Violencia contra Niños.
- 22. Correa, Luiz F. Seixas (Org.). (1995). A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 555-557.
- 23. Ibidem, p.581-583.
- Discurso de apertura del Seminário "As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um novo Cenário Internacional", Brasília, 24/10/2006.
- 25. Soares, J.C.Baena. (2006). Sem medo da diplomacia, p. 112.
- Brasil/MRE (2005). Discurso proferido pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas na Assembléia Geral (...), 20/12/2005.
- 27. Discurso proferido pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas na Assembléia Geral, por ocasião da adoção da Reso-

- lução 60/180, em 20/12/2005, que cria a Comissão de Construção da Paz. Brasília: MRF.
- 28. Amorim, Celso. (2006). Missão do sucessor de Kofi Annan é completar reforma das Nações Unidas, *Folha de São Paulo*, 17/12/2006, p. A35.
- 29. Brasil. Ministério de Relaciones Exteriores, Nota nº 627, 20/12/2007.
- 30. Sobre ese tema, ver Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio (2006) Política Externa Federativa. Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Cebri Tese, Rio de Janeiro: CEBRI (www.cebri.org.br); Vigevani, Tullo; Wanderley, Luiz E. et al (Orgs.). (2004). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC.
- 31. En la lista de 1997: Instituto de Ação Cultural e Instituto de Análises Sociais e Econômicas/IBASE. En la lista de agosto de 2006, además de las dos anteriores: Legião da Boa Vontade; Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS); Conectas Direitos Humanos; Associação Pernambucana de Defesa da Natureza; Fundação Museu do Homem Americano. De estas, la única que participa de los debates de política internacional en el área de los Derechos Humanos y a la vez hace el monitoreo de la política exterior brasileña en ese tema es la Conectas Direitos Humanos, con sede en São Paulo (www.conectas.org).
- 32. <u>www.funag.gov.br</u>
- 33. www.ipri.funag.gov.br
- 34. www.cebri.org.br
- 35. Brigagão, Clovis; Proença Júnior, Domício (2002). <u>Concertação Múltipla. Inserção Internacional de Segurança do Brasil</u>, p.133 y sgs.
- 36. Ver Rodrigues, Gilberto M. A. (2006). "Dubya and Lula. Autonomy through global concert", p.166-168, Gupta and Cherian (Ed.) *The Second Bush Presidency. Global Perspectives*.
- 37. La diplomacia ciudadana se enmarca en el concepto de two-track diplomacy, en que la sociedad civil tiene un rol complementario a la diplomacia estatal. Cf. Serbin, Andres (Org.) (2008). Construcción de paz y diplomacia ciudadana en America Latina y Caribe; y Brigagao, Clovis; Mello, Valerie (Orgs.) (2006) Diplomacia Cidadã. Panorama Brasileiro de Prevençao de Conflitos Internacionais.
- 38. El Grupo de Analise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAP-

Con), coordinado por el Profesor Clóvis Brigagão, en la Universidade Candido Mendes, en Rio de Janeiro, es una institución brasileña pionera en el ámbito de la investigación sobre el tema, con participación en la Plataforma Latino Americana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz. Cf. www.gapcon.org/mambo

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Amorim, Celso (2006). Missão do sucessor de Kofi Annan é completar reforma das Nações Unidas. *Folha de S.Paulo*, 17/12/2006, p. A35.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2007). Discurso da Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, em debate sobre o relatório da Comissão de Construção da Paz (CCP) e o relatório do Secretário-Geral sobre o Fundo de Construção da Paz. Nova Yorque: Assembléia Geral, 11/10/2007. Brasília: MRE.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2007). Discurso do Representante do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Ronaldo Motta Sardenberg, em debate aberto do Conselho de Segurança sobre Construção da Paz em situações pós-conflito, em 31/1/2007. Nova Iorque/Brasília: MRE.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2005). Discurso proferido pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas na Assembléia Geral, por ocasião da adoção da Resolução 60/180, em 20/12/2005, que cria a Comissão de Construção da Paz. Brasília: MRE.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2006). Eleição do Brasil à Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas. Nota nº 306, Brasília: MRE, 16/05/2006.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2007). Nota à imprensa por ocasião da eleição do Brasil para presidir a configuração específica para a Guiné-Bissau da Comissão da Construção da Paz. Brasília: MRE, Nota nº627, 20/12/2007.

- Brasil, Ministério de Relaciones Exteriores (2006). Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Seminário "As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento e um novo Cenário Internacional", por ocasião do 61º aniversário das Nações Unidas Brasília, 24/10/2006.
- Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício (2002). Concertação Múltipla. Inserção internacional de segurança do Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves/F.Konrad Adenauer.
- Brigagão, Clóvis; Mello, Valerie (Orgs.) (2006). Diplomacia cidadã. Panorama brasileiro de Prevenção de Conflitos Internacionais. Rio de Janeiro: Gramma.
- Brigagão, Clóvis; Rodrigues, Gilberto M. A. (2006). *Política externa* brasileira. Da Independência aos desafios do século XXI. São Paulo: Moderna.
- Brigagão, Clóvis (Ed.); Rodrigues, Gilberto M. A. et al (Coord.). (2006). Haiti. O Brasil e a MINUSTAH. GAPConflitos, Rio de Janeiro: GAP-Con/Fundação Konrad Adenauer.
- Cardim, Carlos Henrique (2007). A *raiz das coisas*. Rui Barbosa: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Correia, Luiz Felipe Seixas (Org. e notas). (2007). A *Palavra do Brasil nas Nações Unidas*. 1946-2006. 2ª ed., Brasília: FUNAG.
- Garcia, Eugenio Vargas (2005) Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Góes Filho, Synesio Sampaio (1999). Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas. Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios Brasileiros na Era de Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Heemskerk, Renske (2007). The Peace Building Commission and civil society engagement. *Disarmament Journal*, UNIDIR, Spring.
- Lafer, Celso (2001). A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva.
- Lampreia, Luiz Felipe (1999). *Diplomacia Brasileira*. *Palavras*, *contextos e razões*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lacerda.

- Marcovitch, Jacques (Org.) (2004). Sérgio Vieira de Mello. Pensamento e Memória. Sao Paulo: EDUSP/Saraiva.
- Naciones Unidas. A/Res/60/1. 2005 World Summit Outcome. New York, 24/10/2005 www.un.org
- NYU Center on International Cooperation (2008). Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission. New York: NYU(CIC-IPI)/Denmark Permanent Mission to the UN, April '2008.
- Oliveira, Flavio. R; Rodrigues, Gilberto M. A; Rodrigues, Thiago (2006). A crise do Haiti: história, perspectivas e a MINUSTAH. Coyuntura Regional, CRIES, Buenos Aires.
- Power, Samantha (2008). Chasing the flame. Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world. New York: Penguin Press.
- Rodrigues, Gilberto M.A. (2006). "Dubya and Lula. Autonomy though global concert". Gupta, Amit; Cherian, Samuel (Ed.). *The Second Bush Presidency. Global Perspectives*. New Delhi: Observer Research Foundation/Pearson, Longman, p.166-186.
- Rodrigues, Gilberto M.A.; Schlittler, Gilberto (2004). "O Conselho de Segurança da ONU". Brigagão, Clovis et al (Orgs.). *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança*. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Fundação Konrad Adenauer.
- Serbin, Andrés (Coord.) (2008). Construcción de paz y diplomacia ciudadana en America Latina y el Caribe. Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- Soares, João Clemente Baena (2006). Sem medo da diplomacia depoimento ao CPDOC. Organizadores: Maria Celina D' Araujo et al. Rio de Janeiro: FGV.
- United Nations (2004). A More Secure World: Our Shared Responsability. Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations.
- United Nations (2007). Guinea-Bissau added to agenda of Peacebuilding Commission; Brazil elected chair of Country-Specific Configuration. New York: UN/PBC 26, 19/12/2007.
- United Nations (1997). List of non-governamental organizations in consultive status with the Economic and Social Council, 1997/NGO List Parts I/II.

United Nations (2006). List of non-governamental organizations in consultive status with the Economic and Social Council as at 31 August 2006, E/2006/InF4.

United Nations (2005). Secretary-General. Secretary General calls endorsement of Peacebuilding Comission. A turning point in remarks following historic event. (SG/SM/10277, GA/10440). New York: Department of Public Information, 20/12/2005.

United Nations (2007). *Peace Building Comission* (www.un.org/peace/peacebuilding)

RESUMEN Brasil y la Comisión de Consolidación de la Paz. Política exterior y diplomacia ciudadana

Brasil en las NNUU y sus intereses en nuevos papeles en la prevención de conflictos y construcción de la paz, incluyendo la disposición de ingresar en el Consejo de Seguridad como miembro permanente, tiene raíces históricas en la actuación del País en la definición y delimitación pacífica y definitiva de fronteras con sus diez vecinos y en la defensa de principios de Derecho Internacional; hoy se justifica en la nueva proyección de Brasil en el mundo, con intereses políticos, económicos, sociales y culturales ampliados y en su actuación en misiones de paz, como la MINUSTAH. La participación brasileña en la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP), sobre todo como presidente de la Configuración Específica de Guiné-Bissau, puede ser vista a la luz de su legado diplomático y de su nuevo horizonte de inserción internacional, con responsabilidad creciente en la gobernanza global. La apertura de las NNUU a la sociedad civil desafía al Itamaraty a relacionarse con nuevos actores sociales, incluyendo la diplomacia ciudadana en el ámbito de la CCP.

ABSTRACT Brazil and the Peace Consolidation Commission, Foreign Policy and Citizen Diplomacy

Brazil at the United Nations and its interest in playing new roles in conflict prevention and peace-building, including the determination to become a permanent member of the Security Council are a longstanding tradition of this Country, which has contributed to the peaceful and final definition and determination of the borders with its ten neighbors and strived for the defense of principles of International Law. Today, this reflects in Brazil's renewed presence in the world, pursuing broader political, economic, social and cultural interests and participating in peace missions such as the MINUSTAH. Brazil's presence in the Peace Consolidation Commission (PCC), especially as chair of the Guiné-Bissau Specific Configuration may be analyzed in the light of the country's diplomatic legacy and its new quest for international insertion with a growing responsibility for global governance. The UN's openness to civil society challenges the Itamaraty to interact with new social actors, including citizen diplomacy within the context of the PCC.

Sumário Brasil e a Comissão de Consolidação da Paz. Política Exterior e Diplomacia Cidadã

O Brasil na ONU e seu interesse em assumir novos papéis na prevenção de conflitos e construção da paz, incluindo a disposição em ingressar no Conselho de Segurança como membro permanente, tem raízes na histórica atuação do País na definição e delimitação pacífica e definitiva de fronteiras com seus dez vizinhos e na defesa de princípios basilares de Direito Internacional; hoje se justifica na nova projeção brasileira no mundo, com interesses políticos, econômicos, sociais e culturais ampliados e na sua atuação em missões de paz, como a MI-NUSTAH. A participação brasileira na Comissão de Construção da Paz (CCP), em especial como presidente da configuração específica da Guiné-Bissau, pode ser vista à luz de seu legado diplomático e de seu novo horizonte de inserção internacional, com responsabilidade crescente na governança global. A abertura da ONU à sociedade civil desafia o Itamaraty a se relacionar com novos atores sociais, incluindo a diplomacia cidadã no âmbito da CCP.



La Declaración de Luarca y el concepto centroamericano sobre la paz

Gabriel Aguilera Peralta¹

1. Importancia de la Declaración de Luarca

Para entender la importancia de la Declaración de Luarca, debemos referirnos a las nociones tradicionales que viene a sustituir. El fenómeno de la guerra ha estado presente en toda la historia humana conocida y el relato histórico tiende a privilegiar los decursos bélicos, al grado de que los espacios de paz aparecen como episodios temporales entre una u otra guerra. Por ello la paz solía definirse solamente como ausencia de conflicto y violencia, pero sin precisión de que era por sí misma la paz. Se añade a la dificultad de aprehensión del concepto, el no tener —o percibir que no se ha tenido— una realización suficientemente extendida en el tiempo de la experiencia de sociedades pacíficas. Celestino del Arenal señala esa cuestión; "Y dado que la paz , entendida en sentido estricto, nunca se ha alcanzado en la historia de la humanidad y que, por lo tanto, no tenemos una imagen real y definible, en relación

a una realidad histórica concreta, de lo que es el estado de paz, ni de las vías más adecuadas para su consecución, resulta que la paz, como ideal o como valor a alcanzar puede ser objeto de manipulación, tanto en cuanto a lo que es un estado de paz, como en cuanto a las vías para su realización".²

En ese sentido, la Declaración de Luarca ofrece una definición y una conceptualización completa, al vincular la paz con "el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos, como condición para la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos, a la eliminación de todo tipo de violencia, así como al respecto efectivo de todos los derechos humanos".³

O sea, en la lógica de la declaración Paz es igual a desarrollo, no violencia y derechos humanos. Expresado en una fórmula sería así:

P = D + NV + DH

Superado por ello, y de lejos, la interpretación negativa, amplía largamente la positiva y se acerca a la llamada corriente maximalista sobre el entendimiento de lo que es la paz.

Como sabemos, se suelen identificar tres corrientes en esta temática. Las minimalistas, las tradicionales, son los entendimientos sobre "paz negativa" o ausencia de conflicto armado, pensamiento en la línea del realismo político de las relaciones internacionales. Las intermedias identifican el Imaginario que nos ocupa en cuanto a la desaparición de los factores que provocan la guerra, incluyendo las corrientes de pensamiento que la justifican, las instituciones y las relaciones que la provocan. Finalmente tenemos la corriente maximalista que tiende a postular la eliminación de de todas las violencias y la constitución de sociedades negociatorias y conciliatorias.⁴

El maximalismo coincide con el pensamiento de la UNESCO y su elaboración contenida en la Declaración de Sevilla que en sus cinco proposiciones niega que la biología condene la humanidad a la guerra y sostiene que "la misma especie que ha inventado la guerra, puede inventar la paz"⁵, así como la Declaración de Yamusukro y su conocida afirmación de "la paz en la mente de los hombres". Este último documento expande el maximalismo al analizar las que llama "amenazas

no militares a la paz" entre las que incluye el desempleo, las drogas, la falta de desarrollo, la deuda del Tercer Mundo, el desequilibrio entre los países industrializados y los que se encuentran en proceso de desarrollo, los daños al medio ambiente, la destrucción de la capa de ozono y la contaminación.⁶

Uno de los problemas no resueltos por el maximalismo es que la total ampliación del concepto de paz, lo hace abarcar tal cantidad de elementos que su traducción a categorías susceptibles de ser operativas resulta compleja. En ese sentido, la Declaración de Luarca logra una mejor acotación, en cuanto refiere la paz a la plena vigencia de los derechos humanos. Efectivamente, examinando la dicha Declaración, después de la afirmación inicial de que "las personas, los grupos y los pueblos tienen el derecho inalienable a una paz justa, sostenible y duradera", se enumeran los catorce derechos específicos, que son los que realizan la situación de paz.

Derechos contenidos en la Declaración de Luarca⁸

Derecho a la educación en la paz y los derechos humanos
Derecho a la seguridad humana
Derecho a vivir en un entorno seguro y sano
Derecho a la desobediencia y a la objeción de conciencia
Derecho a resistir y a oponerse a la barbarie
Derecho al refugio
Derecho a emigrar, a establecerse pacíficamente y a participar
Ejercicio de las libertades de pensamiento, conciencia y religión
Derecho a un recurso efectivo
Derecho al desarme
Derecho al desarrollo
Derecho al medio ambiente sostenible
Grupos vulnerables

Se observan en estos catorce derechos, varios que son coincidentes con los que establecen la normativa internacional sobre derechos humanos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sus protocolos facultativos, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y sus protocolos, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanas o degradantes, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y otros más.⁹

Destaca la inclusión de derechos de nuevo reconocimiento, aún no recogidos plenamente en tratados o convenciones, entre ellos el Derecho a la Seguridad Humana, el Derecho al Desarme, el Derecho al Medio ambiente sostenible.

En cuanto al señalamiento de los sujetos a quienes corresponde asegurar la observancia de los catorce derechos, la Declaración dice que la responsabilidad esencial se debe atribuir a los Estados y a las Naciones Unidas, añadiendo que en sentido amplio, la ejecución corresponde "a los Estados, las Organizaciones internacionales, la sociedad civil, los pueblos, las mujeres y los hombres, las empresas y otros actores sociales y, en general, a toda la comunidad internacional".¹⁰

Por el papel que se signa a Naciones Unidas, la Declaración contiene recomendaciones específicas para su fortalecimiento. Hay igualmente señalamientos muy específicos sobre las intervenciones militares unilaterales sin autorización del Consejo de Seguridad, la revisión de la composición y procedimientos de este último órgano, el rol de la Comisión de Consolidación de la Paz.

La cuestión de cómo se puede aplicar una Declaración de contenido tan amplio y por qué mecanismo, se deja al cuidado de un Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz. Finalmente, se espera que la Asamblea General de Naciones Unidas pueda considerar la adopción del documento, el cual ya está redactado empleando el formato usual para esas declaraciones.

En su concepto y contenido, la Declaración de Luarca puede entenderse como logrando extraer y condensar los ejes fundamentales de la normativa sobre derechos humanos y verterlos como contenido de una precisión de la paz deseable para nuestro tiempo. Destaca que el Documento busca ir más allá de las usuales declaraciones de principios, para convertirse en un marco vinculante. Sin embargo, la parte relativa a la aplicación deja en el centro de esa responsabilidad a un Grupo de Trabajo, en el estilo de los Grupos similares de Naciones Unidas. Ello es probablemente inevitable, dado que se ha buscado la inserción del Documento como Declaración de la Asamblea General y por ello, sujeta a la forma en que opera el Organismo mundial.

2. La construcción de la paz en Centroamérica

Dado que la subregión centroamericana atravesó en la década de los años 80 del siglo pasado por una sucesión de conflictos bélicos, tanto internos como externos y que los mismos estaban con diversos grados de intensidad vinculados a la rivalidad de súper potencias del periodo de la Guerra Fría, la reflexión sobre la paz en esa área tuvo la característica de ser una elaboración no solamente teórica, sino emanada de sociedades desgarradas por los conflictos bélicos.

La primera iniciativa para promover la solución política al conflicto armado fue la *Iniciativa de Contadora*, emprendida por varios países latinoamericanos, en calidad de componedores, entre 1983 y 1986. ¹¹ En esa coyuntura los conflictos armados estaban presentes en la subregión, por lo que las recomendaciones principalmente buscaban se referían la distensión y la solución política a los diferendos entre los Estados, aunque también incluyeron disposiciones sobre democratización y reconciliación. ¹²

La propuesta final de la iniciativa contenía por ello compromisos divididos en dos capítulos. El primero se refería a los temas políticos que incluían:

- distensión regional y fomento de la confianza, reconciliación nacional.
- derechos humanos, procesos electorales y cooperación parlamentaria

El segundo capítulo eran compromisos sobre seguridad, abarcando temas tales como maniobras militares, armamento y efectivos milita-

res, bases militares extranjeras, tráfico de armas, prohibición de apoyo a grupos irregulares, abstención de apoyo al terrorismo, subversión y sabotaje, sistemas de comunicación directa.¹³

Otros capítulos se dedicaron a compromisos sobre asuntos económicos y sociales, especialmente para reactivar la integración centroamericana y al tratamiento de los refugiados.

Como se observa, el concepto de paz de Contadora se refería a la democratización y los derechos humanos, elementos contenidos en uno de los Derechos de la Declaración de Luarca, aunque probablemente el centro de la propuesta eran las Medidas de Confianza Mutua para alcanzar la distensión militar. Eso era inevitable, dado que en la coyuntura el mayor riesgo era que el conflicto escalara a situaciones de guerra abierta entre países.

Es sabido que Contadora no logró plenamente sus objetivos, por no haberse llegado a la suscripción de la propuesta de Acta final, aún cuando se le acredita a esa iniciativa haber detenido la escalada de confrontación y haber abierto la puerta a la lógica negociatoria.

El siguiente esfuerzo estuvo representado por el *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, también conocido como Acuerdo de Esquipulas II. La importancia de Esquipulas estriba en que fue un esfuerzo realizado por los propios actores participantes en el conflicto y que efectivamente alcanzó su objetivo, al poner fin a los contenciosos interestatales y abrir el camino para que se resolvieran los intraestatales.

En la parte preambular de Esquipulas los Presidentes centroamericanos acuerdan "comprometernos a luchar por la paz y erradicar la guerra". En otra parte se vinculan paz y desarrollo al afirmar "Pedimos un trato internacional que garantice el desarrollo para que la paz que buscamos sea duradera. Reiteramos con firmeza que paz y desarrollo son inseparables".

En la parte resolutiva Esquipulas contiene varios de los compromisos propuestos por Contadora y añade otros. Sus contenidos cubren la reconciliación nacional, la exhortación al cese de hostilidades, democratización, elecciones libres, cese de ayuda a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales. No uso del territorio para agredir a otros Estados, negociaciones sobre seguridad. Verificación, control y limitación de armamentos, refugiados y desplazados, cooperación para la paz y el desarrollo, verificación y seguimiento internacional.

Donde encontramos un avance en el concepto de paz es en el punto resolutivo 9, el cual establece lo siguiente:

"9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.

En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de Centroamérica adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria.

La consolidación de la democracia implica la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social. Para lograr estos objetivos los gobiernos gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la comunidad internacional".¹⁴

Este es el mismo concepto de la Declaración, porque identifica paz con desarrollo. Pero la idea, fuera del punto 9, no tiene más desarrollo en el texto de Esquipulas y el seguimiento se refirió a la gestión de cooperación externa. Sí, es de admitir, era difícil hacer operativo un compromiso para alcanzar "sociedades igualitarias y libres de la miseria".

La siguiente iniciativa que procede examinar es el conjunto de normas e instituciones que relanzaron la integración centroamericana. En general al crear el Sistema de la Integración Centroamericana SICA se tuvo como modelo la Unión Europea y el Imaginario de sociedad es similar: ordenamientos sociales basados en la democracia, la equidad y el desarrollo. El tema de la paz aparece en esta iniciativa así como parte del dicho Imaginario. En uno de los instrumentos centrales, el llamado Protocolo de Tegucigalpa se señala que uno de los principios fundamentales del SICA es el que:

"Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana". 15

Ese pensamiento se retoma en el documento que hasta ahora se asume como el que mejor encierra la ideología de la integración, la Alianza centroamericana para el desarrollo sostenible, la cual se define como "iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico, que concretaremos en un programa de acciones con las cuales aspiramos a convertirnos en un modelo para otras regiones". Añade que "es una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades". 16

Uno de los principios de la Alianza, se refiere a la paz:

"4. La promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana.

La libertad política; el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos, el combate a la violencia, la corrupción y la impunidad; y el respeto a los tratados internacionales válidamente celebrados, son elementos esenciales para la promoción de la paz y la democracia como formas de convivencia humana.

La paz y la democracia se fortalecen por medio de la participación ciudadana. En ese sentido, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, de los mecanismos de participación y del estado de derecho son indispensables para el desarrollo sostenible."

En la parte de compromisos de la Alianza, se retoma la paz

"Paz.

Nos comprometemos a empeñar nuestros esfuerzos para consolidar y continuar construyendo la paz en la región de una manera dinámica y activa, a fin de que se propicie un desarrollo integral de nuestras sociedades, consolidando el combate a la pobreza, la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, la modernización productiva, la conservación del medio ambiente, el uso racional de los recursos naturales renovables y la modernización del Estado". 18

Esta conceptualización de la paz se ubica en el maximalismo y se acerca a varios de los derechos contenidos en la Declaración de Luarca. Para la época en que se suscribe, no solamente se había superado los conflictos interestatales, sino que ya se había alcanzado la paz en El Salvador y Nicaragua, estando únicamente Guatemala aún en situación de guerra interna, aunque ya se habían iniciado las negociaciones para resolver el conflicto. Por consiguiente, los Presidentes centroamericanos ya se encontraban en mejores condiciones para profundizar su visión del significado de la paz.

Un instrumento posterior, el *Tratado Marco de Seguridad Democrática* en *Centroamérica* añade el objetivo de propiciar la cultura de paz,

"Contribuir a impulsar la promoción regional de todos los derechos humanos y de la cultura de paz, democracia e integración entre los habitantes de Centroamérica". 19

Se observa, por consiguiente, que en su periodo fundacional, el SICA adelantó reflexiones interesantes sobre el concepto de paz y las incorporó en sus normas más importantes. Sin embargo, posteriormente no se dio seguimiento o desarrollo a esa reflexión. De todas suertes, el Imaginario de la integración sí recoge en forma apropiada, aunque sin desarrollo, el tema de la paz.

3. La paz en los Acuerdos de Guatemala

Los contenciosos armados intraestatales afectaron principalmente a El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En los tres casos concluyeron por medio de entendidos políticos. Vamos a examinar el caso de Guatemala, cuyo conflicto armado terminó mediante la suscripción de los acuerdos de paz más ambiciosos en el continente.

El concepto de paz fue central en las definiciones iniciales de ese proceso. Originalmente se habló de dos posibles contenidos de la agenda; la "corta" se refería al cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración de los insurgentes y extinción de la responsabilidad penal de los participantes en el conflicto. Por ello, correspondía en alguna manera a la idea de la "paz negativa", o sea el fin de la guerra.

La alternativa era la "agenda larga" que comprendía el tratamiento y resolución de todas las causas que habían originado el conflicto. Como estas eran estructurales, el temario se volvía en extremo amplio. Así, la paz a construir oscilaba entre las posiciones intermedias, ya que buscaba eliminar las causas de la guerra, y las maximalistas porque en su visión las reformas abarcaban problemas como el de las relaciones interétnicas y su vínculo con el poder, que vienen de la fundación de la nación.²⁰

La negociación no se consolidó hasta que se resolvió este punto, a favor de la agenda larga. De esa suerte, a lo largo de siete años se debatieron y se condensaron un conjunto de Acuerdos. Algunos de ellos, llamados operativos se referían a la agenda corta, en tanto que los restantes, identificados como sustantivos, a la agenda larga.

Acuerdos sustantivos del proceso de paz en Guatemala 21

Acuerdo marco sobre la democratización par la búsqueda de la paz por medios políticos.

Acuerdo global sobre derechos humanos.

Acuerdo sobre el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.

Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

Acuerdo de paz firme y duradera.

En la lógica de estos Acuerdos, firmados en el año 1996 la Paz se realiza mediante la democracia, los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, relaciones socio económicas y agrarias justas, el fortalecimiento del poder civil y la desmilitarización, la reforma del Estado, la reforma fiscal, de la Constitución Política de la República, el esclarecimiento del pasado, la reparación a las víctimas, el reasen-

tamiento de los desarraigados y desplazados, la reincorporación de los ex combatientes, la promoción de la cultura de paz, etc. Aunque no se convino un acuerdo específico sobre género, los derechos de la mujer son reconocidos transversalmente en varios de los acuerdos.

Se estableció un complejo mecanismo de seguimiento y verificación. Las decisiones políticas se trasladaron a 179 compromisos operativos, una entidad de Naciones Unidas, Minugua, y una comisión compuesta por los firmantes, guerrilla, gobierno y Minugua, tendrían a su cargo la monitoría. Además, se establecieron una red de comités y comisiones de diversa naturaleza, para el seguimiento de puntos específicos.

Aunque no se llegó a explicitar concretamente, el supuesto es que del cumplimiento de los compromisos surgiría una sociedad organizada sobre la paz. Por ello, son evidentes las coincidencias del entendido general sobre la paz y sus ejecuciones concretas de los Acuerdos, con varios de los derechos de la Declaración.

Una década después de la firma de los Acuerdos, diversos balances establecieron que los compromisos sustantivos, que habían sido recalendarizados en el 2000, se habían cumplido parcialmente, se habían vuelto procesos, se habían observado totalmente o permanecían incumplidos. Aunque se registraron importantes avances, una serie de indicadores apuntaban a un país afrontando graves problemas, entre ellos altos índices de pobreza, inequitativa distribución del ingreso y muy alta violencia criminal.

En tanto que a nivel de la formulación general y abstracta se podía imaginar una transformación total de una sociedad, para convertirla en un país de paz, la realización de esos compromisos solamente se logró parcialmente y no logró propiciar un cambio estructural.

Los compromisos que se cumplieron en su casi totalidad fueron los operativos. Lleva ello a la conclusión que el manejo de la agenda corta, correspondiente a la visión minimalista, fue exitosa, en tanto que la agenda larga de la visión intermedia y maximalista sigue pendiente de completa realización.

4. Proyección de la Declaración de Luarca a Centroamérica

En Centroamérica, el decurso de salida del conflicto armado múltiple que tuvo lugar en los años 80, atravesó por etapas en que primero se lograron arreglos subregionales, muy enfocados a lo interestatal y a los aspectos militares de los contenciosos, para pasar a la reconstitución de la integración con base en un marco conceptual que emplea un concepto amplio de la paz. A las formulaciones iniciales, sin embargo, no se les dio seguimiento y desarrollo.

A nivel nacional, varios países resolvieron sus situaciones de guerra mediante negociaciones que llevaron a entendidos políticos. El proceso de paz más ambicioso, en Guatemala, ligó su propósito a una reforma estructural completa de la sociedad, la cual no llegó aún a realizar.

Si la Declaración de Luarca llegara a ser adoptada oficialmente por Naciones Unidas, constituiría un marco para que el trabajo por la paz en Centroamérica se consolidara, profundizara y fortaleciera. En particular, la formulación de objetivos por medio de Derechos es susceptible de traducirse a normativas vinculantes, lo que facilitar las gestiones para su cumplimiento. En particular, Luarca incorpora derechos sobre asuntos que son de prioridad en Centroamérica, tales como el derecho a la emigración.

Por ello, se sugiere concretamente que el órgano apropiado del SICA conozca la Declaración de Luarca y se pronuncie en su respaldo. Para ello sería necesario que una Cancillería centroamericana sometiera una propuesta ala Secretaría General del SICA, de manera que el tema se colocara en agenda de una de las cumbres presidenciales, la cual podría emitir el punto resolutivo correspondiente.

Por otra parte, sería apropiado que en Guatemala el Consejo Nacional de la Paz entrara en conocimiento de la Declaración, constatara su coincidencia con los compromisos de la paz y acordará su respaldo. Los partidos políticos integrantes del Consejo, podrían proponer un punto resolutivo en el Congreso de la República, en respaldo a la Declaración.

La Declaración de Luarca constituye un avance importante en los esfuerzos por la paz mundial. Su adopción oficial por Naciones Uni-

das debe ser un objetivo a lograr mediante un esfuerzo concertado de gobiernos y de la sociedad civil.

NOTAS

- El autor es Vicepresidente del Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ) de Guatemala. Ha sido dos veces Viceministro de Relaciones Exteriores, así como Secretario de la Paz de su país. Recientemente ha sido nombrado Embajador de Guatemala en Alemania.
- Celestino del Arenal (1990). "La investigación para la paz". En; Estudios Internacionales, Revista del Iripaz, año 1 No. 2, julio-diciembre de 1990.
- 3. Declaración de Luarca (Asturias) sobre el Derecho Humano a la Paz, Considerando 2.
- 4. Celestino del Arenal discute esos modelos. Op. cit
- Declaración de Sevilla de 1986, divulgada por UNESCO el 16 de noviembre de 1989. www.unesco.org/cpp/sp
- 6. Declaración de Yamusukro, Coite d´Ivoire, julio de 1989. <u>www.</u> <u>unesco,org/cpp/sp</u>
- 7. Declaración de Luarca,, op cit
- 8. Ibid.
- Estos textos en: Consejo Nacional de Derechos Humanos: Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Lima, Perú, SF
- 10. Declaración...op. cit.
- 11. Esos países fueron Colombia, México, Panamá, Venezuela, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay.
- 12. Declaración de Contadora y Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central. En: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala. Tomo I, Minugua, Guatemala, 2000.

- Acta de Contadora para la Paz y cooperación en Centroamérica, Minugua, op cit.
- 14. Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. En: Minugua op cit.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (ODECA). En: SICA: El Libro de Centroamérica. Un instrumento cívico de los pueblos, SG SICA, CSUCA, Costa Rica, 1998
- 16. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994. En: El libro... op cit.
- 17. Ibid.
- 18. Ibid.
- 19. Ibid
- Para el debate sobre este punto ver; Gabriel Aguilera (2003). Realizar un imaginario: La paz en Guatemala, Colección Cultura de Paz, FLA-CSO, Guatemala.
- Acuerdos de Paz, Universidad Rafael Landívar, Secretaria de la Paz, Ministerio de Educación, ASDI; Guatemala, 1998.

RESUMEN La Declaración de Luarca y el concepto centroamericano sobre la paz

Este documento examina los contenidos de la Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz y analiza desde esa perspectiva los contenidos de la normativa de la integración centroamericana, así como de los Acuerdos de Paz de Guatemala. Se propone posteriormente, la referencia a la Declaración de Luarca para el posterior desarrollo de la normativa e instrumentos sobre la paz de la subregión centroamericana.

ABSTRACT The Luarca Declaration and the Central-American Concept of Peace

This document examines the contents of the Luarca Declaration on the Human Right to Peace and analyzes the principles underpinning Central American integration and the Guatemalan Peace Accords from that perspective. It also includes a reference to the Luarca Declaration aimed at further development of the regulations and instruments necessary to promote peace in the subregion of Central America.

Sumário

A Declaração de Luarca e o conceito centro-americano sobre a paz

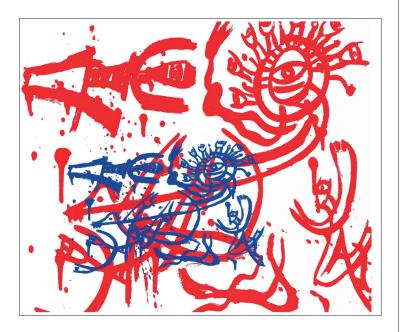
Este documento examina os conteúdos da Declaração de Luarca sobre o Direito Humano à Paz e analisa, desta perspectiva, os conteúdos das normas da integração centro-americana, assim como dos Acordos de Paz da Guatemala. Logo após, propõe o respaldo à Declaração de Luarca para o posterior desenvolvimento das normas e instrumentos sobre a paz da sub-região centro-americana.

PROXIMAMENTE

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe

N°7, Año 2008-2009

Coordinadores: Lázaro Peña, Laneydi Martínez y Andrés Serbin



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Proyecto de Declaración Universal sobre el Derecho Humano a la Paz. Declaración de Luarca.

Celia Medrano

«...Hay verdades tan evidentes por sí mismas que deben ser proclamadas una y otra vez para que no caigan en el olvido..." (Hans Kelsen, California, junio de 1944)

En los diferentes talleres, seminarios y conferencias de discusión sobre la pertinencia de un proyecto de Declaración Universal sobre el derecho humano a la paz, han subrayado con insistencia diferentes ponentes que la preservación de la paz constituye el principal propósito de la ONU, aparece como la preocupación fundamental en las relaciones internacionales en la Carta de las Naciones Unidas, que desde 1945 establece que los Estados Miembros convienen en arreglar las controversias por medios pacíficos y en abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra otros Estados. Este auténtico objetivo fundacional se encuentra, desde un primer momento, directamente

vinculado al derecho al desarrollo y al goce efectivo e integral de los derechos humanos

También en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos destaca el compromiso de los Estados de promover actividades "...a favor del mantenimiento de la paz" y la enumeración de las condiciones necesarias para el goce de la misma. Destaca el Protocolo de San Salvador, que lo refiere específicamente en el Art.13 sobre el derecho a la educación.

Es interesante, independientemente del texto completo y los objetivos del instrumento, mencionar la referencia a la paz descrito desde 1947 en el **Tratado interamericano de asistencia reciproca**: "...la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad...".

Cuatro décadas después, en la **Declaración sobre seguridad en las Américas**, se plantea que "La paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional...".

Vale la pena también, hacer referencia a la Convención Iberoamericana de derechos del joven, que en el artículo 4 especifica el derecho a la paz.

En su "Introducción al derecho a la paz", Mohammed Bedjaqui refiere que el derecho humano a la paz ha sido definido como la ausencia no sólo de conflictos armados, sino también como la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el subdesarrollo económico y social".

Sin embargo, Actualmente, no se ha codificado como tal un "derecho humano a la paz", a pesar de la referencia puntual en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a un orden social e internacional que haga efectivos los derechos humanos.

Algunos juristas piensan que no están maduras las condiciones para acoger lo que sería un nuevo derecho humano, el *Derecho Humano a la Paz*, en el cuerpo actual de los Derechos Humanos. Para Victoria Abellán, por ejemplo, se necesita un mayor poso social, un trabajo de debate y defensa de la paz como valor, que actúe de catalizador social para que, efectivamente, pueda darse el salto a su estructuración jurídica, a su reconocimiento y universalización como derecho humano.

Sin embargo, para especialistas como Ángel Chueca, en su mayor medida ya se ha configurado el derecho humano a la paz, pero no se ha plasmado en la norma escrita. Para Chueca, precisamente por esta carencia el derecho a la paz resulta bastante invisible para un sector doctrinal y, por otro lado, se resiente su exigibilidad por las personas, se resiente su aplicación real. Desde la perspectiva colectiva, prosigue Chueca, "...puede defenderse que la paz es un valor general y superior a los derechos humanos y que por tanto no es en sí misma un derecho humano..."².

La reivindicación del Derecho Humano a la Paz parece particularmente necesaria en la actualidad, cuando la globalización del capitalismo y el terrorismo internacional por una parte, así como las respuestas que han protagonizado determinados países, en particular los EEUU, a los atentados terroristas por otra, están cuestionando tanto la seguridad internacional, cuanto la salvaguarda de los derechos humanos y el propio Estado de Derecho.

En un contexto tal, para juristas como Antonio Duplá, "...cobra mayor interés la posibilidad de una formulación de un derecho humano a la paz, que suponga el rechazo del recurso a la guerra y la obligatoriedad política y jurídica para los Estados de utilizar vías pacíficas en la resolución de los conflictos..."³. En la década de los noventa del pasado siglo la UNESCO protagonizó varios intentos de elaborar un texto normativo legal sobre el derecho humano a la paz, pero la oposición de varios Estados obligó a renunciar al proyecto.

Pese a no existir todavía una formulación jurídico-legal del derecho humano a la Paz, sí se ha avanzado en el sentido de superar la concepción tradicional de la paz como ausencia de guerra, para asumir el entendimiento de la paz como ausencia de violencia estructural y vinculada a otros derechos como la libre determinación, al medio

ambiente sano y al patrimonio común de la humanidad. Se define que el Derecho Humano a la Paz es un derecho de síntesis para un mejor disfrute de todos los derechos humanos, que tendría una dimensión colectiva e internacional, pues su garantía no depende de un solo Estado y los pueblos pueden ser sujeto del mismo, pero que presenta también una dimensión individual.

Carmen Magallón Portoles ya ha hecho referencia a lo que denomina resistencias al reconocimiento de la paz como derecho humano. Ella lo resume en tres núcleos:

- 1. El que argumenta que incrementar la lista de los derechos puede poner en peligro los derechos ya reconocidos, los de primera y segunda generación.
- 2. El que problematiza la cuestión del sujeto y el deudor de estos derechos, que son al mismo tiempo individuales y colectivos.
- 3. El que destaca la ausencia de un instrumento jurídico internacional que los respalde.

En sus exposiciones, Magallón refuta ampliamente cada uno de los núcleos enumerados. Puedo decir que comparto la mayoría de sus argumentaciones. No obstante, se omite un aspecto que no necesariamente podría encajar en la resistencia al reconocimiento de este derecho, el que refiere, siguiendo el razonamiento de Duplá, a "…la imposibilidad práctica hasta la fecha de lograr la codificación del Derecho Humano a la Paz deriva de otro obstáculo fundamental. Se trata de la estructura de la Organización de Naciones Unidas, que exige una reforma profunda para su adecuación a la situación internacional actual…".

Entendemos que el proyecto de la Declaración de Luarca pasaría por el primer paso de ventilarse en el seno de las Naciones Unidas. La instancia llamada a ello sería el nuevo Consejo de Derechos Humanos.

Es perceptible en el seno de las Naciones Unidas y en algunos de sus Estados Miembros una tendencia a querer desmantelar o neutralizar los mecanismos de derechos humanos e incluso una tendencia a rebajar los contenidos de las normas vigentes.

El levantamiento arbitrario de la sesión de marzo-abril 2006 de la Comisión, más la situación de incertidumbre creada por el hecho de haber hecho efectiva la disolución de la Comisión sin haber resuelto antes varios cuestiones esenciales con respecto al nuevo Consejo y sus mecanismos, ha creado un vacío peligroso (sobre todo para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos) y, en parte, un tiempo muerto, que se ha intentado disimular aprobando apresuradamente la Convención sobre desaparición forzada de personas y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Es apremiante la constante vigilancia e intervenir cuanto sea posible para evitar que esa tendencia prevalezca, la que se puede manifestar en la tentativa de liquidar muchos de los mandatos que había en la Comisión y en darle total prioridad a las actividades de cooperación y ayuda técnica, en desmedro de la función eminente de control y evaluación del grado de respeto de los derechos humanos por parte de todos los Estados.

Este año el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas realizó una visita a El Salvador. Entre sus conclusiones, el Grupo de Trabajo hizo del conocimiento a las autoridades salvadoreñas que en su sesión número 77, aprobó una Observación General sobre el artículo 18 de la Declaración Universal sobre Desapariciones forzadas que puede servir como guía para realizar las reformas necesarias a la Ley de Amnistía de 1993 y ajustarla a los requerimientos del derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo la Declaración.

No está claro aún en el seno de las Naciones Unidas si órganos como el Grupo de Desaparición Forzada continuarán en sus funciones y si los alcances de las mismas podrán concretar acciones como las hechas en El Salvador. La lógica exige que así sea, pero el texto de la nueva Convención Internacional sobre Desaparición Forzada no lo retoma de esa manera.

El jurista Alejandro Teitelbaum hace un llamado puntual en este sentido, plantea que "...Hay que defender la continuidad del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas de las Naciones Unidas (continuidad que está ahora en discusión en el nuevo Consejo de Derechos Humanos, como todos los otros mandatos y procedimientos de la desaparecida Comisión de Derechos Humanos) para que subsista el sis-

tema actual que permite denunciar inmediatamente una desaparición a forzada en cualquier país a dicho Grupo y que éste siga empleando el procedimiento urgente mediante el cual, sin dilación alguna, pide explicaciones al Gobierno implicado, lo que a veces permite salvar la vida a un desaparecido..."⁴.

No cabe duda alguna que la primera prioridad, antes de alcanzar algún sistema ideal del Consejo de Derechos Humanos, es aumentar drásticamente los recursos humanos y materiales de los Comités existentes.

Al referirnos a Naciones Unidas, debe atenderse de manera particular además, el protagonismo de otros actores no estatales, como las empresas transnacionales, cuyas acciones afectan derechos fundamentales en el mundo entero y de creciente poder de influencia en las instituciones y esferas de decisión, incluyendo las mismas Naciones Unidas. Basta hacer mención del rol del llamado Global Compact y particularmente, de su ex asesor, John Ruggie, Representante especial para estudiar el tema de las sociedades transnacionales internacionales nombrado por Kofi Annan en julio 2005.

La reciente guerra de Estados Unidos contra Irak, el manejo mismo del término "guerra preventiva" y la ocupación militar de este país no sólo violó el derecho internacional y sus principios sino que además ha sentado un precedente que incluso cuestiona desde su razón de ser a las Naciones Unidas y la eficacia de sus instrumentos y mecanismos.

Eso nos hace pensar, que sin desmeritar un esfuerzo de positivar el derecho humano a la paz, quizás habría que centrarse primero en el cotidiano reto de que los instrumentos internacionales de derechos humanos ya vigentes constituyan una realidad en el día a día de todas las personas en el mundo.

Efectivamente, pese a los significativos avances del derecho internacional de los derechos humanos en el transcurso de los años, cada vez son más las situaciones concretas de la inobservancia de los Estados a los compromisos y obligaciones adquiridos en ese marco, sin que los mecanismos existentes logren imponerse con agilidad y eficacia pese ser vinculantes en su mayoría.

Importantes logros alcanzados en el marco internacional en décadas anteriores registran situaciones de estancamiento, o en los peores casos regresividad.

Por ejemplo, desde el año 2000 la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 183 sobre protección de la maternidad que modificó el Convenio 103 de 1952. Mientras el artículo 7 del Convenio 103 enumeraba taxativamente los tipos de actividad que pueden exceptuarse de la aplicación del Convenio mediante una declaración anexa a la ratificación, limitando así el arbitrio de los Estados partes en la aplicación del mismo, el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio 183 autoriza a los Estados partes a excluir total o parcialmente del campo de aplicación del Convenio a categorías limitadas de trabajadores cuando su aplicación en estas categorías plantee problemas especiales de particular importancia. Es decir, esta última disposición, deliberadamente vaga, confiere amplias facultades a los Estados en materia de aplicación del Convenio que les permitirán, a su discrecionalidad, por ejemplo, excluir de su aplicación a las mujeres trabajadoras de las zonas francas, invocando la necesidad de crear incentivos para la inversión en dichas zonas

También en materia de aplicación de los Estados en su jurisdicción interna del derecho internacional en derechos humanos son observables hechos alarmantes, aun a costa de la negación de importantes precedentes ya sentados.

Basta como ejemplos el fallo de la Audiencia Nacional española, en diciembre 2000 sobre un recurso que cuestionaba la jurisdicción española para la persecución de diversos actos presuntamente constitutivos del crimen de genocidio cometidos en Guatemala entre 1962 y 1996, en la que se hallaba involucrado el General Efraín Ríos Montt, ex Presidente de ese país.

Frente a la anterior sentencia de la Audiencia Nacional un grupo de organizaciones no gubernamentales recurrió la misma ante el Tribunal Supremo. El 25 de Febrero de 2003 la Sala Penal de este tribunal dictó sentencia en el recurso que le fuera interpuesto, confirmando el rechazo de la jurisdicción española en el asunto.

Amnistía Internacional manifestó preocupación por lo que denominó "...continuos retrocesos que se observan en España en lo que atañe al alcance de la jurisdicción reconocida a los tribunales nacionales con relación a los crímenes de derecho internacional. Este proceso gradual, pero significativo, se traduce en la progresiva restricción a que se ha sometido al principio de jurisdicción universal, haciéndolo en la práctica incompatible con las obligaciones asumidas por España frente al derecho internacional. Amnistía Internacional advirtió también que la Ley Orgánica de Cooperación con la Corte Penal Internacional (Ley Orgánica 18/2003) ahonda más aún aquella restricción, contraviniendo disposiciones expresas del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma). "....Las autoridades españolas deberían adoptar las medidas necesarias para que el alcance de la jurisdicción atribuida a sus tribunales de justicia vuelva a ser compatible con las exigencias del derecho internacional, enmendando las disposiciones contenidas tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) como en la referida Ley Orgánica 18/2003..."5.

He querido concluir citando que existen Estados que ya han incorporado el derecho humano a la paz en su derecho interno, incluso a rango constitucional. La ley fundamental colombiana de 1991, estableció en su artículo 22 que: "La paz es un derecho de obligatorio cumplimiento". Sin embargo, aún con este gran avance jurídico, el derecho humano a la paz se ha visto inmerso en grandes polémicas, protagonizadas por la misma Corte Constitucional de Colombia, la cual ha señalado que "(s)i bien el derecho a la paz ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento constitucional colombiano, puesto que es de obligatorio cumplimiento, no es, en sentido estricto, un derecho fundamental..."6.

Continua la Corte plantando que este derecho, "[...] por su propia naturaleza pertenece a los derechos de tercera generación, y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le puede exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria"... "Se ha sostenido que este tipo de derechos (el derecho humano a la paz) tiene un carácter proclamatorio en razón de las dificultades para que de ellos se predique la eficacia jurídica. De todos modos y es lo que interesa ahora, no se trata de un "Derecho Natural" cuyo cumplimiento inmediato pueda demandarse de las autoridades públicas o de los particulares a través de la acción de tutela..." 7. Probablemente la Declaración de Luarca y una Convención Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz pudieran esgrimirse frente a esta situación específica que se nos presenta en América Latina, en un país que lleva más de 40 años ya de un conflicto armado y se coloca a la cabeza del mayor índice en el continente de muertes violentas.

Sin embargo, entre transcurre el largo camino para que esto sea una realidad, podemos plantearnos si paralelamente a los esfuerzos de la declaración, continuamos trabajando por fortalecer en la práctica la vigencia y goce de toda la gama de los derechos humanos que implica el derecho humano a la paz.

Aquí considero pertinente retomar la sugerencia del especialista en derecho internacional, Alejandro Teitelbaum, que plantea la creación de un observatorio internacional, cuyo monitoreo sobre el cumplimiento, o incumplimiento, de los Estados del derecho a la paz, permita la activación de iniciativas conjuntas y de impacto frente a las instancias de poder.

Si la idea interesa, ello podría constituirse además en un eje sobre el cual la más amplia diversidad de organizaciones y activistas, que en su práctica cotidiana son defensores del derecho a la paz, podrían sumarse a la iniciativa en donde la declaración de Luarca no sea un fin en si mismo, sino más bien un instrumento que refuerza y aglutina las luchas ya existentes.

NOTAS

1. "...2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad

- entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz...".
- La dimensión colectiva del derecho humano a la paz: Contenido, acreedores y deudores. Ángel G. Chueca Sancho. Prof. Derecho Internacional Público en la Universidad de Zaragoza. Ponencia presentada en Gernika (Vizcaya) el 30 de Noviembre 2005.
- "Paz es cuando solamente tienes miedo a la serpiente". Derechos Humanos y Derecho Humano a la Paz. Antonio Duplá (Hika, 158zka, 2004ko iraila)
- 4. La desaparición forzada de personas como sistema represivo y los intentos de prevenirla y de sancionar a sus autores y promotores.
- España. El deber de respetar las obligaciones de derecho internacional no puede ser eludido. Amnistía Internacional USA. http://www.amnestyusa.org/document.php?lang=e&id=ECE72C80A1215FAEC1257006003D00B2
- "Reserva de Ley Estatutaria-Facultades del gobierno en estados de excepción", Acción de constitucionalidad, Sentencia No. C-055/95, Corte Constitucional de Colombia, Bogotá, 1995.
- "Derecho a la Paz/Derecho Colectivo/Acción Popular/Acción de Tutela Improcedencia", Acción de Tutela, Sentencia No. T-08, Corte Constitucional de Colombia, Bogotá, 1992.

RESUMEN Proyecto de Declaración Universal sobre el Derecho Humano a la Paz. Declaración de Luarca

El derecho humano a la paz es la ausencia no sólo de conflictos armados, sino también la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el subdesarrollo económico y social. Sin embargo, este derecho resulta invisible para un sector doctrinal y se resiente su exigibilidad por las personas, se resiente su aplicación real. Cobra mayor interés la posibilidad de una formulación de un derecho humano a la paz, que suponga el rechazo del recurso a la guerra y la obligatoriedad política y jurídica para los Estados de abstenerse de utilizar este recurso. No obstante, la impo-

sibilidad práctica hasta la fecha de lograr la codificación del Derecho Humano a la Paz deriva de otro obstáculo fundamental. Se trata de la estructura de la Organización de Naciones Unidas, que exige una reforma profunda para su adecuación a la situación internacional actual y la necesidad de que sus actuales mecanismos en materia de derechos humanos sean realmente vinculantes.

ABSTRACT Draft Universal Declaration on the Human Right to Peace. Luarca Declaration

The human right to peace does not only imply the absence of armed conflict, but the elimination of any form of structural violence resulting from the affront to fundamental liberties, and from economic and social underdevelopment. Nonetheless, this right appears to be invisible for a given sector of scholars and this undermines its individual enforceability, its actual effectiveness. The possibility of developing a human right for peace becomes more and more attractive, and this right must imply a rejection for war and impose on States a political and legal duty to refrain from war waging. However, to date it has been impossible to codify the Human Right to Peace because of another fundamental obstacle, namely, the United Nations, which requires a thorough overhaul so that it may adapt to the current international setting and a reformulation of its current human right protection mechanisms so that they become effectively binding.

Sumário Projeto De Declaração Universal Sobre O Direito Humano À Paz. Declaração De Luarca

O direito humano à paz representa não só a ausência de conflitos armados, mas também a ausência de toda violência estrutural causada pela negação das liberdades fundamentais e pelo subdesenvolvimento econômico e social. No entanto, este direito resulta invisível para um setor doutrinário. Além disso, vê-se afetada sua exigibilidade pelas

Pensamiento propio 27

pessoas, sua aplicação real. Ganha maior interesse a possibilidade de uma formulação de um direito humano à paz que suponha o rechaço do recurso à guerra e a obrigatoriedade política e jurídica para os Estados de se abster de utilizar este recurso. Não obstante, a impossibilidade prática, até o momento, de alcançar a codificação do Direito Humano à Paz decorre de outro obstáculo fundamental. Trata-se da estrutura da Organização das Nações Unidas, que exige uma reforma profunda para sua adequação à situação internacional atual e a necessidade de que seus atuais mecanismos em matéria de direitos humanos sejam realmente vinculantes.



Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia

José Fernando Isaza Delgado y Diógenes Campos Romero

Prólogo

En el año 2004, realizamos el ensayo "Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano". En los últimos tres años una serie de acontecimientos han sucedido que ameritan una actualización del trabajo. Los nuevos hechos no cambian las conclusiones, antes bien las refuerzan. Merecen citarse los siguientes hechos:

- El gasto militar se ha disparado, llegando hoy a cerca del 6.5% del PIB.
- II. Se han desmovilizado más de 25.000 miembros de las AUC, de los 12.000 hombres, que de acuerdo con el gobierno, integraban el grupo armado ilegal. Esta multiplicación de los paramilitares,

PENSAMIENTO PROPIO 27

algunos matemáticos lo han denominado "La paradoja de Banach Tarski aplicada al paramilitarismo colombiano", y otros como la demostración de 1=2.

- III. Se evidencia el fracaso de la política de fumigación como medio de control a los cultivos ilícitos.
- IV. Quedó en evidencia que el movimiento político denominado por algunos analistas Uribismo Rural combinó "todas las formas de lucha" en su alianza con el paramilitarismo.

Si las FARC no existieran habría que inventarlas. Son la principal excusa para el desbordado gasto militar y para justificar la reelección indefinida.

Respetados analistas como Juan Camilo Restrepo, Pedro Medellín, y la Asociación Bancaria¹, para citar unos pocos, evalúan el presupuesto del Ministerio de Defensa para el año 2008, en los siguientes términos:

Para el año 2008 está previsto que de los 566.084 cargos públicos que se atienden con cargo al presupuesto central, 459.687, el 81.2%, estará ocupado por servidores públicos asignados a las labores de defensa, seguridad y policía.

El 58.4% del total de los sueldos y salarios que se pagarán en el 2008 con cargo al presupuesto central, ha sido asignado al Ministerio de Defensa

El gasto en defensa es igual a la suma de todas las transferencias en salud, educación y saneamiento ambiental.

De los 3.56 billones previstos para inversión total del Gobierno Nacional 2.3 billones, es decir el 65%, se destina a inversión en equipo militar. Es conveniente aclarar que un billón aquí significa un millón de millones.

Se está aumentando en forma exponencial el pasivo pensional de las FFMM. Pedro Medellín calcula que en el año 2002, por cada peso de gasto militar más de 40 centavos tenían que ser transferidos al pago de pensiones, hoy se requieren 47 centavos.

Para el año 2007, se tienen las siguientes cifras:

Gasto en defensa año 2007 - billones de pesos

	Incluye sector descentralizado y empresas de Mindefensa. Estimativo aumento pasivo pensional.
22,21	

PIB 2007: 351,2 billones

Gasto en defensa como porcentaje del PIB = 6.32%. El gasto militar en los Estados Unidos, asciende a US\$535.000 millones anuales, incluyendo US\$100.000 millones de gasto anual en la guerra de Irak. Esta cifra representa el 4.04% del PIB. En los países europeos pertenecientes a la NATO el gasto en defensa es alrededor del 2% del PIB.

No obstante la elevada participación del gasto militar en el año 2007, ésta crecerá para el año 2008, superando la proporción del PIB en toda la historia registrada en el siglo XX. Del estudio de los analistas del Departamento Nacional de Planeación (Tovar y otros) se obtienen las siguientes cifras. En el año 1934, durante el conflicto con el Perú, el gasto militar llegó al 3% del PIB, menos de la mitad de la proporción del año 2007. En el período de la violencia el indicador crece del 1% al 2.2%. Es interesante mencionar que durante la dictadura militar 1954-1957, se reduce el gasto de las fuerzas armadas del 2.2% al 1.5% del PIB.

Se presenta un pico en el año 1970, debido a la compra de los mirages y fusiles G-3, y el gasto llega al 3.2% del PIB. En el período 1974-1991, es inferior al 2%. A partir de 1991, muestra una tendencia creciente al pasar del 2% al 6.32% en el año 2007. En el período 1926-1998, el promedio fue el 1.8% del PIB.

El estudio citado proyectaba en 1999 un ascenso para el 2005, un gasto militar entre el 4% y el 5.2% del PIB, monto que consideraba preocupante para la estabilidad fiscal del país. La realidad las superó.

Los guarismos anteriores son bien difíciles de explicar en un país, que de acuerdo a la política oficial no tiene conflicto interno ni externo.

El aumento del gasto militar va de la mano de un incremento del pie de fuerza como se ve en el cuadro siguiente. Se observa que los hombres armados legales en el año 2007 superan en cinco veces los efectivos al finalizar la violencia y, si se ajusta la cifra para tener en cuenta el crecimiento de la población, se deduce que por 1.000 habitantes el nivel de militarización hoy es el doble del registrado durante el golpe militar.

Incremento	4.1 D;	do Eurorgo	(1)	(4)
Incremento	del Pie	de Fuerza	(1)	(4)

Año	Pie de Fuerza	Soldados/1.000 habitantes
1948	10.000	0,9
1957	40.359	2,5
1974	50.675	2,2
1986	85.911	2,8
1994	120.650	3,4
2002	160.000	3,8
2006	196.492	4,9
2007	209.741	5,0

Es interesante mencionar que, de acuerdo a (4), en el período 2002-2007 los 160.000 soldados combatían 16.900 guerrilleros de las FARC, 3.700 del ELN, 12.175 de las AUC, para un total de 32.775 armados ilegales. Lo que equivale a 4.9 soldados por cada combatiente irregular.

Para el año 2007, desmovilizadas las AUC, que se supone también las enfrentaba el ejército, el gobierno estima en 11.000 y 2.500 los efectivos de las FARC y el ELN respectivamente. Lo cual arrojan 15.5 soldados por cada guerrillero y la cifra tiende a aumentar.

El crecimiento de la cifra del pie de fuerza a medida que disminuye el grupo de combatientes irregulares podría explicarse si se asume que el conflicto no se desarrolla así, sino: combatientes irregulares vs Ejército; guerrilla vs Ejército + paramilitares.

Es claro que la evolución de un conflicto armado es mucho más que la contabilización de efectivos, muertos, heridos y capturados, sin embargo estas cifras permiten un asomo a la forma en que se desarrolla el conflicto. En el período del gobierno Uribe la evolución ha sido:

Evolución de la guerrilla Período agosto 2002-julio 2007 Número de combatientes

Año	FARC+ELN	
2002	20.600	
2003	19.387	
2004	17.003	
2005	14.841	
2006	13.799	
2007	12.499	

En este período la guerrilla ha tenido un fuerte descenso en el número de combatientes pero a la vez ha mostrado una alta capacidad de recuperación como se deduce en las siguientes cifras:

Número de capturas en el período	27.290
Número de abatidos	9.841
Número de desmovilizados	13.333
Total	50.464

La reducción total fue de 8.101 efectivos. Se observa que el número de retirados de la guerrilla es superior al doble de la cifra inicial de combatientes irregulares.

Un simple cálculo muestra que de cada 100 subversivos retirados del conflicto, la guerrilla logró en el período 2002 – 2007, reclutar 84 nuevos combatientes. Lo cual hace surgir dudas sobre la eficiencia de la lucha.

La sencilla ecuación: guerrilleros 2007 = guerrilleros 2002 – (abatidos + capturados + desmovilizados + reclutados), muestra que la guerrilla pudo reclutar 42.363 nuevos combatientes, más del doble de los efectivos iniciales.

Para complicar el cuadro anterior y poner de relieve que las violaciones al Derecho Internacional Humanitario se producen no solo en los combatientes irregulares, la cifra de bajas presentada por las Fuerzas

- 1. Según datos del Ministerio de Defensa Nacional, Centro de Información y Estadística, han sido muertos en combate 8.104 "presuntos" guerrilleros entre agosto de 2002 y septiembre de 2006. El último informe señala que fueron abatidos 2.072 integrantes de grupos armados ilegales entre julio de 2006 y junio de 2.007.
- 2. Entre julio de 2002 y junio de 2007, aparecen registrados en Colombia e imputadas a la Fuerza Pública al menos 955 casos de Ejecuciones Extrajudiciales, además de 235 casos de desaparición forzada de personas, según el informe de las organizaciones de la CCEEU. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación se encuentra investigando disciplinariamente 670 casos, habiéndose emitido a la fecha de hoy 11 fallos disciplinarios.
- 3. Un porcentaje significativo son líderes comunitarios que se reportan por la fuerza pública como insurgentes dados de baja en combate. Las víctimas aparecen muchas veces uniformadas y con diferentes tipos de armas y equipos militares, mientras que, según los testimonios, habían desaparecido con su ropa habitual y desarmados.
- 4. En muchas ocasiones las víctimas son previamente señaladas por informantes anónimos, encapuchados o reinsertados susceptibles de facilitar información falsa debido a su situación, y en otras ocasiones son seleccionadas al azar.
- 5. Existencia de incentivos económicos, profesionales y premios por presentación de "positivos".
- Existe un porcentaje ínfimo de condenas a responsables de ejecuciones extrajudiciales, lo que supone una situación de impunidad generalizada.

Estos hechos de gravedad extrema no modifican los resultados numéricos atrás señalados, pues la información de las FF.MM no discriminan entre muertos guerrilleros, ejecuciones fuera de combate, ejecuciones extrajudiciales y falsos positivos.

Es mejor prevenir

Los párrafos siguientes han sido tomados del ensayo "Modelos dinámicos de Guerra: El conflicto colombiano":

-Reclutamiento

La política de derrotar a la guerrilla priorizando la actividad militar es costosa y puede conducir a resultados no apropiados. Como la guerrilla tiene gran capacidad de recuperación de sus efectivos puestos fuera de combate, se requiere *una política más apropiada* que podría estar formada por la combinación del accionar militar con un "encarecimiento" del reclutamiento de la guerrilla.

Como se verá más adelante, el simple costo económico de reducir un efectivo a las Autodefensas Unidas de Colombia o a la guerrilla supera los 450 millones de pesos, aún aceptando una hipótesis muy conservadora sobre la magnitud del gasto militar dirigido a la guerra contra insurgentes.

Por su parte el costo marginal para la guerrilla de reemplazar un combatiente es bajo, pues en gran parte se limita al costo del entrenamiento que puede ser 100 veces menor que el costo en que la sociedad incurre para retirarlo como combatiente de la insurgencia. Naturalmente esta hipótesis es cierta bajo el supuesto de que la guerrilla y los paramilitares encuentren un terreno favorable para sus reclutamientos.

Desafortunadamente, el terreno favorable al reclutamiento parece existir, aunque está limitado fundamentalmente a 63 municipios. En estos municipios los adolescentes tienen pocas esperanzas de hallar un "destino" que los entusiasme. La guerrilla y los paramilitares les ofrecen reconocimiento, pertenencia y un salario. El reclutamiento se realiza aún entre los jóvenes menores de 18 años, pero para ellos, como lo muestran diferentes investigaciones, la razón de tomar las armas no es ideológica. A lo anterior se agrega la propaganda oficial que realza como un valor el uniforme militar y las armas, de tal manera que para

PENSAMIENTO PROPIO 27

muchos adolescentes no es clara la diferencia entre estar en alguno de los grupos armados ilegales o alistarse en el ejército regular.

Puede afirmarse que la propaganda oficial de valorar el uniforme y el arma sirve igualmente a los grupos ilegales para el reclutamiento, ya que realiza el papel de publicidad genérica. Los estudios referidos muestran también que la motivación para enrolarse en el ejército está lejos de ideales patrióticos o defensa del Estado, los anima la posibilidad de encontrar un quehacer. La necesidad de reconocimiento es tal vez la más importante motivación para quien ha sufrido humillaciones, desprecio, maltrato, el arma confiere seguridad y poder.

Para complicar la situación, el enrolamiento a asociaciones de delincuencia común es también una forma de tener reconocimiento y vislumbrar un horizonte, aunque esto sea sólo un espejismo.

A la luz de lo expuesto: Qué es más sensato, retirar a un ilegal alzado en armas o evitar que ingrese a los grupos insurreccionales?. Los programas de guardabosques, la eliminación manual de las hojas de coca o las plantas de amapola, la remodelación de los cascos urbanos, son actividades que apuntan en la dirección correcta en la medida en que se realizan en las áreas susceptibles de proveer los nuevos efectivos a los armados ilegales y crean oportunidades para un trabajo lícito.

En opinión de Javier Fernández, otra forma efectiva de desestimular el reclutamiento ilegal y propiciar el legal es mediante la expansión de los programas de soldados campesinos. En esta forma se les brinda protección o autoprotección contra los armados ilegales, no obstante que éstos podrían atacar militarmente a quienes realicen labores pagadas por el Estado.

-Estimativos de Costos Recientes

Si se analiza exclusivamente el período agosto 2002 julio 2007, los indicadores no mejoran. Manteniendo la hipótesis muy conservadora, que sólo el 30% del gasto militar se dirige a la lucha contrainsurgente, y que la totalidad de las cifras de "efectividad" del combate publicadas por el gobierno corresponden a bajas guerrilleras y no a ejecuciones extrajudiciales, se tiene considerando el año 2006:

•Capturados + abatidos + desmovilizados = 9.565 • 30% del presupuesto de las FF.MM. = 1.9% del PIB = \$5.9 billones

"Costo unitario" por baja, capturas o desmovilización de un guerrillero \$616 millones.

En el período 1995-2003, la cifra calculada es \$629 millones. En los años 2002 – 2003 la cifra se redujo a \$293 millones. El aumento del gasto no parece mejorar la eficiencia en los años 2004 – 2006.

El resultado es más desconcertante, si se tiene en consideración que de cada 100 guerrilleros retirados, 84 nuevos entran a la subversión, esto implica que para lograr un retiro "efectivo" en un período de 4 años, el costo económico supera los \$1.000 – 1.500 millones.

Comparando el año 2006 con el 2005, se observa que de los 9.565 guerrilleros retirados del combate la subversión pudo reclutar 8.523, pues la reducción efectiva fue de 1.042 armados ilegales. Es decir, para lograr un retiro "efectivo" y con la hipótesis de solo asignar el 30% a la lucha contrainsurgente, la cifra es un alucinante \$5.662 millones por cada retiro efectivo.

¿Es sensata la política de fumigación?

El gobierno parte de la premisa cierta, la subversión, en particular las FARC, y en menor escala el ELN, obtienen parte sustancial de sus recursos de actividades relacionadas con el narcotráfico, por lo tanto privándolas de esta fuente de ingresos se contribuye a su debilitamiento financiero.

Los resultados muestran que si bien el razonamiento es correcto, la producción de coca no se ha modificado sustancialmente. El informe de Naciones Unidas, de junio del 2007, muestra lo siguiente:

Año	Área cultivada de coca (miles de hectáreas)
2001	145
2002	102
2003	86

2004	80
2005	86
2006	78

Una primera mirada permite concluir un relativo éxito, el área se reduce a la mitad, sin embargo la reducción significativa ocurrió entre el 2001 y 2002, a partir del 2003 la reducción es inferior a 8.000 hectáreas/año y son precisamente esos años en los cuales la fumigación ha crecido a niveles superiores a 130.000 hectáreas/año.

Entre el año 2001 y 2006, se "erradicaron" por aspersión 804.686 hectáreas y el área se redujo en 67.000 hectáreas, es decir, 1 hectárea erradicada por cada 12 fumigadas.

Si se analiza el período 2002 – 2006, la "eficiencia" se reduce aún más. Se fumigan 710.533 hectáreas y se erradican 24.000 hectáreas, es decir, para erradicar 1 hectárea se requiere fumigar 30 hectáreas.

Los resultados en la disminución de producción de cocaína son aún más decepcionantes:

Año	Producción en	Producción Total
	Colombia / Toneladas	Colombia, Perú, Bolivia
2001	617	827
2002	580	800
2003	550	859
2004	640	1008
2005	640	980
2006	610	984

Para disminuir 7 toneladas, producción entre el 2001 y el 2006, se "erradicaron" por aspersión 804.686 hectáreas.

Los resultados entre el 2002 y el 2006 son aún peores, la producción aumenta en 30 toneladas, a pesar de la fumigación "erradicante" de 710.533 hectáreas. Confirmándose en esta forma que el aumento de productividad compensó con creces la disminución del área sembrada.

No es de extrañar que los precios del clorhidrato de cocaína en Colombia, medidas en \$ y US\$ constantes no hayan experimentado una gran variación en el período 2002 – 2006.

Año	\$ 10³/kg	US\$/kg
1995	1.232	1.350
2000	3.100	1.485
2001	3.599	1.571
2002	4.389	1.532
2003	4.500	1.565
2004	4.600	1.713
2005	4.315	1.860
2006	4.155	1.762

La Directora de la DEA, anunció el 8 de noviembre del 2007 un aumento reciente del precio del gramo de coca en las calles de los Estados Unidos. En los ocho primeros meses del 2007, pasa de US\$95/gramo, a US\$136/gramo, cifra inferior a los US\$210/gramo, registrado en octubre de 2003. Estas cifras muestran, tal vez, una mejor eficacia en el control de la distribución que en la producción, pero se presenta como un éxito de la fumigación en Colombia y a la incautación de cargamentos (El Tiempo, noviembre 9, 2007).

Asimetría en el resultado de combinar todas las formas de lucha:

"Teoría del perfecto equilibrio"

"Cuando la derecha ataca, el gobierno es neutral; cuando la izquierda se defiende, el gobierno interviene" (*Les Temps Modernes*, Claude Lanzmann, Director en los años 60; revista fundada por Jean-Paul Sartre y Simone de Beauvoir en 1945. Enunciado oído de Pedro Bonnett).

En 1984, entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC se firmaron los acuerdos de la Uribe, que incluyeron un cese al fuego y tregua, y se pactó que un año después de haber cesado los enfrentamientos armados se deberían generar las condiciones para que los integrantes del grupo insurgente pudieran "organizarse política, económica y socialmente según su libre decisión". Se creó la U.P., que es necesario reconocer

PENSAMIENTO PROPIO 27

que obedeció a una combinación de todas las formas de lucha, y a diferencia del Polo Democrático Alternativo, no condenó el apoyo de la guerrilla, lo cual si ha reiterado este partido.

Participa la U.P., con éxito en las elecciones de marzo y mayo de 1986. La reacción no se hizo esperar entre la tregua del 84 y mediados del 85, ya se reportaba más de un centenar de asesinatos.

Luego de las elecciones se consolidaron varios planes de exterminio, el más conocido se denominó el Plan Baile Rojo, dos candidatos presidenciales de la U.P., fueron asesinados, nueve congresistas, setenta concejales, centenares de militantes de base, ninguna institución del Estado ni impidió, ni actúo para esclarecer los crímenes y sancionar los responsables. El informe del Defensor del Pueblo de Colombia, anexó un listado de 1.163 asesinados, 123 desaparecidos forzados, 43 sobrevivientes de atentados y 225 amenazados. Ver Adriana Leaño.

Años más tarde algunos integrantes de partidos tradicionales, en convivencia con los paramilitares, deciden "combinar las formas de lucha" y buscar y aceptar el apoyo de estos grupos armados para sus fines electorales. Si bien la justicia, en buena hora, ha reaccionado, las acciones de desmonte de esta alianza se han realizado conforme a la ley, y hoy se encuentran cerca de 40 dirigentes en la cárcel esperando un juicio y buscando apoyo de sus colegas en el Congreso para obtener una pronta amnistía. Situación, por fortuna, bien diferente al genocidio de la U.P.

Un carcelazo no se niega a nadie

Si a las cifras de detenciones de guerrilleros, se agregan las de narcotraficantes, los cuales en el período de agosto-2002 a diciembre-2004, ascienden a 128.099 -Mindefensa-, puede concluirse ya que es difícil que existan tantos narcotraficantes o guerrilleros, que buena parte de las detenciones recaen sobre ciudadanos inocentes. Uno de los autores (JFI) en el escrito "Libertad o seguridad, falso dilema" señalaba:

En buena hora la Corte Constitucional declaró inexequibles las normas dictadas, al principio de la primera administración de Uribe, que permitían detenciones sin orden judicial, lo cual llevó a detenciones masivas.

En este aspecto podríamos analizar las **detenciones masivas**, que forman parte de las estrategias que se vienen implementando desde la Política de Seguridad Democrática: Entre el 7 de agosto del 2002 y el 6 de agosto del 2004 hubo 77 capturas masivas, cayeron 5.535 personas sindicadas de rebelión y terrorismo (Informe de la ONG Coordinación Colombia –Europa-Estados Unidos. Agosto 2005). Un informe de la procuraduría señala que de los 1.957 aprehendidos durante el 2003, a mediados del año pasado ya habían quedado libres 754.

Esta práctica de la estrategia de la Seguridad Democrática ha sido blanco de severas críticas. Procuraduría y Defensoría le pidieron al gobierno revisarla y Naciones Unidas señaló que muchas de esas detenciones se caracterizan por la precariedad de los indicios, las irregularidades y las manipulaciones procesales (Periódico El Tiempo, Miércoles 3 de Agosto, 2005).

El guión que está a la base de esta estrategia, es la forma de proceder en los operativos —al amanecer, fuerzas combinadas se toman por asalto los pueblos y sacan de sus casas a las personas—. El resultado es previsible: los pueblos quedan aterrados, conmocionados y profundamente prevenidos con unas autoridades que perciben como abusivas; siguiendo el guión de estos procesos, todos los detenidos fueron acusados de ser colaboradores de la guerrilla. La base de los cargos fueron informantes anónimos.

Para completar la lista de aspectos contraproducente vale la pena mencionar el plazo que se toma la justicia para declarar inocentes a los inocentes. Es insólito que la Fiscalía haya tardado 22 meses en reconocer que no tenía 117 guerrilleros presos sino, con el Caso de Quinchia, todo un pueblo de gente falsamente acusada. Por otra parte está el estigma de un pueblo y lo que esto conlleva en una sociedad atravesada por el conflicto armado: "... ante el señalamiento unos meses después llegaron los paramilitares y en 15 días mataron a 15 personas; hubo desplazados y el campo dejo de ser productivo..."

No deja de ser preocupante que bajo el discurso de la seguridad democrática, estemos llevando a un estado militarista y carcelario.

Conclusión preliminar

Un análisis realizado por Dietrich Dörner, en su libro "The Logic of Failure: Recognizing and Avoiding Error in Complex Situations" (Addison Wesley 1997), señala que los gobiernos e instituciones que manejan mal una crisis generalmente proceden con la siguiente secuencia:

- Disminución del control Resistencia a la crítica y reducción de la auto crítica.
- Incremento de las políticas no eficaces Más de lo mismo.
- Reducción de los estándares éticos.

Cualquier similitud con la situación colombiana no es simple coincidencia, sino otra voz de alarma.

NOTAS

 Portafolio 14 de Agosto 2007, El Tiempo 14 de Agosto 2007, Asobancaria Semana Económica, Agosto 10, 2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- José Fernando Isaza & Diógenes Campos "Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano", *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas*, *Físicas y Naturales* 29, 133-148 (2005).
- Coronel Manuel José Santos Pico "Historia Militar del Ejército de Colombia", Volumen II Biblioteca Histórica Militar de Colombia, 2007.
- Comando General de las Fuerzas Militares, Policía Nacional. Agosto 2007.
- Informe Anual Ministerio de Defensa. Julio 2006 Julio 2007.
- Naciones Unidas, Oficina Contra la Droga y el Delito-Colombia monitoreo de cultivos de coca. Junio 2007.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto General de la Nación para el año 2008.
- Yaneth Gihu Tovar y otros "El Gasto Militar en Colombia: Aspectos macroeconómicos y microeconómicos" *Revista CEPAL No.* 69. Estudio preparado por la División de las Fuerzas Militares y Policía del Departamento Nacional de Planeación.
- Adriana Leaño "Tejiendo la memoria de una esperanza. Proceso de recuperación de la memoria histórica del genocidio contra el movimiento político Unión Patriótica" –Ponencia presentada al seminario "Experiencias locales no oficiales o parciales de búsqueda de la verdad histórica" Publicado por Fundación Social. Alcaldía de Medellín, Internacional Center for Transnational Justice. 2007.

El presente artículo ha sido publicado en la revista *Debates* N° 49 (eneabr 2008) de la Universidad de Antioquía, Colombia. Se reproduce con el correspondiente permiso.

RESUMEN

Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia

"En el año 2004, realizamos el ensayo "Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano". En los últimos tres años una serie de acontecimientos han sucedido que ameritan una actualización del trabajo. Los nuevos hechos no cambian las conclusiones, antes bien las refuerzan".

ABSTRACT

Some Quantitative Considerations On The Recent Evolution Of The Colombian Conflict

"In 2004, we wrote the paper "Modelos dinámicos de guerra: El conflicto colombiano" [Dynamic War Models: The Colombian Conflict].

The developments witnessed over the last three years make it necessary to update such paper. Rather than resulting in a modification of the findings, these new events have come to ratify them."

Sumário Algumas Considerações Quantitativas Sobre A Evolução Recente Do Conflito Na Colômbia

No ano de 2004, realizamos o ensaio "Modelos Dinâmicos de Guerra: o Conflito Colombiano". Em virtude de uma série de acontecimentos nos últimos três anos, o trabalho merece uma atualização. Os novos fatos não alteram as conclusões; ao contrário, as reforçam.



Diez tesis contra la guerra perpetua

Fernando A. Iglesias

Tesis 1: La guerra, que ayer podía ser justificada por razones de supervivencia individual y grupal, se ha convertido en una estrategia de suicidio colectivo.

Es posible suponer que, en un mundo sometido al atraso y a la escasez, la guerra fuera una estrategia de supervivencia racional, dado que las posibilidades de perecer por hambre o inanición eran superiores a las de morir en la batalla por los alimentos o por el espacio geográfico del hábitat. En cambio, en un universo en el que la capacidad tecnológica y productiva existente podría garantizar una vida digna a todos los seres humanos y en el que la escasez extrema depende de la insuficiencia del sistema político, todo conflicto armado es injustificable a los fines de la supervivencia y se torna, por ende, irracional e inmoral; una excrecencia política y cultural de la barbarie primigenia que se constituye, además, como obstáculo a su superación. En especial, en un mundo nuclear sometido a riesgos globales crecientes y en el que

no sólo los hombres son mortales, sino la propia humanidad, la guerra se ha vuelto una estrategia de suicidio colectivo.

Tesis 2: La nación moderna se ha feudalizado, convirtiéndose en un instrumento de guerra

La nación moderna, originalmente proclamada como asociación política de hombres libres que se unían para garantizar y defender sus derechos humanos en abierta oposición al despotismo monárquico y feudal, no pudo exceptuarse de los condicionamientos de escasez y aislamiento a los que un sistema económico-tecnológico escasamente desarrollado la condenaba. Contrariamente a los ideales de fraternidad universal sobre los que decía fundarse, la nación-estado se organizó básicamente aislada, condicionada por la dificultad para establecer acciones a distancia y relaciones pacíficas con sus similares, y por la necesidad de armarse en prevención de que otras lo hicieran. La nación decimonónica se transformó así, de proyecto democrático, expansivo e incluyente, en principio restrictivo, excluyente y antimoderno. Tal evolución, a la que condujo la fragmentación de un sistema político que debía garantizar unos derechos definidos como humanos se ha hecho particularmente peligrosa con la progresiva globalización del sistema tecno-económico.

El nacionalismo resultante de la construcción de los estados nacionales fue sucesor del feudalismo tribalista. Como tal, elevó la trágica división del género humano entre 'nosotros' y 'ellos' —extraída de las necesidades de la escasez tribal y de los principios ideológicos legitimados por la lucha por la supervivencia— a la categoría de valor moral consagrado. Las obligaciones respecto de los miembros del propio grupo y las obligaciones respecto de los individuos o grupos fuera de éste fueron consideradas no solo diferentes sino, con la mayor frecuencia, como opuestas: colaboración y solidaridad entre 'nosotros', competencia y guerra contra 'ellos'. La feudalización de los estados nacionales llevó al militarismo, a una profunda distorsión de las instituciones políticas que no fue indiferente al surgir de autoritarismos, tiranías y totalitarismos, y a esas piruetas que aún tipifican el accionar de las naciones respecto de la paz: discursos acerca de la necesidad del desarme internacional (es decir: del desarme de los otros) y desarrollo de los propios recursos militares.

Las exigencias de la escasez y las consiguientes imposiciones de la guerra se hallan en el origen de toda división racial, nacional o continental de la unidad del género humano. Pero si fueron acaso ineludibles en los tiempos tribal-feudales y en los de una Modernidad nacionalmente organizada, han perdido toda justificación racional en la emergencia de una Modernidad mundial. Hoy, cuando la convivencia entre individuos y pueblos de diferentes orígenes culturales deviene una realidad creciente e inevitable, la distinción moral y política entre 'nosotros' y 'ellos' se transforma con facilidad en guerra y genocidio. La desarticulación de toda discriminación basada en el origen étnico, la aceptación de que las discriminaciones nacionales a los Derechos Humanos son discriminaciones, la abolición de toda diferencia entre las obligaciones públicas respecto a los miembros del propio grupo y las obligaciones públicas respecto al resto de la humanidad, la construcción de un orden global moderno basado en la igualdad de derechos de quienes son culturalmente diferentes, constituyen una exigencia de la supervivencia en los tiempos del arsenal biológico y atómico, de la pérdida de control sobre los productos de la ciencia y la tecnología, de la erosión del monopolio de la violencia que administraban los estados nacionales y de las crisis (económica, ecológica y demográfica) globales. En una sociedad civil mundializada 'nosotros' somos la humanidad.

Tesis 3: La guerra es consustancial a la división en unidades políticas que se reclaman soberanas

La teoría liberal-democrática de la guerra como producto natural del despotismo y de la tiranía es tan incompleta como la marxista y la leninista, que consideran como causa decisiva las determinaciones de la estructura económica. La guerra ha existido antes del imperialismo y del capitalismo y también 'después', es decir: entre estados pre-capitalistas y post-capitalistas. La guerra ha enfrentado también a estados democrático-parlamentarios y a éstos y regímenes totalitarios. Las acciones armadas llevadas adelante por alianzas de naciones que se reivindican democráticas para imponer la democracia o acabar con las tiranías en otros países constituye una dramática denuncia de la incapacidad de los sistemas políticos nacionales para promover una resolución racional y negociada de los conflictos mundiales o para imponer, al menos, una limitación de las tendencias destructivas de los poderes globales realmente existentes.

Los intereses derivados del régimen económico capitalista y del despotismo político pueden ser parte importante en el desarrollo de un conflicto bélico, pero no son su condición necesaria, ni mucho menos su condición suficiente. La enorme variedad de motivaciones económicas, religiosas, culturales que han estado en el origen de los conflictos bélicos demuestra que la verdadera condición necesaria a la guerra es más elemental. En efecto, la condición necesaria para la guerra es la existencia de estados independientes que se reivindiquen soberanos y dispongan de un aparato militar. Con un poco de pesimismo, podríamos agregar también que, dadas las amplias demostraciones efectuadas en el transcurso de los siglos, es ésta, a largo plazo, su condición suficiente.

En palabras de Bobbio², la guerra es consecuencia natural de una política de potencia que es posible independizar del sistema ideológico, del régimen político y del sistema económico del estado. Consecuentemente, todo estado que reivindique el monopolio de la violencia y se considere soberano y con derecho de aplicar esa violencia a un enemigo 'externo' tiene un carácter potencialmente belicista. Por lo tanto, el orden mundial de las naciones-estado soberanas y de las organizaciones inter-nacionales puramente nacional-céntricas es, por definición, incompatible con una paz permanente.

Tesis 4: La aparición de procesos globales hace que el orden nacional/inter-nacional pierda progresivamente legitimidad, eficacia y racionalidad

Cuando las fronteras del territorio nacional desaparecen bajo el embate común del mercado de capitales, de los acuerdos económicos y monetarios supranacionales y de los mass-media globalizados, las fuerzas armadas nacionales se vuelven anacrónicas y expresan patéticamente el desajuste entre las viejas instituciones territoriales y el mundo real, así como lo peligroso de esta convivencia forzada. La persistencia de guerras inter-nacionales es inseparable del reconocimiento de una legitimidad fundada en una lógica geográfica cuyo valor se considera superior a los Derechos Humanos. Y si agregamos que tales adscripciones, pertenencias y "derechos" se derivan de privilegios adquiridos por virtud de 'suelo' y/o 'sangre', su carácter feudal y premoderno se hace aún más evidente. Su relación con los conflictos bélicos también lo es: si mis derechos civiles, sociales, políticos y económicos se derivan de

mi status de ciudadano de una nación (es decir: de la posesión de un pasaporte nacional que puede exigirme el sacrificio de mi vida 'en aras de la seguridad, el bienestar y la grandeza de la patria' y cuya riqueza y poder afectan verdaderamente las condiciones económico-sociales en que mi vida se desarrolla) la guerra puede ser fácilmente promovida como defensa racional de mis intereses como individuo.

En el actual marco de una tecno-economía mundializada y de poderes democráticos territorialmente limitados, la escala nacional resulta eficaz para proporcionar razones para la guerra pero insuficiente para vehiculizarla. Así, la caducidad de las instituciones nacionales se expresa en el hecho de que la mayor parte de los conflictos bélicos han asumido (desde la Primera Guerra Mundial) un carácter multinacional, transnacional y/o globalizado. En particular, la Guerra del Golfo, los conflictos derivados de la disgregación de la ex Yugoslavia y los que siguieron al 11 de septiembre, al escapar por encima y por debajo del marco nacional, continúan la tendencia abierta en 1914 mediante la cual las nuevas formas de la guerra expresan la caducidad del orden surgido en 1648 en Westfalia.

Este orden, de tipo nacional/inter-nacional, asume hoy un carácter claramente perverso que la Guerra del Golfo, la catástrofe yugoslava y la invasión de Iraq han mostrado en todas sus consecuencias. Su enorme destructividad no parece excepcional sino una consecuencia directa de la capacidad que organismos no representativos y burocráticos crecidos a la sombra de las insuficiencias de los estados nacionales, como el Consejo de Seguridad de la ONU, la OTAN y el G8, tienen para decidir sobre la vida y la muerte de millones de personas que no los han elegido para ello. Finalmente, las reiteradas apelaciones a intervenciones militares lideradas por la ONU no solo son inefectivas sino que, aún en el caso de ser escuchadas, difícilmente implicarían un paso adelante efectivo. Como plena demostración del carácter antidemocrático de los poderes globales realmente existentes, la carta constitutiva de la ONU bendice la desigualdad entre sus estados componentes, otorgándoles derechos (como el de veto) y representatividades (en el Consejo de Seguridad) que transgreden toda lógica igualitaria. Las reiterada incapacidad de la actual ONU para dar un marco legítimo, pacífico y neutral para la resolución de controversias entre sus miembros adherentes, no es pues el producto de una violación de sus principios y de su carta constitutiva sino más bien una consecuencia inevitable de la lógica puramente inter-nacional de la organización, la cual no puede sino reflejar las disparidades de poder entre sus integrantes. Sin una reorganización profunda y democrática, la ONU no podrá dar cumplimiento a los objetivos fijados en su fundación, cuyo documento comienza por "Nosotros, los pueblos..." y no por "Nosotras, las naciones...".

En todo caso, más allá de las falencias de la ONU, toda organización puramente inter-nacional es intrínsecamente antidemocrática porque el principio de 'una nación-un voto' (es decir: la aplicación artificial del principio democrático a los estados nacionales) es inviable: una Organización de las Naciones Unidas en la que el peso decisional de los pocos miles de habitantes de San Marino valga tanto como el de los más de mil millones de habitantes de China es un non sensu jurídico y político cuya irracionalidad legitima directamente el 'rol de las grandes potencias'.

Por último, en el actual marco en que el rápido deshilacharse del proyecto nacional cuestiona fuertemente la justificación histórica del militarismo, la renuncia de las fuerzas democráticas a plantear la batalla política por la desmilitarización de la sociedad humana es peligrosa, ya que abre el camino a la creación de grandes bloques asociados a nuevas fragmentaciones del mercado (CEE, Nafta, Japón y los tigres asiáticos, China, Mercosur) que puede solo acarrear nuevos conflictos a escalas proporcionalmente mayores.

Tesis 5: Es urgente extender la experiencia internamente pacificadora de la construcción de las naciones-estado y de la Unión Europea a la escala planetaria

Siglos atrás, los pueblos que hoy conviven pacíficamente en las naciones-estado modernas se debatían en guerras fundamentadas en intereses económicos, políticos, religiosos y culturales geográficamente determinados; guerras que eran poco menos que la continuación de los conflictos tribales por la supervivencia y la hegemonía. La paz entre etruscos y romanos, entre francos y galos o entre las provincias argentinas solo pudo ser alcanzada mediante la construcción articulada de un poder político que podía definirse super partes en virtud de que para el mismo las partes eran invisibles, es decir: un sistema institucional

democrático que operaba en nombre del interés común y cuya legitimidad era reconocida por todos, cuya Constitución otorgaba a cada uno de sus habitantes el status de ciudadano sin distinciones derivadas del origen étnico-cultural-religioso y cuyo sistema decisional permitía una dirimición pacífica de los conflictos de intereses.

La paz "interna" entre los pueblos como condición necesaria a su desarrollo económico, su democratización política y su progreso social ha sido la más importante contribución a la civilización que ha brindado la nación-estado. La tragedia yugoslava ha mostrado ejemplarmente la desaparición de la legitimidad reconocida de un poder super partes la condición suficiente para el retorno de lo que Kant y los jusnaturalistas llamarían el estado de natura previo a la constitución del estado y para la consecuente reaparición de la guerra entre etnias que se pretenden cultural y racialmente uniformes y políticamente soberanas. Lo mismo que a nivel infranacional sucede a nivel supranacional, en el que la inexistencia de un sistema político democrático global, de una ciudadanía mundial y de una identidad fundada en la pertenencia a la raza humana continúa legitimando la persistencia bárbara de las guerras y de los ejércitos.

Si un grupo de las 'fuerzas de seguridad' californianas bombardeara una ciudad texana, la estólida ilegitimidad de tal acción sería evidente, y el gobierno federal norteamericano mandaría apresar a unos vándalos que carecerían de cualquier posibilidad de transformar un evento policial en político. Por otra parte, a ningún texano se le ocurriría iniciar una represalia contra una ciudad californiana. Pero similares operaciones ejecutadas por los serbios contra ciudades bosníacas, croatas y kossovaras han abierto todas las posibilidades de generalización de la destrucción, de represalias sobre inocentes y de diversas formas de genocidio; rebajando nuevamente la política al nivel de la crónica policial. Algo similar ha sucedido después del 11 de septiembre, cuando lo que debió ser una persecución policial planetaria de quienes habían cometido un horrendo crimen contra la humanidad fue transformada por el marco institucional existente en un conflicto bélico inter-nacional de consecuencias desastrosas

A casi medio siglo de la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, el carácter tendencialmente pacificador de la difusión y extensión de los procesos económicos y la posibilidad de ampliar la

Tesis 6: En un universo global, la 'no-intervención' no es ya democrática ni humanitariamente sostenible

Como con increíble anticipación sostuvo Kant³, la visibilidad global de las violaciones a los Derechos Humanos más elementales las hace intolerables a la conciencia del mundo civilizado. Esto configura una comunidad materialmente cubierta por una red de informaciones y comunicaciones globalizada y que empieza a constituirse espontáneamente como sociedad civil mundial. En esta comunidad moral y discursiva planetaria basada en el concepto clave de la Modernidad política (los Derechos Humanos), el principio de no-intervención, sostenido en nombre de la soberanía territorial estatal absoluta, ha sido reemplazado por la obligación de la 'injerencia humanitaria'. Mediante este trascendental cambio, que va del estado nacional al hombre⁴ como sujeto de la historia, las Modernidades nacionales dejan paso —no ya en el plano económico-tecnológico sino en el moral, ético y político— a una Modernidad mundialmente organizada.

Cincuenta años después de la Shoá judía, el desastre yugoslavo reactualizó la terrible opción entre 'guerra o genocidio'. La no intervención en el genocidio llevado a cabo en el nombre de la limpieza étnica implicó la aceptación de Crímenes Contra la Humanidad; pero la intervención implicó una guerra cuyas consecuencias fueron previsiblemente destructivas. En un universo global regido por un sistema nacional/inter-nacional, la 'no intervención' no es ya democrática ni humanitariamente sostenible, pero una intervención eficaz y legítima no es tampoco posible todavía.

Tesis 7: La carencia de instituciones mundiales democráticas deslegitima toda intervención

Una verdadera intervención basada en el derecho de injerencia humanitaria requiere dos presupuestos incumplibles bajo el orden puramente nacional/inter-nacional: una perspectiva razonable de eficacia y una legitimidad que se derive de su neutralidad, en especial, de la abstención de los intereses nacionales en la determinación de las acciones. Ninguna de estas condiciones puede cumplirse en las condiciones institucionales fijadas por el marco internacional completamente centrado en naciones-estado.

Los llamados a la actuación de la ONU tampoco suponen una alternativa válida. Una ONU prisionera de la misma lógica inter-nacional que la fundamenta tampoco representa ningún tipo de legitimidad democrática, en especial, si las operaciones militares son comandadas desde un Consejo de Seguridad en el que los poderes atómicos poseen, además, poder de veto. Para no mencionar los riesgos globales que puntualmente se desatan cuando una nación o una alianza entre ellas se autoadjudican las funciones de 'gendarmes globales' o de representantes autoelegidos de la democracia y de la humanidad.

Sin solucionar el déficit democrático mundial tampoco podrá solucionarse el problema de la paz mundial, que es, esencialmente, el problema de la inexistencia de la unidad política democrática mundial. Desde luego, esto no debe llevar a la parálisis sino a una intervención racional determinada por la conciencia de las limitaciones de las propias acciones y de las consecuencias imprevistas que inevitablemente acarrean. Por lo tanto, la idea de la Responsabilidad de proteger hoy promovida desde la ONU y un grupo de ONGs globales debe ser entendida en varios ejes: a) la detención temprana y prevención de conflictos a través de todos los medios a disposición, b) la asunción de responsabilidades supranacionales, por parte de la ONU, limitadas a los casos en que flagrantes y masivas violaciones a los más elementales derechos humanos estén siendo llevadas a cabo, responsabilidad que debe ser desarrollada por medios pacíficos y mediante intervenciones limitadas, provisorias y completamente ajenas a los intereses nacionales de los participantes, c) la ayuda a la reconstrucción material y simbólica de las zonas afectadas por conflictos bélicos de cualquier tipo, d) un fuerte compromiso a favor de una profunda democratización de la ONU que permita someter estas intervenciones al arbitrio de un sistema de toma de decisiones globalmente democrático. Más particularmente, esta reforma debería iniciar con la creación de una Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas consultiva, temporaria e integrada por parlamentarios nacionales, primero, y por su progresiva transformación en un verdadero Parlamento Mundial permanente, con elección directa de sus miembros y dotado de poderes legislativos, después.

El impulso superador promovido por la cercanía de la Segunda Guerra Mundial llevó a la redacción del más acabado documento de la Modernidad política: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, pero no alcanzó para la construcción de las instituciones que su misma profunda radicalidad universal requería. Si bien la misma crisis que se había superado al costo de millones de vidas demostraba claramente la incapacidad de las naciones-estado y de las instituciones inter-nacionales, el orden subsiguiente se constituyó sobre la voluntaria ceguera acerca de estas causas de la tragedia apenas sucedida.

En el 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos no faltan razones para lamentarse por la oportunidad perdida. Previsiblemente, unos derechos definidos como humanos pero confiados a instituciones nacionales han llevado a la consolidación de primeros, segundos y terceros mundos perfectamente definidos por los derechos desiguales de sus habitantes y cada vez más lejanos de la Igualdad proclamada. Finalmente, la carencia de instituciones democráticas mundiales está llevando a la imposibilidad de afrontar racionalmente riesgos económicos, ecológicos, demográficos y de control de la tecnología mundialmente extendidos y de peligrosidad creciente.

Las viejas acepciones de la palabra 'nacionalista' deben ser actualizadas: en la presente situación, es ya nacionalista sostener que una sociedad mundial puede ser regulada políticamente mediante el recurso a naciones-estado e instituciones puramente inter-nacionales. Para comprender las limitaciones de esta concepción basta imaginar cuán diferente sería la presente situación mundial no sólo en términos de paz sino de igualdad y democracia, si existiese ya un Parlamento Mundial en grado de deliberar y laudar en los conflictos sobrevivientes a un orden tribal-feudal-nacional perimido, impidiendo su dirimición por medios violentos y las violaciones a los Derechos Humanos que les

están asociadas y una Corte mundial de Justicia dedicada a perseguir Crímenes contra la Humanidad pasados, presentes y futuros.

Previsiblemente, la existencia de un sistema político democrático mundial disminuiría el prestigio mitológico de la nación-estado y los riesgos consecuentes a su exaltación belicista, y permitirá intervenciones basadas en una legitimidad mundialmente reconocida, ya sea en la prevención de guerras y genocidios como en el castigo de quienes se hiciesen responsables de su promoción y ejecución.

Tesis 8: La oposición a la construcción de un poder político democrático mundial lleva a una 'Global Governance' elitaria y destructiva

En un mundo devenido global, la oposición a la constitución de instituciones políticas democráticas mundiales no lleva al paraíso perdido de las democracias nacionales sino que deja la inevitable regulación de los procesos globales —la así llamada 'Global Governance'— en manos de los poderes de organismos burocráticos y elitarios como el Consejo de Seguridad de la ONU, el G8, el Consejo de la OTAN, el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.

En el plano militar, esta negativa tampoco lleva a la evitación de un poder totalitario o despótico sino más bien a su consumación, a la amenaza de un estado nacional o de una alianza de ellos que posean, dado su predominio tecnológico, el monopolio de la violencia en alta escala sobre la faz de la tierra. Lamentablemente, la única alternativa al poder global de los USA y la OTAN que permite el sistema de las naciones-estado está representada por el reiterado llamado europeo a construir una política exterior y de defensa continental común. Este proyecto estatal-nacionalista aplicado a la escala continental conduce directamente a la vieja coincidencia entre intereses económicos y poderes militares geográficamente determinados que lleva siempre al nacionalismo y la guerra y que es la negación misma de los principios en que la Unión Europea ha sido fundada.

Otra vez se evidencia aquí la capacidad que explica el dominio hegemónico de la alianza entre el neoliberismo globalista y el neoconservadurismo nacionalista, es decir, entre el capital transnacionalizado y los intereses privados de los representantes políticos de las naciones-estado: sus beneficiarios son los únicos que cuentan con una propuesta moderna

y global (en el doble sentido de planetaria y completa) que armoniza los propios intereses con los procesos de mundialización en acto.

Tesis 9: El antimilitarismo es parte fundamental de la tradición de la izquierda democrática

Dado que la idea fundamental que define el pensamiento político de izquierda es la de Igualdad⁵, ignorar el contenido pacifista y antimilitarista de la tradición progresista equivale a traicionarla. La disposición de armamentos constituye una desigualdad suprema entre individuos y estados. Por el contrario, una paz global y permanente llevaría a sentar las bases de una lógica verdaderamente regida por el igualitarismo y la democracia.

Las ideas de Democracia e Internacionalismo no son otra cosa que la manifestación interna y externa de la Igualdad en un mundo dividido en naciones. Su abandono, a partir de las ideas de la 'dictadura del proletariado' (Marx-Engels) y del 'derecho a la autodeterminación de las naciones' (Lenin) han desembocado en una nueva horrenda alianza entre socialismo y nacionalismo, y en el militarismo y la guerra. A la justa crítica de las ideas marxistas y leninistas en nombre de la democracia falta, en el debate actual de la izquierda, un fuerte contenido antinacionalista que deje definitivamente atrás los horrores perpetrados por el leninismo-stalinismo.

No es refugiándose en el viejo y angosto margen nacional como pueden combatirse los riesgos de un mundo sometido a crisis progresivamente globales, sino elaborando una propuesta antimilitarista, antiautoritaria, universalista y progresista en la mejor tradición de la izquierda democrática. Y esta propuesta no puede ser otra que la del desmantelamiento definitivo de los ejércitos y organizaciones militares nacionales sin que sean reemplazados por ninguna organización equivalente, lo que implicaría alcanzar un antiguo y permanente anhelo de la mejor parte de la humanidad: la desmilitarización de la sociedad humana. En este sentido, el desarme de las naciones constituiría un importante paso hacia el desarme de los individuos y el estado, y hacia la abolición definitiva de la violencia como medio de relación entre seres humanos, todos ellos presupuestos imprescindibles a la instauración del principio de Igualdad.

La fácil objeción de que los ejércitos nacionales son necesarios para proteger las comunidades nacionales de la agresión 'externa' puede ser respondida con brevedad. Si los ejércitos feudales no han dado lugar a ejércitos regionales, provinciales y comunales fue, precisamente, porque la existencia de un poder cuya legitimidad era reconocida por todos hizo que la paz entre las provincias no dependiese del mutuo armamento. Similares condiciones merece hoy la situación europea, en la que una guerra por el dominio territorial entre sus naciones constitutivas ha quedado completamente fuera de cuestión. Nada impide prever que los mismos efectos operarían en la escala global que están asumiendo los más modernos y decisivos procesos sociales.

Tesis 10: La proclamación de una República de la Tierra es tendencialmente democratizante, pacificante y antitotalitaria

En 1795, Immanuel Kant sostuvo que "Para los Estados que están entre sí en relación recíproca, no puede existir otra manera racional para superar el estado natural sin leyes, que es simplemente el de la guerra, que no sea la de renunciar, como cada individuo, a su libertad salvaje (sin leyes), aceptar leyes públicas coercitivas y formar un Estado de pueblos (civitas gentium) que se extendería y abrazaría finalmente todos los pueblos de la tierra. Pero, dado que aquéllos, según su idea del derecho internacional, no lo desean en absoluto y rechazan por lo tanto como hipótesis aquello que en tesis es justo, así, en lugar de la idea positiva de una República Universal (y a fin de que no todo se pierda) queda solamente el substituto negativo de una liga permanente y progresivamente extendida, como único instrumento posible que ponga al reparo de la guerra y detenga el torrente de las tendencias contrariamente hostiles hasta el infinito; siempre, sin embargo, con el peligro continuo de que estas resurjan nuevamente".

En los tiempos del poder nuclear y de las redes digitales y de los procesos y crisis mundiales, al mismo tiempo que el "temporáneo reparo" de una "Liga" o "Sociedad" de Naciones ha demostrado repetidamente su incapacidad para sostener una paz permanente, la globalización económico-tecnológica materializa las condiciones infraestructurales necesarias (comunicaciones, transportes, mercados) para la constitución de una República Universal; y la necesidad y posibilidad de su proclamación deviene una operación fundamental para el mantenimiento de una paz, si no perpetua, por lo menos duradera.

El uso de la fuerza coactiva por parte de un sistema político mundializado debería ser excepcional y mínimo, estar en manos de pequeñas unidades multinacionalmente integradas (y no por grandes batallones divididos en su composición y comando según la ciudadanía de sus integrantes, y sometidos a las decisiones de autoridades nacionales), provistas de armamento de tipo policial y protegidas por una legitimidad mundialmente reconocida como imparcial y democrática. Por otra parte, sus intervenciones debieran estar fundamentadas en la necesidad de evitar males mayores, evidentes, inminentes e inevitables por otros medios, ser reguladas por una Constitución planetaria y un Código de Justicia mundial, y estar controladas por un Parlamento democrático y mundialmente representativo. Una República federal mundial debiera basarse en la idea elemental de que, en nombre de la Paz y la Igualdad, es mejor desarmar a los que están armados que armar a los que no lo están. Este simple principio es contrario a la mecánica intrínseca de la paz inter-nacional (armarse preventivamente para igualar las fuerzas de los enemigos) tan bien ejemplificada por las carreras armamentistas del siglo XX y cuyo principio es inherente a la división territorialmente soberana del monopolio de la fuerza. Finalmente, una República federal mundializada fundada en la paz y en el desarme debiera ser considerada un medio y no un objetivo, es decir: no como una condición suficiente al establecimiento de una paz perpetua sino más bien como una herramienta institucional necesaria para luchar contra la perpetuidad de la guerra. De la Responsabilidad de proteger a un orden global progresivamente más democrático y republicano: he aquí el enorme desafío al que es necesario responder.

NOTAS

- 1. La versión original de estas "Diez tesis contra la guerra perpetua" fue escrita en 1999 en Italia, durante la Guerra del Kosovo. Un resumen de las mismas fue publicado por la revista "Decadi", de Tolouse y por Civitatis, grupo académico de investigación de la Universidad de Gales, como parte de su programa "Peace throughout research". Otra versión fue publicada en "¿Qué significa hoy ser de izquierda? Reflexiones sobre la democracia en los tiempos de la globalización", (Fernando A. Iglesias, Sudamericana, 2004). Finalmente, la versión actualizada que aquí presento intenta confrontar las ideas originalmente desarrolladas con la "Reponsability to protect" propuesta por la ONU.
- 2. Norberto Bobbio, "Rapporti internazionali e marxismo", en "Né con Marx né contro Marx".
- 3. "Dado que en la asociación de los pueblos de la Tierra se ha llegado progresivamente a tal situación que la violación del derecho ocurrida en un punto del planeta es advertida en todos los puntos, la idea de un derecho cosmopolita no es una representación fantástica de mentes exaltadas,

sino la necesaria integración de un código no escrito." Immanuel Kant, "Tercer artículo definitivo por la paz perpetua".

- 4. En su doble significado de "individuo" y de "especie".
- Un interesante desarrollo de esta tesis en Norberto Bobbio "Destra e Sinistra"

RESUMEN Diez tesis contra la guerra perpetua

En una era determinada por los procesos globales, la tensión entre los principios de soberanía nacional y defensa universal de los derechos humanos se ubican en el centro del debate político mundial. La propuesta de la Reponsabilidad de Proteger que —en situaciones de violaciones graves de los derechos humanos fundamentales- concede la prioridad al segundo de estos principios, debe ser complementada con una democratización progresiva de las instituciones internacionales responsables de adoptar decisiones sobre estos temas. La Reponsabilidad de Proteger, la democratziación de la ONU y la paulatina construcción de un orden democrático global son las tres patas de una misma mesa que no puede sostenerse sin un programa racional de corto, mediano y lago plazo.

ABSTRACT Ten Theses Against Perpetual War

In an era characterized by global processes, the tension between the principle of national sovereignty and the universal defense of human rights are at the core of the world political debate. The proposed principle of Responsibility to Protect, which prioritizes the universal defense of human rights in the event of serious violations of fundamental human rights, must be encompassed by a progressive democratization of the international institutions with decision-making power over these matters. The Responsibility to Protect, the UN democratization, and the progressive construction of global democracy are three legs to the same table that may only be supported through a rational short, medium- and long-term program.

Sumário Dez teses contra a guerra perpétua

Em uma era determinada pelos processos globais, a tensão entre os princípios de soberania nacional e de defesa universal dos direitos humanos estão no centro do debate político mundial. A proposta da Responsabilidade de Proteger, que – em situações de violações graves dos direitos humanos fundamentais – concede a prioridade ao segundo destes princípios, deve ser complementada com uma democratização progressiva das instituições internacionais responsáveis por adotar decisões sobre estes temas. A Responsabilidade de Proteger, a democratização da ONU e a paulatina construção de uma ordem democrática global são os três pés de uma mesma mesa que não é capaz de se sustentar sem um programa racional de curto, médio e longo prazos.

PENSAMIENTO PROPIO 27

Colección Pensamiento Propio

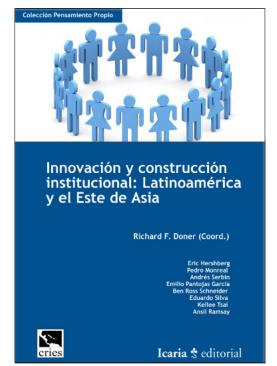
Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Richard F. Doner (Coord.) Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2007. 144 págs.

as instituciones, sean de naturaleza deconómica, política o cultural, surgen y evolucionan como producto de las interacciones sociales. Por momentos las instituciones son el resultado de iniciativas deliberadas, mientras que en otras ocasiones surgen más o menos por accidente, consecuencias inintencionadas de conductas que se vuelven rutinarias con el tiempo. Mientras los científicos sociales concuerdan en que las instituciones son determinantes cruciales de los resultados a lo largo de una variedad de dominios de la sociedad, las perspectivas difieren respecto de cuándo anticipar la innovación institucional y cómo predecir la performance de deter-

Para explorar estos temas en profundidad, el Consejo de Investi-

minadas instituciones con el tiempo.



el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC por su sigla en inglés) y la Cátedra del Caribe en la Universidad de la Habana convocaron a un taller en La Habana en junio de 2006 involucrando a alrededor de 30 investigadores con intereses comunes en el papel de las instituciones en la configuración de la vida social, económica y cultural en el mundo contemporáneo. Este volumen consiste de versiones reexaminadas de varias de las contribuciones preparadas para ese taller.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



On the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights:

Human life and dignity require the recognition and satisfaction of Human Rights to PEACE, to DEVELOPMENT (to food, to water...) and to the ENVIRONMENT, and they require that NOW!

On this 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights and at the initiative of the World Forum of Civil Society Networks – UBUNTU, we, the undersigned, wish to emphasise that all Human Rights are universal, indivisible and interdependent, in full accordance with the Declaration of the World Conference on Human Rights made in Vienna (United Nations, 1993). And so that none may claim not to have heard our call, we also wish to raise our voices to proclaim that in view of the scale and gravity of the challenges faced by humanity, recognising and satisfying those Rights is urgent, since those Rights are emerging as imperative needs, and thus needs on which decision-making is now essential and undeferrable. There is no other way to attain the realisation of the <u>supreme Right to Human Life – the sine qua non for the exercise of all other Rights</u>.

Hence this is required NOW!:

I- The Human Right to Peace. Though not yet explicitly regarded

as a human right¹, it cannot be doubted that if this right to peace is not established, the other human rights cannot be satisfied. With the United Nations ("We, the peoples...") being sidelined by the most prosperous countries ("We, the powerful...") and with the democratic principles being replaced by the laws of the market, our tragic inability to resolve conflicts peaceably is persisting. Resorting to force brings ignominious profits for industry's colossal war machine, fuelling war economies. We shall not desist from denouncing this, nor from endeavouring to build a world system of democratic governance precisely to put an end to that very situation. We cannot refrain from clamouring in particular against dramatic conflicts such as those raging in Gasa, Darfur, Iraq, Afghanistan, Pakistan, Kenya, and Congo... among the forty-plus armed conflicts estimated to exist now.

The force of reason should always prevail over the reason of force. "If you want peace, prepare for war": the conviction that being armed is the best assurance of security is one of the most tragic of our age-old irrational beliefs. It is evident that worldwide disarmament, under the control of the United Nations, is fundamental for scaling back violence and strengthening peace. If <u>disarmament</u> is a prerequisite for peace, and thus for life, then it too becomes <u>another Right that must be recognised and adopted forthwith</u>. Yet the fact is that now, after a ten-year period (1988-1998) in which world military spending had been decreasing, we are witnessing renewed escalation in arms spending, which is once more exceeding 2,700 million dollars a day... and this at a time when attaining the Millennium Development Goals by 2015 requires 500 million dollars a day!

Specifically, the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) is going through its bleakest, most contradictory spell since the cold war (some countries are given de facto authorisation to produce nuclear weapons, while others are the object of sanctions on account of their nuclear-energy programmes... and, most alarming of all, the United States, with its anti-missile shield, is prompting the Russian Federation to threaten non-compliance with the Reykjavik agreements, with both countries in fact confirming the existence of programmes to renovate and modernise their nuclear arsenals, in violation of the NPT.)

In this context, <u>international civil society must make its voice heard</u> to exert a clear influence at the Disarmament Conference to be held in 2010, making it, over and above any NPT review that may be for-

thcoming, a definitive and irreversible turning point on the path to the <u>Human Right to Disarmament</u>, so essential for peace.

II- The Human Right to Development (including food, water, the satisfaction of basic needs...). The Right to Development is implicitly recognised in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (United Nations, 1966), which establishes among others the Right to "be free from hunger", to "the enjoyment of the highest attainable standard of health", and so on, while this Right is explicitly recognised in the Declaration on the Right to Development (Assembly General of the United Nations, 1986, and ratified at the Vienna Conference of the United Nations, 1993). The commitments reached at the Copenhagen World Summit for Social Development (United Nations, 1995) stress the importance of development being in all cases integrated, sustainable, endogenous and human.

Nevertheless, 50% of humanity is still living below the poverty line, and the problems over food for the world are worsening alarmingly. Sixty thousand people die of hunger and neglect every day. The <u>Right to adequate food</u>, the <u>Right to drinking water</u> and the <u>Right to satisfy basic needs</u>, including infrastructures, now clearly feature the global urgency of something that is morally undeferrable. Only meeting those Rights effectively can ensure the supreme right to human life. In this sense, it is particularly important to avoid that new sources of energy (bio fuel, etc.), which attract much investment, do not reduce the production of food, nor put up its price.

In this year of 2008, the international community will devote much effort in many directions to reviewing what is known as the Monterrey Consensus on Financing for Development (United Nations, 2002). Civil Society must mobilise so that measures enabling progress to be made once and for all on meeting those rights may be adopted at the Summit, which is to be held in Doha in December. For that purpose, the indispensable increase in financing for development, among other things, must be the result of redistributing world wealth justly and equitably. Specifically, it is necessary to define and to implement, WITHOUT FURTHER DELAY, international levies on the foreign-exchange market and other financial initiatives, with the funds so collected being channelled directly into the United Nation's multilateral funds for financing development.

And III- The <u>Human Right to the Environment</u>. Equally urgent and undeferrable is the need to put an end to the destruction of the

environment that the current economic model has been causing at a particularly speedy rate since the Industrial Revolution. Life in general and human life in particular may find themselves having to inhabit the earth under increasingly difficult conditions.

However, the document approved at the recent Bali Conference on Climate Change (to replace the Kyoto resolution in 2012) is geared more towards adapting to climate change than to countering it. Humanity seems to be in the process of condemning itself to suffer, instead of dealing with or palliating the causes behind this situation. The fundamental commitment of all generations is to assure sustainable development for future generations. The great challenge is thus to decouple once and for all the notion of sustainable human development from the notion of economic growth in the form of increased production and consumption. As was established at the Rio and Johannesburg Summits, "present-day production and consumption patterns are unsustainable".

It is thus imperative that civil society bring a decisive influence to bear in the forthcoming Conferences in Poland (2008) and Denmark (2009) so that the steps that the future of human life on the earth ineluctably requires may be taken with the indispensable efficacy.

For all the reasons set out above, the UBUNTU Forum makes a call upon the implication of society in the claim of these rights without further delay, and will continue to promote its "World Campaign for in-depth Reform of the System of International Institutions", out of the conviction that only a new world democratic governance can take the decisions for halting the most negative global trends, while also providing for the universal satisfaction of Human Rights, beginning with the rights most closely bound up with the supreme Right to human life.

NOTAS

1. In the UN document A/HRC/6/NGO/34 of 5 September 2007, see the initiative of the Spanish Society for the Advancement of the International Human Rights Law, supported by the Catalan Agency for Development Cooperation, on the "Luarca Declaration on the Human Right to Peace"



Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission

An Independent Analysis by the NYU Center on International Cooperation (CIC) and the International Peace Institute (IPI)¹

Commissioned by the Permanent Mission of Denmark to the UN April 2008

Executive Summary

Following the completion of its year as a member of the Peacebuilding Commission, and against the backdrop of Denmark's extensive role along with Tanzania in negotiating the establishment of the PBC, the Permanent Mission of Denmark to the UN commissioned the CIC/IPI Joint Program on Peacebuilding as Statebuilding to undertake a strategic review of the body's performance. The purpose of this document is to take stock and to look forward.

The PBC is a young body still finding its feet. We use as a framework for assessment the notion that three years is a credible timespan within which a new intergovernmental body should be fully functional. Thus, this report serves as a stocktaking, assessing progress to date by the PBC and making suggestions about how to continue to enhance its impact. To this end we interviewed senior officials of all PBC member countries, as well as UN and other stakeholders in New York, Burundi, and Sierra Leone.²

Rationale for the PBC: Four Problems

The Peacebuilding Commission was proposed by the High-level Panel on Threats, Challenges and Change and was endorsed by the Secretary-General´s In Larger Freedom report. The High-level Panel found that the UN had a vital and irreplaceable role in peacebuilding, with unique legitimacy and comparative advantages that could not be replicated elsewhere. However, it expressed concern that:

- Although UN Security Council (UNSC) mandated operations had been expanded into peacebuilding issues as broadly conceived, the UNSC did not have adequate relationships with the international financial institutions (IFIs) through which to effectively steer the relevant political-financial linkages necessary for effective postconflict recovery.
- There was inadequate coordination among UN agencies and departments, in part because of lack of coherence among donors, whose separate strategies drive and enable separate agency action.
- 3. There was a lack of timely and adequate financing for the critical issue of the start-up or restoration of government institutions in post-conflict contexts, especially for the rule of law.
- 4. There was a lack of medium-term political attention to countries emerging from conflict.

Following endorsement by member states in the 2005 World Summit Outcome Document, the PBC was established as an intergovernmental advisory body by corresponding resolutions of the General Assembly and the Security Council. These resolutions mandated the PBC to:

a. Bring together all relevant actors to marshal resources and to advise

- on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;
- Focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;
- c. Provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities, and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery.

How Has the PBC Performed?

We found positive signs and concrete examples to indicate that the PBC is beginning to find its niche and demonstrate its value-added, particularly on problems (1) and (4) identified above —creating linkages between political/security and financial/development actors, and maintaining long-term attention. In both Burundi and Sierra Leone, the existence of a body that connected the UN missions, a broad grouping of member states including key donors and troop contributors, the international financial institutions, and the national authorities, provided a tool through which to resolve critical challenges and help keep both countries on the path to sustainable peace. Performance on coordination issues has been more mixed, and on early financing, is as yet untested.

Predictably for a new intergovernmental body, the PBC got off to a slow start. In its first year, the Commission was beset by procedural obstacles, resulting in delays, frustration, and confusion in the field and at headquarters. For the first nine months, procedure trumped performance. At the end of its first year, members and outside observers alike were expressing skepticism that the PBC could fulfill its mandate effectively or efficiently. However, since late summer 2007, the PBC has had a demonstrably positive impact in Burundi and Sierra Leone on events on the ground, the critical criterion for measurement. Indeed, that performance has been sufficient to demonstrate the merit and potential contribution of the PBC.

A more detailed review of PBC performance can be broken down against the problems it was proposed to solve, and its mandated tasks.

Strategy and the linkage between political and financial aspects

A central purpose behind the founding of the PBC was to develop better linkages between political and financial aspects of post-conflict recovery —or to build security-development links, to use terminology more familiar at the UN. In the PBC´s first two cases, Burundi and Sierra Leone, the principal means by which it strove to fulfill this function was through the articulation of *integrated peacebuilding strategies*.

Early discussions about the merits of such an approach were drawn out, and the process for elaborating the strategies laborious – an issue addressed further below. The approach to developing a strategic framework was different in each case and the experience mixed. However, through the dialogue it fostered among the relevant stakeholders, the PBC has demonstrated its value as a platform for addressing the important linkages between the political/security and economic/financial aspects of peace consolidation.

Moreover, the process —and the simple fact of the relevant actors participating together in the process and in the body—created opportunities to resolve tensions between the financial and political aspects of peacebuilding in each country, or to build synergies between them. Two episodes had particular impact on members 'attitudes, and highlight the unique advantages of the PBC in bringing the key actors together at headquarters.

The first of these was the PBC's response when the IMF signaled its intent to delay completion of its Sixth Review in Burundi. In-country actors including senior personnel of the UN mission saw this as poten-

tially destabilizing to the country and the peace process. The potential crisis was defused in substantial part through active work by the PBC —especially the Chair of the Burundi Country-Specific Meeting— to create political space for dialogue between the government and the IMF, signaling the strong imperative for the government to resolve key governance issues and for economic actors to consider the impact an economic crisis would have on the political and security situation. That work took place both at headquarters and in the field, and directly linked political decision-making at headquarters to field realities.

In Sierra Leone, similarly, the recent incorporation of energy as a priority in the strategic framework highlights an important principle: specifically, that economic risk can be as significant a threat to peace as security or political risks. In this case the PBC fostered negotiation among the relevant stakeholders to garner political support for the inclusion of energy —normally considered a medium-to-long-term development concern— in a framework for peace consolidation.

Both cases reinforce the essential point that political and financial aspects of recovery need to reinforce each other. Institutionally, this means that the UN and the IFIs must work together to drive coherent strategy for recovery, and the PBC is contributing to that objective.

• To consolidate the PBC's critical function in establishing these linkages, the modalities for interaction with the World Bank and the IMF need to be streamlined, partly in the field in the interaction with E/SRSGs, but also at the policy level. Informal dialogue between the PBC's Organizational Committee and the IFIs could help ensure that each body is adequately informed of the others policies and functions. This would require a willingness on the part of the PBC to invite the IFIs to have sustained and substantive participation in the Organizational Committee.

Sustained attention

The PBC's contributions in Burundi and Sierra Leone can also be attributed to the attention brought to bear by the PBC at a point well after that which would normally receive sustained focus from the UNSC. As noted by the High-level Panel, political attention to countries emerging from conflict tends to wane after the withdrawal

PENSAMIENTO PROPIO 27

of international peacekeeping forces but before national institutions are fully consolidated, amplifying risks of conflict relapse.

While it is encouraging that the PBC has successfully maintained this kind of attention on Burundi and Sierra Leone for the past 18 months, it is critical that international attention not wane from these two countries as the PBC 's work evolves. It is likely that the country-specific configurations need not meet as intensively as they did during the development of the strategic frameworks; but ensuring implementation of commitments made within those frameworks will require more than just episodic spot-checking. The Burundi and Sierra Leone Country-Specific Meetings will have to meet at regular intervals to monitor progress (see below), drive course correction, and sustain pressure on the international community and the government to live up to their commitments.

The recent adoption of the monitoring mechanism in Burundi provides an important path forward in that case. It should be noted, however, that this is not the first time that the UN has adopted strategic monitoring mechanisms—it did so, for example, in Afghanistan in the late 1990s. It is, however, the first time a monitoring mechanism has been adopted that has the buy-in of the government, opposition and local civil society groups, the in-country donors, and the full membership of the PBC— a far more powerful tool. Effective use of the monitoring mechanism by the PBC as well as by the Secretary-General and his representatives to sustain pressure on the government, the political parties, the donors, regional actors, and others will be essential to the longer-term impact of the PBC's work.

It is also worth emphasizing that the extent to which the window of opportunity offered by PBC attention can be leveraged to deliver peace dividends depends fundamentally on the will of national actors to take responsibility for peace consolidation in their country. No matter how much funding and strategic coordination is brought to bear by the international community, peacebuilding success hinges on national responsibility.

Coherence and UN coordination

The PBC's performance on coherence and UN coordination has been rather more mixed. The process of developing strategic frameworks has,

over time, delivered some positive improvements on coherence —or the prospects for it— on the ground, but at substantial cost in time spent. That the process was cumbersome at headquarters is notable but less significant than the fact that it was cumbersome also for the national government and for the UN. Part of the challenge lies in the multiple centers of deliberation and decision-making involved in the PBC 's work. Key stakeholders that are active at the country level, in New York, and from their own capitals have not always engaged with a coherent voice.

- The PBC will need to streamline its work, a task that is likely to be made easier by the experience gained and instruments developed over the past 18 months and with additional advance preparation from a now fully staffed Peacebuilding Support Office (PBSO).
- Critically, this must involve far fewer meetings of the countryspecific mechanisms to allow for (a) more substantial preparation, and (b) more consistent, higher-level participation by PBC members.
- PBC members must recognize that their constructive engagement is crucial at all levels, which will demand greater coherence in each member 's approach between field, capital, and New York representation.

In the cases of Burundi and Sierra Leone, the existence of an internationally agreed framework creates a powerful tool for coordination.

- It is now the job of the Secretary-General and his Special/Executive Representatives to drive coordination around the approved frameworks. The PBC should empower the PBSO to play that role vis-à-vis the UN system (see below).
- Financial contributors to Burundi and Sierra Leone will also have to ensure that their funding decisions reinforce the frameworks. The Secretary-General should use the PBSO´s capacity for monitoring to track resource flows, and should not be shy to point out when donors are falling short of their commitments or undermining the agreed strategy —a task better done at headquarters than in the field, where E/SRSGs will have to tread more carefully in their relationships with key donors.

Mobilizing resources and early financing for (re)building institutions

As the PBC engages in a dialogue on strategic priorities with the countries on its agenda, it is also essential to examine how those priorities are currently resourced and whether there are any shortfalls. The recently approved Monitoring and Tracking Mechanism for Burundi is a good start, and one that will require active follow-up. However, without a realistic mapping of current resource flows and activities, it will be very difficult for the PBC to ensure that existing and new resources are channeled effectively to support the government 's efforts to consolidate peace. To support its resource mobilization mandate, the PBC needs a clear picture of assistance from the outset to determine whether and how support should be modified and new resources channeled.

There is a potential role for the PBSO —working with the national government in each country, the World Bank, UNDP, DPKO, OCHA, and others—to provide the PBC an overall map of resource flows to the countries on the PBC 's agenda, highlighting gaps and overlaps.

The PBF. In interviews with PBC members, we encountered two sets of views in relation to resource mobilization and the role of the Peacebuilding Fund (PBF) that are not just at odds with one another but also —as we see it—with the mandate of the PBC and the PBF. First, some members, mostly non-donors, believed that the PBF should operate more closely under the direction of the PBC. Second, others, mostly donors, viewed the PBF as the key resource mobilization function of the PBC. In contrast to these views, we see, first, the importance of the Secretary-General retaining flexibility in the use of the PBF to meet critical needs that typically go unfulfilled in post-conflict contexts —speed and flexibility are of the essence, and so far not characteristics of the PBC. The PBF is intended to fund very urgent, targeted, and discrete interventions, some of which would otherwise go unfunded because they arise in areas that do not attract traditional development

assistance; this was well illustrated by the use of the PBF to fund timecritical activities in the lead-up to the Sierra Leone elections.

- The small, targeted and short-term PBF funds should be reserved for immediate, critical priorities.
- It should also be stressed that the PBC s resource mobilization mandate extends far beyond the PBF: it should harness existing international efforts and bring additional resources to bear over a sustained period of time with a specific focus on (re)building state institutions that will be able to sustain the hard-won gains of peace consolidation.

Related is the new focus by PBF donors on whether the Fund 's expenditure is consistent with OECD/DAC criteria. While we understand donors concerns in this regard, and take note of the PBSO 's estimate that ca. 80% of PBF-funded activities would likely meet DAC criteria, we believe that donors should be cautious lest they hamstring the functioning of the PBF —which would obviate the point of its establishment. This of course is just one part of the wider problem of the mismatch between internationally available financing and actual post-conflict requirements.

Early financing. International resources need to be channeled into the business of building state institutions from the very earliest days of post-conflict engagement. It is impossible to assess the PBC's potential role in this area because the first countries on its agenda were well past the early phase of recovery. The PBF has been used to help on these issues in non-PBC cases, but the sums involved are minimal—essentially seed funding. As donors—notably the UK— begin to explore possible new modalities for early recovery financing, the issue of the connection to the PBF will be an important concern.

The PBC in context: relationship to other bodies

During the period in review, the question of the role of the Organizational Committee (OC) has been clouded by its use as a proxy in the ongoing battle over the balance of power between the Security Council and the General Assembly. This is an issue that has recently colored much UN debate, though, of late, temperatures have cooled

somewhat. In this regard, it is worth noting that the establishment of the PBC does not and cannot alter the responsibilities of Charter bodies. It is the responsibility of those bodies to make effective use of PBC advice —not the other way around.

On the other hand, one of the striking facts of the PBC 's deliberations, both in the OC and the Country-Specific Meetings (CSMs), is that divisions over its role have cut across traditional 'north-south' divides (an increasingly archaic depiction of political divisions at the UN). Of particular note is the extent to which several African members of the PBC have articulated a conception of the PBC 's role and agenda that is similar to that of several OECD countries.

While the core business of the PBC is to support the achievement of results on the ground, many members do believe that the OC has an important role to play in resolving outstanding procedural issues, navigating the PBC 's relationship with other UN organs, and addressing strategic issues that will arise across cases and will need to be resolved at a broad policy level.

- The PBC's Organizational Committee could usefully address strategic issues such as (a) improving the responsiveness of aid instruments to the special needs and capacities of post-conflict contexts, and (b) promoting coordinated support for peacebuilding in the countries on its agenda through PBC members' participation in other UN and multilateral bodies.
- To ensure that performance trumps procedure rather than the reverse, the PBC should retain flexibility in its relationship and communications with the Security Council, GA, and ECOSOC. The approach taken by the Burundi CSM of negotiating conclusions and recommendations following the Chair's mission in early September and sending the final document to all three organs was recognized by many members as a good model.

Looking Forward

Selection of new cases

A common understanding is evolving regarding the PBC's potential contribution in countries in different phases of their transition. The selection of the next cases for the PBC's agenda will heavily shape

the body's ability to consolidate its impact, streamline its procedures, and highlight its unique contribution.

Going forward, the PBC should consider engaging in cases where the Security Council is beginning to contemplate a handover or drawdown. The PBC 's early success in bringing security, political, and development considerations into a common framework would be a valuable asset in helping to plan for such transitions. By engaging in such cases, the PBC would leverage the expertise of troop contributors, regional actors, and other non-donors in the CSMs. It would also usefully clarify to countries considering seeking PBC support that placement on the PBC agenda does not necessarily mean removal from that of the Security Council —currently a point of some confusion internationally. Such cases need not necessarily involve full CSM processes of the type developed for Burundi and Sierra Leone; far more streamlined processes would not only suffice, they would likely have more impact.

- The Commission should be flexible in its approach to new cases, while retaining the possibility of evolution in its engagement as a country's needs change. In addition to 'full' CSMs, along the lines of the Burundi and Sierra Leone configurations, the PBC could consider 'exploratory' or "advance planning' working groups or similar, lighter alternative formats.
- Adoption of a 'tiered' or 'differentiated' agenda would be helpful for enhancing PBC effectiveness and efficiency, as well as for ensuring that the PBC can broaden its scope to engage new countries seeking attention and support —which is important for both equity and political reasons.

A debate that will soon confront the PBC is whether (or when) to take on 'large' cases. So far, the three cases on the PBC's agenda are small both in size of the country and in international financial commitments. PBC members have been understandably concerned to first demonstrate value-added in smaller cases before taking on larger challenges. However, critical needs are looming, and the PBC will soon have to confront a choice between keeping its case-load small but risking being seen as irrelevant in the face of peacebuilding reversals in larger, high-profile cases, or tackling those cases head on.

The role of the Secretary-General and the PBSO

During its first year of operation, there was a sense among PBC members of a lack of direction from the PBSO —a view we see as uncharitable, given that the PBSO was barely staffed during much of the year, having neither budgets nor promised secondments. With the approval of the interim budget, and with decisions of the SG´s Policy Committee establishing a central strategy role for the PBSO, the Office now has the requisite tools to perform its intended functions.

Even without adequate staffing, the PBSO did provide important and substantive backstopping to the chairs of the country-specific mechanisms, a function greatly appreciated by those chairs.

Interviews with other UN stakeholders make clear what PBSO will itself acknowledge, that it has not yet established a clear pattern of working with DPKO, UNDP, the World Bank, and other critical actors in helping to shape strategy, or in monitoring implementation. This is in part a function of other departments 'understandable confusion over the PBSO's role, a confusion exacerbated by the fact of timing (i.e., the establishment of the PBSO just prior to a transition between Secretary-Generals). In this regard, the World Bank's recognition of the Integrated Peacebuilding Strategy process as a framework within which it can develop its post-conflict needs assessment and plans is an important step forward that should be actively consolidated.

Lack of progress on coordination issues is also a function of limited engagement to date by the Secretary-General. The PBC and the PBSO are instruments that the SG can use to drive coherent strategy across the Organization. To date, however, there has been little involvement by the SG, a fact widely noted by members. In the period ahead, certainly, the SG can do more to ensure that the strategies emerging from the PBC, rooted as they are in intergovernmental decision, are taken fully into account by all parts of the UN system.

Although there are important constraints on the PBSO in the form of some members ´ views that it should focus on providing secretariat support to the PBC itself, we nevertheless see scope for the PBSO to be used more energetically by the Secretary-General to help drive strategic coordination. This might most effectively be achieved through greater interaction between the PBSO and the Policy Committee on

overall strategy, as well as through substantive engagement between the PBSO and expanded regional departments of DPA, if those are authorized by the membership.

• PBSO should leverage its unique position —inside the SG´s office, with available links to the Policy Committee, and attached to a member state body with broad composition— to develop its capacities to (a) encourage coherent strategy, and (b) monitor the implementation of PBC-agreed strategy and overall resource flows. This will require clearer understanding among the relevant parties that the PBSO´s functionality lies in its ability to bring together all parts of the system and a recognition from the PBSO that this involves building on existing capacities.

Other gaps: rapid civilian response

In undertaking the problem assessment that led to the proposals for the PBC, hindsight suggests that the High-level Panel underestimated a critical factor: the lack of ready deployable civilians in such critical functions as strategic planning, advisory support in the rule of law for early peacebuilding response. This is an area requiring new efforts. The creation of the Rule of Law and Police Institutions pillar at DPKO and the establishment of a 'surge' capacity in UNDP/BCPR are both steps in the right direction, but further efforts will be required to ensure that the UN can rely on an early, predictable supply of high-quality and appropriate talent from north and south to fulfill vital civilian peacebuilding tasks in the earliest phases of engagement. The Government of Denmark has commissioned CIC to undertake a detailed background study on rapid deployment of civilians and to develop an action plan for addressing the problem. Other governments have highlighted the problem as well; most recently, the UK government called for a stand-by reserve of civilians.

Conclusion

The PBC is a work in progress, but one that so far has proved the potential for its contribution. Continued focus on its performance by all stakeholders will be necessary if it is to (a) consolidate its positive impact on cases undertaken to date, and (b) extend its reach to new

Introduction and Purpose of the Strategic Review

- 1. Following the completion of its year as a member of the Peacebuilding Commission (PBC), and against the backdrop of Denmark's extensive role along with Tanzania in negotiating the establishment of the PBC, the Permanent Mission of Denmark to the UN commissioned the CIC/IPI Joint Program on Peacebuilding as Statebuilding to undertake a strategic review of the body's performance. The purpose of this document is to take stock and to look forward to assess the prospects for solidifying the PBC's emerging role and enhancing its impact.
- 2. Originally proposed by the High-level Panel on Threats, Challenges and Change in December 2004, the PBC became a high-profile success of the 2005 UN reform process. Although there was and continues to be a general consensus on the need for a body to bridge the gap between the security-intensive phase immediately following a conflict and long-term development, negotiations over its creation were contentious. In order to achieve a compromise, the mandate given to the PBC in its founding resolution was vague as to how its objectives would be achieved.³ Consequently, even as it engages with the countries on its agenda, the membership continues to grapple with the appropriate role and comparative advantage of the Commission.
- 3. This Review is drafted in full consciousness that 18 months after its establishment, the PBC is a young body still finding its feet. In establishing a framework for assessment, it is worth recalling a comment made in the course of negotiations over the PBC by Ambassador Carlos Pascual, then head of the US State Department Office for Stabilization and Reconstruction, who reminded his colleagues that

no new institution starts to perform overnight. Pascual argued that the time to judge the success of the PBC would be three years after its establishment, once sufficient time had elapsed for it to find its footing and establish its routines.

- 4. If three years is a realistic framework for assessment, this report serves as a stocktaking, an effort to determine whether the PBC is on the right track; it also makes recommendations on approaches to further consolidate the PBC 's performance. To this end, we interviewed relevant stakeholders at UN Headquarters in New York, including representatives of all members of the PBC 's Organizational Committee, and the majority of members of its country-specific mechanisms. Team members also traveled to Burundi and Sierra Leone to interview members of the UN in-country presence, the government, the diplomatic community, and representatives of local civil society. Through this process, we mapped the diverse perspectives on the establishment and functioning of the PBC. We used these and additional outside perspectives to assess the progress to date of the PBC against the intent and purpose as proposed by the High-level Panel and against the core tasks stipulated in its founding resolution.
- 5. Overall, we found positive signs and concrete examples that indicate that the PBC is beginning to find its niche and demonstrate its value-added. After a rocky first 9 months, during which procedure trumped performance, since late summer 2007 the PBC has had a positive impact in Burundi and Sierra Leone on events on the ground, the critical criterion for measurement. Indeed, that performance has been sufficient to demonstrate the merit and potential contribution of the PBC as mandated and composed. PBC members, in particular the chairs of the respective bodies, as well as the PBSO, deserve credit for this progress.
- 6. On the other hand, the PBC´s processes have been cumbersome and inefficient, and the body has yet to demonstrate that it can influence resource flows to the countries on its agenda. The PBC´s membership remains divided over its rightful role, and broader tensions in the UN (in particular over the balance of power between the Security Council and the General Assembly) continue to color the PBC´s proceedings, especially in the Organizational Committee.

7. Although it may not be possible to measure the PBC's impact for some time to come, it is clear that there are institutional issues that can and should be addressed now to ensure that the PBC is providing the best possible support to national and international actors in their efforts to consolidate peace in the countries on its agenda.

Rationale for the PBC: Four Problems

- 8. The Peacebuilding Commission was proposed by the High-level Panel on Threats, Challenges and Change against a backdrop of widespread recognition of a gap in the international architecture for post-conflict response. Similar ideas had been proposed by the Mozambican and Portuguese leaders in a joint op-ed, by leading troop contributors in a joint letter to the UN Security Council, and by research organizations.⁴
- 9. The basic idea of the PBC responded to a two-part analysis. The first part of the analysis was that the UN had a vital and irreplaceable role in peacebuilding. In many other spheres of activity, new entities outside the UN system have in effect replaced UN functionality, but in this area the UN was seen by the High-level Panel as having a unique legitimacy and particular advantages that could not be replicated elsewhere.
- 10. One the other hand, the High-level Panel identified four problems with the UN's arrangements for peacebuilding:
- I. Although UN Security Council (UNSC) mandated operations had been expanded into peacebuilding issues broadly conceived, the UNSC did not have adequate relationships with the international financial institutions (IFIs) through which to effectively steer the relevant political-financial linkages necessary for effective postconflict recovery.
- II. There was inadequate coordination among UN agencies and departments, in part as a function of lack of coherence among donors, whose separate strategies drive and enable separate agency action.

- III. There was a lack of timely and adequate financing for the critical issue of the start-up or restoration of government institutions in post-conflict contexts, especially for the rule of law.
- IV. There was a lack of medium-term political attention to countries emerging from conflict.
- 11. In addition to these strategic shortcomings, the High-level Panel identified a key institutional gap: there was no place in the United Nations system explicitly designed to assist countries in their transition from war to peace. It called for the creation of the Peacebuilding Commission as a "single intergovernmental organ dedicated to peacebuilding, empowered to monitor and pay close attention to countries at risk, ensure concerted action by donors, agencies, programmes and financial institutions, and mobilize financial resources for sustainable peace."⁵
- 12. The High-level Panel thus sought to strengthen the UN´s performance in peacebuilding by proposing an architecture with four core functions: to link political and security action with financial and economic action in post-conflict recovery; to help drive coherence among donors and thereby to establish the basis for coordination among UN and outside agencies; to help ensure early and predictable financing for critical institution-building or statebuilding functions; and to sustain attention over the medium term to countries recovering from conflict, even after the security-intensive phase of peacekeeping and post-conflict operations was completed.
- 13. Following endorsements of the High-level Panel´s proposal by the Secretary-General in his report *In Larger Freedom* and by member states in the 2005 World Summit Outcome Document, the PBC was established as an intergovernmental advisory body by corresponding resolutions of the General Assembly and the Security Council.⁶ These resolutions mandated the PBC to:
- a) Bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery;
- b) Focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the

- development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;
- c) Provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities, and to extend the period of attention given by the international community to post-conflict recovery.

14. The intergovernmental nature of the PBC is worth emphasizing. From the perspective of the High-level Panel, the primary rationale for the new peacebuilding architecture was not simply to improve UN peacebuilding efforts but to address the strategic deficit in the international community as a whole. The PBC was created as a high-profile intergovernmental body because its function was a clearly political one: to agree on a shared strategy based on a joint understanding of conflict drivers and peacebuilding priorities; to use the strategy as a platform for marshalling additional resources; and to provide a forum for holding to account all relevant actors —including the government of the country in question, donors, regional and international organizations, and international financial institutions— for their stated programmatic and financial commitments.

How Has the PBC Performed?

15. Predictably for a new intergovernmental body, the PBC got off to a slow start. In its first year, the Commission was beset by procedural obstacles, resulting in delays, frustration, and confusion in the field and at headquarters. At the end of its first year, members and outside observers alike were expressing skepticism that the PBC could fulfill its mandate effectively or efficiently.

16. In the last 9 to 10 months, however, there has been a clear upturn in the outlook of PBC members and actors in the field, who now espouse a mood of cautious optimism, particularly on problems (I) and (IV) identified above —creating linkages between political/security and financial/development actors, and maintaining sustained attention. In both Burundi and Sierra Leone, the existence of a body that linked the UN missions (and thus the UN Security Council) with key donors and the international financial institutions, as well as the national

authorities, was a tool through which to resolve critical challenges and help keep both countries on the path to sustainable peace. Performance on coordination issues has been more mixed, and on early financing, is as yet untested.

17. The PBC's performance can be broken down against the problems it was proposed to solve, and its mandated tasks.

Strategy and the linkage between political and financial aspects

18. The PBC was intended to bridge the gap between the Security Council's 'security' lens and the "'development' lens of the international financial institutions, the UN development system, and the donors. Building peace in post-conflict societies requires that security, political, and economic risks be addressed simultaneously, and that support be mutually reinforcing. Unfortunately, the current international approach to peacebuilding tends to be compartmentalized, with inadequate links between decisions made by major financial actors such as the IMF, the World Bank, and the UN development system, and political support offered by the United Nations.

19. An early and central innovation of the PBC/PBSO to this effect was to initiate Integrated Peacebuilding Strategies, based on the idea that the PBC could bring a myriad of actors together under a common strategy developed through a dialogue on peacebuilding priorities with the recipient government. The underlying notion was that these 'strategies' could serve as a platform for joint decision-making and, ultimately, more coherent international support in post-conflict settings. Experience to date has shown that while a 'strategy document' may not always be necessary —indeed, the term strategy has not always been helpful—the elements of strategic planning, including prioritization, assessing linkages and gaps, assigning responsibilities, ensuring sufficient resources, and monitoring implementation, are beginning to be usefully applied through PBC engagement. Recently, the PBC has begun to demonstrate its unique value by bringing the difficult political, security, and economic trade-offs into focus and fostering a productive, if sometimes difficult, dialogue on how the international community can best support national governments in their efforts to consolidate peace.

- 21. In Burundi, consultations on what became the Strategic Framework eventually included a wide array of actors in the field and at headquarters. That the PBC was able to foster a broadly inclusive dialogue is seen as one of its primary achievements in that country. The process served to build confidence between the government, the UN, donors, and civil society (including the main opposition parties), and appears to have encouraged new habits of participation and consultation. Formally, these process outcomes are 'side effects' of PBC engagement, but substantively they are of critical value, potentially fostering an inclusive political process that our research suggests is central to reducing the risk of conflict.⁷
- 22. According to most national and international actors, the value-added of the Burundi Framework is twofold: (1) it presents a broad consensus

on the challenges and priorities for peacebuilding, making it the most credible framework available to guide the engagement and interventions of all actors, and (2) it addresses the political risks and priorities that were absent from other existing strategies and links them to the economic challenges, making the Framework an 'umbrella' document.

- 23. The credibility of the Framework and the inclusion of the political dimension were emphasized in interviews by donors, government, and civil society representatives as being critical to the monitoring process. The Framework is seen as a powerful platform for engagement and accountability because it represents the closest thing to a consensus vision on the priorities for peace consolidation in Burundi. There is evidence that the ERSG has already leveraged the Framework in negotiations with the ruling and opposition parties to help resolve political bottlenecks in Burundi.
- 24. One specific development in Burundi highlighted the unique advantages of the PBC as a dynamic body that brings together key financial and political actors. This occurred when the IMF signaled its intent to delay completion of its Sixth Review. A potential crisis was turned around in part through active work by the PBC—especially the Chair of the Burundi CSM— to defuse tension and create political space for dialogue between the government and the IMF, signaling the strong imperative for the government to resolve key governance issues and for economic actors to consider the impact an economic crisis would have on the political and security situation. Importantly, that work took place both at headquarters and in-country, and directly linked political decision-making at headquarters to field realities.
- 25. This was a small, albeit important, first step, which demonstrated the need for the UN and the IFIs to work together to drive coherent strategy for recovery, and the potential role for the PBC in contributing to that objective. To consolidate the PBC 's role in this regard, modalities for interaction with the World Bank and the IMF need to be further streamlined, partly in the field through interaction with E/SRSGs. Informal policy dialogue between the PBC's Organizational Committee (OC) and the IFIs could help ensure that each body is adequately informed of the others' policies and functions. This would require willingness on the part of the PBC to invite the IFIs to have sustained and substantive participation in the OC.

26. Despite these positive signs, there are serious challenges ahead in Burundi. The monitoring mechanism, the Groupe de Coordination des Partenaires (GCP), is a very heavy structure and has been slow to get off the ground. Ultimately, it is not clear whether it will function effectively, due to a lack of bureaucratic capacity and, potentially, a lack of political will. That said, it is much too early to pass judgment on the GCP. The Burundian government and its international partners should be given credit for jointly designing a mechanism that will allow for the strategic and technical follow-up of the commitments made in the Framework, a mechanism that is also linked to a parallel system for monitoring implementation of the PRSP, all of which is presided over jointly by the First and Second Vice-Presidents and the ERSG. This is a first for Burundi and it will take time and patience to make it work. The Secretary-General should ensure that the UN mission is adequately and appropriately staffed to support the government's effort.

27. Circumstances were different for Sierra Leone from the outset. After years of intense international engagement, there were already a number of strategies and coordination mechanisms in play. In addition, the donor community was frustrated by persistent and what many saw as irresolvable governance concerns, while the ruling party was distracted by the upcoming elections, which were scheduled within one year of the start of the PBC's engagement. The confluence of these factors fostered a political climate that was less conducive to strategic prioritization and dialogue. The approach of the Sierra Leone CSM was to focus on building on existing strategies by identifying the medium-term risks to peace and treating what became the Peacebuilding Cooperation Framework as a compact between the international community and the Government of Sierra Leone, seeking to identify and articulate the commitments of each.

28. Overall, most international actors in Sierra Leone agree that this was the right approach given the prevailing 'strategy fatigue.' However, they remain skeptical as to whether the articulation of commitments will actually serve as a platform for mutual accountability. The new government, inaugurated in November 2007, has expressed a commitment to work with the PBC. The Minister of Foreign Affairs was expected to present the approved Peacebuilding Cooperation Framework at a

cabinet meeting in order to secure a government-wide mandate for its implementation. This may be a good sign, but it is too early to tell whether there is sufficient national will to meet these commitments and engage constructively.

29. In Sierra Leone, the one area where there has been some traction, and where the linkage between political and financial aspects comes into focus, is energy. While the issue came up in country-level discussions prior to the elections, it was emphasized as one of the top priorities of the new government immediately upon taking office. It was then emphasized strongly when the Chairman of the Sierra Leone CSM visited the country in October 2007, on the basis of which he recommended that the CSM have a thematic discussion on the issue. Following that discussion, the Framework was reviewed and the membership agreed to incorporate energy as a fifth priority. The incorporation of energy highlights an important principle: that an economic risk can pose as significant a threat to peace as security or political risks and that all these risks are deeply intertwined. In this case the PBC fostered negotiation among the relevant stakeholders to garner political support for the inclusion of energy – normally considered a medium-to-long-term development concern – in a framework for peace consolidation. This is another key example where an integrated approach between the PBC and the IFIs is essential.

30. The Sierra Leone energy issue also provided an opportunity for the PBC to show its dynamism in supporting the new government in its first demonstration of strong and focused leadership. Moreover, discussions on energy in the PBC, among other factors, are believed to have generated peer pressure among donors to contribute additional funds or fulfill existing commitments to support the government 's promise to restore energy to Freetown by the end of December 2007.

31. There are lingering concerns among national and international actors in the field that the government's strong focus on energy will eclipse the other priorities identified in the Framework. It is understandable that a new government with low capacity and few resources at its disposal would take time to find its footing and articulate its policies across line ministries. However, there is a widespread sense among actors on the ground that the government's window of opportunity is closing. The PBC has a role to play in ensuring that the

32. While there is value in an inclusive process —and such a process certainly has paid dividends in Burundi— in Sierra Leone it was appropriate to lessen the emphasis on process and to focus instead on building on existing frameworks and articulating commitments. Ultimately, each country is unique, and the PBC should guard against the tendency to seek to replicate its first experiences elsewhere. For example, where delicate peace negotiations are ongoing, it may be counter-productive to launch a parallel process that seeks to bring all actors together. In such situations, the PBC's role may initially be limited to increasing international attention, fostering a more coherent and streamlined international approach, and/or ensuring that resources are directed to critical institution-building needs. A 'strategy' may not be necessary in the first instance, but the PBC has demonstrated the value of providing a platform for the political/security and economic/ financial actors to come together. As the PBC takes on new cases with different post-conflict trajectories, it must ensure that it responds to the context on the ground rather than imposing processes or expectations from New York.

Sustained attention

33. The increased international attention brought to bear on Burundi and Sierra Leone via the PBC is widely felt, especially at the country level. Many actors interviewed expressed the view that the PBC has managed to open or expand a window of opportunity in both countries. In Sierra Leone, in particular, the attention on the country during the electoral period and the PBF funds provided to fill urgent needs for the conduct of the elections are widely perceived as critical factors in facilitating a peaceful electoral process. After 18 months of engagement this is an encouraging sign, but it is important that international attention on Burundi and Sierra Leone not wane. While the country-specific configurations need not meet as intensively now that the frameworks have been developed, they will have to meet at regular intervals to drive course correction as well as to sustain pressure on the government and the international community to live up to their commitments.

- 34. The recent adoption of the monitoring mechanism in Burundi provides an important path forward in that case. It should be noted, however, that this is not the first time that the UN has adopted strategic monitoring mechanisms —it did so, for example, in Afghanistan in the late 1990s. It is, however, the first time a monitoring mechanism has been adopted that has the buy-in of the government, opposition and local civil society groups, the in-country donors, and the full membership of the PBC— a far more powerful tool. Effective use of the monitoring mechanism by the PBC as well as by the Secretary-General and his representatives to sustain pressure on the government, the political parties, the donors, regional actors, and others will be essential to the longer-term impact of the PBC s work.
- 35. Consolidating peace is a slow process that requires change at all levels of the state and society. Post-conflict governments often find themselves in extremely delicate situations, balancing fragile coalitions with very little capacity at their disposal. If the international community is serious about national ownership and sustained attention, it must recognize that the work of the PBC requires patience. Demanding to see concrete results in very short periods is at best unrealistic and at worst counter-productive. At the same time, the extent to which the window of opportunity offered by PBC engagement can be leveraged to deliver peace dividends depends fundamentally on the will of national actors to take responsibility for peace consolidation in their country. As one African ambassador noted in his comments at a PBC retreat in late January 2008, "national ownership means national responsibility." No matter how much funding and strategic coordination is brought to bear by the international community, peacebuilding success hinges on national responsibility.
- 36. At present, there are concerns among national and international actors that the political situation in Burundi is extremely fragile and that the prospect of elections in 2010 is threatening to distract political actors from their core business of governing. The PBC must maintain its support, monitor progress, and ensure its members live up to their commitments. Of course, the Burundian government must likewise live up to its commitments as articulated in the Strategic Framework.
- 37. In Sierra Leone, the new government is coming to the end of its honeymoon period. While the peaceful transfer of power breathed

Coherence and UN coordination

38. The unique composition of the PBC, including P5, top financial and troop contributors, and representatives of the GA and ECOSOC, combined with the participation of IFIs, regional actors, UN entities and civil society in the Country-Specific Meetings (CSMs), is a key asset and should help to build a more inclusive and coherent peacebuilding process. While getting all actors to discuss and agree on a peacebuilding framework in each country is a significant achievement, it has been a challenge for many of the relevant stakeholders to engage effectively. The process has proved to be very cumbersome for the national government, for the UN on the ground, and for PBC members in New York. Much of the challenge lies in the multiple centers of deliberation and decision-making involved in the PBC's work and in the irregular or incomplete flow of information.

39. There is evidence from Burundi that getting all relevant actors engaged at the country level in the development of the frameworks, in discussions on PBF allocations, and in ongoing monitoring activities has contributed to increased coordination. Several international actors in Burundi noted that the PBC has fostered the first ever process where bilaterals and multilaterals discuss their assistance in the same forum with the government. As a result, there have already been several cases where duplication was avoided through discussion and information exchange, contributing to increased coordination at the sectoral level. In Sierra Leone there are many coordination mechanisms that capture different combinations of actors. While some interviewees at the country level felt that there is value in the PBC providing a forum for ongoing dialogue between the government, bilaterals, multilaterals (including the IFIs), regional actors, and civil society —a combination that is not represented elsewhere— other interviewees felt that it does not add much in terms of coordination.

- 40. Despite these positive signs, the process has been extremely cumbersome, confusing, and frustrating in both countries. Donors who participate actively in the field, in New York, and via their capitals have not always engaged with a single, coherent voice, taking contradictory positions in different venues. PBC members who are not represented in the field may miss opportunities to add their views. Regional actors and organizations are often hampered by a lack of capacity or personnel to engage effectively in New York and in-country. Civil society has faced serious challenges of capacity and access to mobilize effectively beyond the capital and to provide strategic input in a timely manner.⁸ The government, the UN and PBC members have often been overburdened by this multi-layered process.
- 41. In New York, members are often inundated with several meetings a week between the CSMs, the Organizational Committee (OC), and the Working Group on Lessons Learned (WGLL). Several members have argued that they simply cannot maintain high-level representation at PBC proceedings with such an intense meeting schedule. Going forward, the PBC will need to streamline its work, a task that is likely to be facilitated by the experience gained and instruments developed over the past 18 months and with additional advance preparation from a now fully staffed Peacebuilding Support Office (PBSO).
- 42. With more advance preparation and analysis gathered and transmitted by the PBSO, future CSMs should be able to reduce start-up time and accomplish more in fewer, more-focused meetings. In order to do so, the PBSO must leverage its position in the Secretary-General's Office at the earliest possible stage to draw on resources from across the UN system and outside it in order to develop a relatively robust understanding of national priorities, existing aid strategies of major donors and multilateral organizations, and critical risks for peace across security, political, and economic dimensions. To this end, PBC members, other major donors, financial institutions, and UN agencies should provide the PBSO with a clear picture of their assistance strategies once a case is referred to the PBC. We note the resource mapping exercise for Guinea-Bissau, prepared by the PBSO, as a promising example of this type of preparation.
- 43. The use of videoconferencing technology has been beneficial in building a link between the field and headquarters and in raising inter-

national attention on the countries on the PBC 's agenda. However, there is a persistent feeling among national actors that the videoconferences serve the information needs of PBC members in New York rather than bolster their work at the country level. They have articulated a concern that PBC members' representatives change frequently and are not fully briefed when they attend videoconferences. As a result, meetings tend to go over issues that have already been settled at the country level rather than move the process forward. In order to ensure that meetings are as productive as possible and to enable a two-way dialogue, the CSM Chair, the PBSO, and the UN presence in-country should work together to prepare a clear and focused agenda and to provide adequate preparatory materials well in advance of the meeting. Fewer meetings would serve to ensure that the meetings that are held are more decision-oriented, and have the additional advantage of helping to enable more senior level participation by members.

44. In Sierra Leone, in particular, several actors mentioned that there is very little preparation for videoconferences at the country level. As a result, the PBC meetings do not always advance a real policy dialogue. PBC actors in the field should engage in regular, more-focused meetings during which they tackle one or two issues and then report back or make recommendations to the CSM in New York. Videoconferences could then take place less frequently but would be more productive and focused. There is a real opportunity for a new ERSG to guide such a process in Sierra Leone.

45. The fact that the PBC has no dedicated interface at the country level to liaise with all relevant actors on a day-to-day basis is seen as one of the key factors preventing a more efficient flow of information in Burundi and Sierra Leone. The BINUB and UNIOSIL staffs that have been tasked to liaise with the PBSO and country-level actors have been doing a tremendous job to support the PBC process, but they too have full-time jobs. The PBSO in cooperation with the UN presence on the ground should engage at least one dedicated officer at the country level to handle the day-to-day work of building relationships, managing consultations and supporting the monitoring process. It is promising to see this lesson reflected in the hiring of an officer to support the PBC process at the country level by PBSO and UNOGBIS.

46. PBC members also have a critical role to play in ensuring that the Commission works as efficiently as possible. Those members who are represented at the country level should support the work of the OC and CSM Chairs to ensure that information is made available in a timely manner. CSM Chairs may wish to consider working more closely with PBC representatives in the field to ensure a more efficient flow of information to the entire Commission. In order to enable a more fruitful interaction between headquarters and the field, permanent missions to the UN may wish to consider developing inhouse expertise on peacebuilding, especially for countries that, by virtue of their Security Council membership or role as major troop or financial contributors, are likely to maintain their membership over time. Fostering peacebuilding expertise within member state missions will contribute to the PBC 's role of gathering and transmitting lessons learned to better support the countries on its agenda.

47. One of the persistent criticisms of PBC deliberations is that the major donors have at times been inconsistent in the policies promoted by New York and field representatives or that their political and development representatives in the field send contradictory messages regarding the PBC. The Commission was created to bring strategic coherence to the activities of the many actors engaged in supporting post-conflict transitions. Not only is the process of agreeing on a common approach hampered by individual actors internal incoherence, but the original vision for the PBC cannot be achieved if individual stakeholders are inconsistent in the policies and priorities they promote in different venues. PBC members must recognize that their constructive engagement is crucial at all levels, which will demand greater coherence in each member's approach between field, capital, and New York representation.

48. It is also worth recording the concern of several PBC members that participation by the P5, with the notable exception of the UK, has tended to be intermittent and at a comparatively low level. P5 members, having negotiated permanent seats on the PBC, have a particular responsibility to ensure effective linkage between the PBC and the Security Council, or to adequately represent UNSC views within the PBC in order to ensure coherence.

Mobilizing resources and early financing for (re)building institutions

- 49. Pledges at the Burundi roundtable in May 2007 are encouraging. But much remains to be done to marshal international resources. Indeed, most members we interviewed agreed that the PBC 's resource mobilization role has been under-exploited. In Sierra Leone, especially, where peacebuilding is further along and many strategies and coordination mechanisms already exist, the resource mobilization function of the PBC is thought to be its core value-added.
- 50. We note the efforts underway in both CSMs to operationalize the PBC's resource mobilization mandate. Specifically, we note the recent appointment by the Norwegian and Dutch governments, as joint Chairs of the Burundi Roundtable, of a Special Envoy for the follow-up of commitments made last May, and efforts underway by the Sierra Leone CSM to increase advocacy in key capitals as well as linking the PBC 's engagement to the Consultative Group mechanism.
- 51. It is worth emphasizing that the PBC is mandated to harness existing international efforts and bring additional resources to bear over a sustained period of time. As the High-level Panel argued, one of the critical shortcomings of peacebuilding is that the international architecture is simply not well-organized to provide an adequate response. With resources disproportionately directed towards peacekeeping and emergency humanitarian needs, insufficient attention is paid to medium-to-long-term tasks such as building sustainable institutions. At the same time, financing instruments for long-term development are too slow and cumbersome to respond to needs in fragile post-conflict environments. As the Annual Progress Report on the implementation of Sierra Leone 's PRSP concludes, "current aid modalities ... are not flexible enough to respond appropriately to the current post-conflict state of the economy."
- 52. International assistance to countries emerging from conflict often starts to flow too late, but also peaks too early, when state capacity to manage and administer resources is still too low, and declines just at the point where absorptive capacity increases. ¹⁰ Aid flows are unpredictable and suffer from short planning horizons, making it difficult for recipient countries to plan and budget effectively and impairing their ability to

implement much-needed reforms. International resources need to be channeled into the business of building state institutions (national and local) from the very earliest days of post-conflict engagement in order to build absorptive capacity and maintain a stable political process as international engagement declines. This includes new and existing multi- and bilateral resources from a variety of donors. The starkest example is in the field of rule of law, where the amount of money that flows through development windows for police and judicial systems is merely a fraction of that which is available through defense ministries for the retraining of armies.

- 53. It is impossible to assess the PBC 's potential role in this area because the first countries on its agenda were well past the early phase of recovery. The PBF has been used to help on these issues in non-PBC cases, but the sums involved are minimal —essentially seed funding. As donors —notably the UK—begin to explore possible new modalities for early recovery financing, the issue of the connection to the PBF will be an important concern.
- 54. Another major obstacle is that ongoing development assistance programs are difficult to adapt in response to changing realities on the ground. While some donors may be willing in principle to be responsive in their aid strategies to critical peacebuilding priorities identified through the PBC process, funding cycles, bureaucratic rules, and disbursement instruments do not always allow for quick response to changes in the field. Many donors have recognized this deficiency, as evidenced by ongoing efforts to improve aid effectiveness in fragile contexts, but there remains much work to be done. There is a potential role for the Organizational Committee to examine these persistent shortcomings in the international aid architecture to countries in transition.
- 55. The PBC should serve the dual function of harnessing existing efforts and bringing additional resources to bear in the service of a strategic vision for peace consolidation. In order to do so, it needs a clear picture of assistance from the outset to determine whether and how support should be modified and new resources channeled. Mapping resource flows in post-conflict situations is notoriously difficult. In many post-conflict countries, there is no single actor or entity that has a clear picture of how much assistance is pledged, committed,

or eventually disbursed, or whether disbursements follow an agreed schedule. Ideally, the national government should be the locus for aid mapping and tracking. However, in post-conflict countries the institutional infrastructure and human capacity needed to fulfill this task is often underdeveloped or absent. Supporting the government to build this capacity is an important objective and should be undertaken in parallel with other priorities.

56. We note ongoing efforts to build this capacity in Burundi´s National Aid Coordination Committee (CNCA) and Sierra Leone´s Development Assistance Coordination Office (DACO). Importantly, both of these entities are linked to the relevant monitoring mechanisms in each country and have the potential to hold the countries´ international partners accountable for their commitments. In Burundi, however, the CNCA is not fully operational. An immediate mapping of existing resource flows should have been conducted to develop a baseline understanding of whether the priorities identified in the Strategic Framework are adequately resourced and to track resources flows to these priorities over time.

57. In future cases, there is a potential role for the PBSO and the UN presence on the ground —working with the World Bank, UNDP, DPKO, OCHA, and others—to provide the PBC an initial map of resource flows to the countries on the its agenda, highlighting gaps and overlaps. This initial mapping can serve as a platform for monitoring individual as well as collective commitments. On this front, the mapping of resource flows to Guinea-Bissau recently prepared by the PBSO is a good start and should be continued.

58. In interviews with PBC members at headquarters, we encountered two sets of views in relation to resource mobilization and the role of the Peacebuilding Fund (PBF) that are not just at odds with one another but also —as we see it— with the mandate of the PBC and PBF. First, some members, mostly non-donors, believed that the PBF should operate more closely under the direction of the PBC. Second, others, mostly donors, viewed the PBF as the key resource mobilization function of the PBC. In contrast to these views, we see, first, the importance of the Secretary-General retaining flexibility in the use of the PBF to meet critical needs that typically go unfulfilled in post-conflict contexts. The PBF is intended to fund very urgent, targeted, and

discrete interventions, some of which would otherwise go unfunded because they arise in areas that do not attract traditional development assistance; this was well illustrated by the use of the PBF to fund time-critical activities in the lead-up to the Sierra Leone elections. Second, we believe that the PBC has a far wider resource mobilization responsibility than can be met through the PBF. The PBC's resource mobilization mandate extends far beyond the PBF and should aim to harness existing resources and marshal new resources in the service of a more strategic and coherent approach to peace consolidation. The relatively small, targeted, and short-term PBF funds should be reserved for very immediate, critical, or catalytic priorities.

- 59. Related is the new focus by PBF donors on whether the Fund´s expenditure is consistent with OECD/DAC criteria. While we understand donors´ concerns in this regard, and take note of the PBSO´s estimate that ca. 80% of PBF-funded activities would likely meet DAC criteria, we believe that donors should be cautious in pushing this issue, lest their efforts result in hamstringing the functioning of the PBF—which would obviate the point of its establishment.
- 60. Mobilizing new resources from donors who have not traditionally engaged in the countries on the PBC's agenda is at the core of the PBC's mandate, but poses additional obstacles. Countries that do not have a diplomatic presence in the countries in question need an entry point if they wish to contribute. In Burundi, pooled funding mechanisms at the sector level are providing this opportunity to non-present donors. In the education sector, for example, the UK, France, Belgium, and Luxembourg, which does not have diplomatic representation in the country, have set up a common fund. Such funding mechanisms have proven in other cases to enhance coherence and alignment with national priorities, to reduce transaction costs for the national government, and to build local financial management capacity.¹¹ Indeed, the original objective for establishing a common fund to support education in Burundi was to improve donor coherence, but such mechanisms can also provide the necessary transparency and accountability to non-present donors who wish to contribute. The Peacebuilding Cooperation Framework for Sierra Leone also refers to the potential for leveraging multi-donor funding mechanisms to help the PBC operationalize its resource mobilization mandate. Options

for pooled funding should be explored, and, where opportunities exist, the PBC should encourage interested contributors to make use of them.

61. Mobilizing international resources should not be confined to financing. The PBC could help foster increased south-south cooperation through the transfer of technical assistance, equipment and technology. Several PBC members have stated that they wish to provide support in the form of non-financial resources and are likely to have a more nuanced understanding of the challenges faced by post-conflict governments. There is some preliminary evidence to suggest that some non-traditional donors in Burundi and Sierra Leone are exploring expanded cooperation based on discussions on priorities in PBC meetings. The PBC can and should help foster this type of engagement.

PBC in context: relations with other bodies

- 62. While the core business of the PBC is to support the achievement of results on the ground, the Organizational Committee (OC) has an important role to play in resolving outstanding procedural issues, navigating the PBC s relationship with other UN organs, supporting the integration of external players such as the IFIs into PBC processes, and addressing strategic issues that will arise across cases and will need to be resolved at a broad policy level.
- 63. During the period in review, the work of the OC has been clouded by its use as a proxy in the ongoing battle over the balance of power between the Security Council and the General Assembly, an issue that currently colors much UN debate. Several members credited the Japanese Chair of the PBC with ensuring that this issue did not overwhelm the broader work of the Commission during their tenure. In this regard, it is worth noting that the establishment of the PBC does not and cannot alter the responsibilities of Charter bodies. It is the responsibility of those bodies to make effective use of PBC advice —not the other way around.
- 64. Strategic issues that could be usefully addressed by the OC include (a) improving the responsiveness of aid instruments to the special needs and capacities of post-conflict contexts, as discussed above, and (b) promoting coordinated support for peacebuilding in

the countries on its agenda through PBC members' participation in other UN and multilateral bodies including the governing boards of the funds, agencies and programs, governing boards of the IFIs, the G8, and regional organizations such as EU, ECOWAS, and AU.

- 65. Among the issues that some PBC members expressed interest in seeing the OC discuss are policy positions of the international financial institutions as they pertain to post-conflict contexts. While we see merit in this, it would certainly have to be informed by a more up-to-date understanding of IFI policy than characterizes general discussion at the UN, and should be premised on greater participation of the IFIs in the work of the PBC, including the OC.
- 66. In addition to chairing the OC, the PBC Chair has an important role to play in reaching out to other actors. Ongoing efforts by the current Chair to reach out to the World Bank and IMF, as well as to foster communication with the President of the Security Council, the President of the General Assembly, and the ECOSOC Chairman, have been very productive. All actors benefit from these multiple lines of formal and informal communication between the PBC and the UN´s principal organs.
- 67. To ensure that performance trumps procedure rather than the reverse, the PBC should retain flexibility in its relationship and communications with the Security Council, the GA, and ECOSOC. The approach taken by the Burundi CSM of negotiating conclusions and recommendations following the Chair's mission in early September and sending the final document to all three organs was recognized by many members as a good model.

Looking Forward

Selection of cases

68. Early progress is encouraging, but it is critical that international attention not wane from Burundi and Sierra Leone and that Guinea-Bissau continues to get the attention and support it requires. At the same time, it is clear that the PBC is ready to take on new cases. A common understanding is evolving regarding the PBC's potential contribution in countries in different phases of their transition. The

selection of the next cases for the PBC's agenda will heavily shape the body's ability to consolidate its impact, streamline its procedures, and highlight its unique contribution.

- 69. Going forward, the PBC should consider engaging in cases where the Security Council is beginning to contemplate a handover or draw-down. The PBC 's early success in bringing security, political, and development considerations into a common framework would be a valuable asset in helping to plan for such transitions. In particular, the PBC could work with the Security Council to ensure adequate attention to and coherence in the institution-building aspects of reconstruction, an important consideration in deciding the pace and manner of a peacekeeping draw-down. Likewise, there is a potential for the PBC to add value early on in the planning process, by ensuring that institution-building concerns are adequately reflected in early action. Given the imperative for strong UN leadership from the field (discussed below), interaction between the PBC and the Security Council could be valuable in ensuring an extensive and integrated UN presence in a particular case —as may be relevant in Guinea-Bissau.
- 70. By engaging in such cases, the PBC would leverage the expertise of troop contributors, regional actors, and other non-donors in the Country-Specific Meetings (CSMs). It would also usefully clarify to countries considering seeking PBC support that placement on the PBC agenda does not necessarily mean removal from that of the Security Council —currently a point of some confusion internationally.
- 71. The Commission should be flexible in its approach to new cases, while retaining the possibility of evolution in its engagement as a country's needs change. In addition to 'full' CSMs, along the lines of the Burundi and Sierra Leone configurations, the PBC could consider 'exploratory' or 'advance planning' working groups for cases with a more focused mandate, or necessitating a lighter touch. Adoption of a 'tiered' or 'differentiated' agenda will be critical for enhancing PBC effectiveness and efficiency.
- 72. The capacities of the PBSO will be critical in providing support across these varying types of cases. The PBSO should play a complementary role to the PBC vis à vis the UN system, for example by serving as a second set of eyes during Integrated Mission Planning Processes

to ensure that medium-term peacebuilding considerations are taken into account. The PBSO's ability to pull together existing resources across the Secretariat and agencies, funds, and programs will be critical to these efforts if the PBC is to be provided with timely analysis of new and potential cases.

73. A debate that will soon confront the PBC is whether (or when) to take on 'large' cases. So far, the three cases on the PBC's agenda are small both in size of the country and in international financial commitments. PBC members have been understandably concerned to first demonstrate value-added in smaller cases before taking on larger challenges. However, critical needs are looming, and the PBC will soon have to confront a choice between keeping its case-load small but risking being seen as irrelevant in the face of peacebuilding reversals in larger, high-profile cases, or tackling these cases head on.

Role of the Secretary-General and the PBSO

74. During its first year of operation, there was a sense among PBC members of a lack of direction from the PBSO —a view we see as somewhat uncharitable, given that the PBSO was barely staffed during much of the year. With the approval of the interim budget, and with decisions by the SG´s Policy Committee that established a central strategy role for the PBSO, the Office now has the requisite tools to perform its intended functions. Even without adequate staffing, the PBSO did provide important and substantive backstopping to the chairs of the country-specific mechanisms, a function greatly appreciated by those chairs.

75. Interviews with broader UN stakeholders make clear what the PBSO will itself acknowledge, that it has not yet established a clear pattern of working with DPKO, UNDP, the World Bank, and other critical actors in shaping, setting, or monitoring strategy —Policy Committee decisions notwithstanding. This is in part a function of other departments' confusion over the PBSO's role, exacerbated by lack of consultation in the area of lessons learned and best practices.

76. The relationship between the PBSO and other departments was also set on the wrong path by misunderstandings about the nature of proposed secondments. Decisions of the Policy Committee on the

establishment of the PBSO included agreements that DPA, DPKO, OCHA, and UNDP, inter alia, would second staff to the PBSO to ensure the PBSO fostered a truly integrated perspective in its interactions with the PBC. Early requests from the head of PBSO for such secondments were not met, weakening PBSO out of the gate. On the other hand, the initial agreement pertaining to secondments included the point that secondments from departments/agencies should be in exchange for actual posts from the PBSO budget —repeated experience with secondments suggests that unless the seconding agency receives a post in return, they are unlikely to propose highly qualified personnel for the secondment positions. This issue should be revisited: it remains in the interest of the Organization for PBSO to emerge as a truly interdepartmental, interagency pool of the best available talent, to advise the Secretary-General and the PBC on overall peacebuilding strategy.

77. The sense of a lack of direction is also a function of sporadic engagement by the Secretary-General. The PBC and the PBSO are instruments that the Secretary-General can use to drive coherent strategy across the Organization —Secretariat and agencies. To date, however, there has been little involvement by the Secretary-General, a fact widely noted by members. Certainly, the SG could do more to ensure that the strategies emerging from the PBC, rooted as they are in intergovernmental decisions, were taken fully into account by all parts of the UN system.

78. Although there are important constraints on the PBSO in the form of some members 'views that it should focus on providing secretariat support to the PBC itself, we nevertheless see scope for the PBSO to be used more energetically by the Secretary-General to help drive strategic coordination. This might most effectively be achieved through greater interaction between the PBSO and the Policy Committee on overall strategy, as well as through substantive engagement between the PBSO and expanded regional departments of DPA, if those are authorized by the membership.

79. Moreover, as we discuss further below, effective leadership of and staff capacity within the UN mission in a PBC country is crucial to drive coherent strategy and guide the Commission's engagement. The SG must give due attention to appointing a senior representative

to the post of ERSG at this critical time in Sierra Leone. As the international community seeks to support a fragile but committed new government while the UN is transitioning to a reduced structure and mandate within the year, leadership will be essential to ensure that critical issues are not neglected. In addition, the structure, mandate, and capacity of the follow-on UN mission in Sierra Leone must account for the capacity required to support both PBC engagement and the efforts of the government as it seeks to fulfill its commitments in the Peacebuilding Cooperation Framework.

80. In the area of lessons learned and best practice, the vast majority of PBC members are concerned that the support from the PBSO to the Working Group on Lessons Learned does not effectively inform their day-to-day work on the countries on their agenda. While the issues raised in such meetings may be relevant to one or all of the CSMs, members have said that the material presented is often too general, with no analysis of how to translate the broad 'lessons' presented into useful recommendations for the countries on their agenda. Such meetings are viewed by many members as interesting but not directly useful, and at times a distraction from the core work of the PBC. This view contributes to increasing frustration over an already heavy meeting schedule, feeding perceptions of the PBC as nothing but a talk shop. On the other hand, some of the meetings —for example, a session on the fiscal requirements of statebuilding—have been seen as helping build broader understanding of peacebuilding within the membership. Closer cooperation between PBSO and the Best Practices Section of DPKO, the policy section of UNDP/BCPR, DPA's Mediation Support Unit, and other relevant providers of lessons learned and best practice advice is needed to identify a clear niche and value-added. The PBSO could also work more closely with regional sections of DPKO, DPA, and UNDP to ensure that general lessons learned are made directly relevant to the PBC's work on specific countries.

81. The PBSO should leverage its unique position —inside the Secretary-General's office, and attached to a member state body with broad composition— to develop its capacities to (a) encourage the development of coherent strategy, (b) monitor the implementation of agreed strategy and resource flows, and (c) evaluate progress towards mid-term goals. This will require (a) clearer understanding among

Role of the E/SRSG and UN presence on the ground

- 82. At the core of the High-level Panel 's analysis was the need to drive coordination at headquarters and in the field among the multiplicity of actors in post-conflict contexts. The Panel noted that in the field robust coordination mechanisms involving governments, bilateral donors, the international financial institutions, and the United Nations coordinator (Special Representative of the Secretary-General or Resident Coordinator) had proved their value for ensuring effective peacebuilding. Thus, they recommended that "special representatives should have the authority and guidance to work with relevant parties to establish [coordination] mechanisms, as well as the resources to perform coordination functions effectively, including ensuring that the sequencing of United Nations assessments and activities is consistent with Government priorities." To date, such mandates are provided to E/SRSGs only episodically.
- 83. The work of the PBC´s CSMs should support the E/SRSG to establish or reinforce the necessary coordination mechanisms working alongside the government and bringing in all UN entities represented on the ground as well as other international actors. The process to date, as described above, has placed a large burden on actors in the field, particularly the government, ERSGs, and BINUB and UNIO-SIL staff, rather than empowered them to drive a more strategic and coordinated approach. This relationship must be reversed so that the PBC in New York serves field-level efforts to achieve sustainable peacebuilding results rather than create an extra burden.
- 84. At the same time, experience in Burundi and Sierra Leone has shown that the leadership role of the E/SRSG and the UN presence on the ground where it has been effectively applied has been crucial

for PBC engagement. The absence of an ESRG in Sierra Leone since Victor Angelo´s departure has been acutely felt. As a non-operational intergovernmental body, the PBC can rally actors around a common strategy and bring international attention and resources, but the UN presence on the ground has to guide the day-to-day work of ongoing dialogue, consultations, and coordination. If the UN presence does not have the leadership or capacity to fulfill this function, the PBC's impact will be limited.

The Peacebuilding Fund (PBF)

85. As we note above, the process in the field got off to a difficult start because of overemphasis on the PBF. Part of the problem stemmed from the fact that the distinction between these two components of the UN's new peacebuilding architecture and the unique features of each were not well-explained at the country level. This confusion has been largely rectified among the main actors, but the misunderstanding persists especially among civil society actors and government officials who are not involved in the core work of the Commission.

86. Some of the delays in developing and approving PBF projects are rooted in a misunderstanding of the scope and objectives of the Fund, which took time to clarify. Recognizing that the PBC and PBF were new endeavors, the initial confusion is understandable. Indeed, the PBSO, BINUB, and UNIOSIL have made significant efforts to clarify the purpose and objectives of each aspect of the peacebuilding architecture. Building on this experience for future cases, it is essential that the structure and objectives of the peacebuilding architecture are well-explained from the outset. It seems that this lesson has been internalized by the PBSO and the Chair of the Guinea-Bissau CSM, who have made a strong effort to convey the role and remit of each element of the peacebuilding architecture to national actors and to consider innovative approaches to calibrating the focus between the PBC and the PBE

87. It is worth noting that several interviewees in Burundi felt that the process of developing, discussing, and approving the PBF projects has been beneficial for coordination and confidence-building. The PBF Steering Committee was the first instance where all actors came together and it later served as the primary venue for developing the

Strategic Framework, although many more consultations were held to broaden the level of inclusion. Discussion of each project seems to have fostered increased information exchange, coordination, and complementarity as the opportunity was used to highlight projects that are already underway, thereby avoiding duplication in a given sector. In addition, the experience of developing projects and engaging stakeholders in consultations appears to have contributed to building the capacity of national actors.

88. In contrast, the PBF process in Sierra Leone has not been as well managed. Despite notable successes, especially in relation to the elections, lack of transparency about the rules and procedures for managing the Fund has generated frustrations and misperceptions. The role of UNDP as fund manager and its associated financial and procurement procedures were not clearly explained to government partners. Compounding this problem, the respective roles of and relationship between UNIOSIL and UNDP for managing the PBF are unclear, resulting in a lack of oversight and clear accountability for supporting the development of project proposals, resolving obstacles, and addressing delays. These factors related to the PBF have been detrimental to many stakeholders' general perceptions of the PBC. Although most actors now understand that the two elements of the peacebuilding architecture are distinct, they are viewed through the same lens at the country level.

89. The experience in Sierra Leone shows that no matter how separate the PBC and the PBF are institutionally, the manner in which the PBF is handled will impact perceptions of the PBC process and the relationship between national and international actors. While our study did not focus on the PBF, it is worth emphasizing that positive or negative experiences with the PBF are likely to taint the perceptions and attitudes of country-level actors towards the PBC. Going forward, it is worth bearing in mind that the PBF has an equal potential to leverage goodwill as to create tensions and misunderstandings.

Other gaps: rapid civilian response

In undertaking the problem assessment that led to the proposals for the PBC, hindsight suggests that the High-level Panel underestimated a critical factor: the lack of ready deployable civilians in such critical functions as strategic planning, advisory support in the rule of law for early peacebuilding response. This is an area requiring new efforts. The creation of the Rule of Law and Police Institutions pillar at DPKO and the establishment of a 'surge' capacity in UNDP/BCPR are both steps in the right direction, but further efforts are required to ensure that the UN can rely on an early, predictable supply of high-quality and appropriate talent from north and south to fulfill vital civilian peacebuilding tasks in the earliest phases of engagement. The Government of Denmark has commissioned CIC to undertake a detailed background study on rapid deployment of civilians and develop an action plan for addressing the problem. Other governments have highlighted the problem as well; most recently, the UK government called for a stand-by reserve of civilians.

Conclusion

If three years is the right timeframe to assess a new intergovernmental organ, we can say at the halfway mark that the PBC is getting there but still has a long way to go. The real challenge lies ahead. Over the next 18 months, the PBC will have to demonstrate that it can hold all actors to their commitments. In particular, it will have to exert its leverage to ensure that national actors take responsibility for implementing the necessary reforms and that international actors mobilize additional resources and direct them in a coherent and predictable manner. Continued focus on its performance by all stakeholders will be necessary if it is to (a) consolidate its positive impact on cases undertaken to date, and (b) extend its reach to new cases. In selecting new cases, the PBC should be cognizant of its potential to solidify its role as the central international meeting ground of political/security and financial/development actors.

The strategic function of the PBC

- 90. We end by highlighting the *strategic* function of the PBC. This is a function of the body's two unique advantages.
- 91. First, it is the only body in the UN system that explicitly links the political, security, and economic functions of the Organization —it is thus uniquely placed to have an overview of the Organization's role in these interlocking areas. Indeed, if the PBC were to expand the degree and improve the nature of its interaction with the IFIs, it

would constitute the best situated body in the international system to assess overarching strategy for peace consolidation.

92. Second, the PBC constitutes a 'right-sized' body of members, crossing north-south divides. The vast majority of these members are substantial contributors to the UN and through their actions in the body have demonstrated their interest not just in the success of the institution but in the fulfillment of its broader purposes. Though a small minority of countries in the body continues to demonstrate a willingness to subjugate performance to procedure, and do have opportunities to frustrate progress, this is a diminishing irritant within the PBC. Continued strong engagement by committed members will keep this aspect of the PBC to the sidelines. By contrast, the body has an opportunity, uniquely within the current architecture, to help overcome the north-south, political/development divides that have come to shape much UN debate and action since the Iraq war exacerbated international divides in the world body, and UNSC reform efforts failed to bridge them. Though this is again a 'side effect' of the PBC, it is a potentially vital one.

Recommendations

In the coming 18 months, the PBC/PBSO should pursue a four-part strategy to consolidate progress made and enhance overall impact:

- (1) Consolidate progress and streamline procedures in the areas of political/financial linkage, strategy, and sustaining attention
- a. Monitoring of commitments
- In order to support the objective of mutual accountability, the Secretary-General should use the PBSO's capacity to monitor resource flows and point out when donors are falling short of their commitments.
- The PBC must continue to monitor the recipient governments'
 progress from New York, but results cannot be achieved overnight
 and the PBC must balance its desire to see results with the often
 slow pace of progress on the ground.

b. Streamline procedures

- The PBC will need to streamline its work, a task that is likely to be made easier by the experience gained and instruments developed over the past 18 months and with additional advance preparation from a now fully staffed PBSO.
- Critically, this must involve far fewer meetings of the country-specific mechanisms to allow for (a) more substantial preparation, and
 (b) more-consistent, higher-level participation by PBC members.
- To ensure that deliberations in New York are driven by field realities, PBC members in-country should interact regularly under the leadership of the E/SRSG in order to report back and make recommendations to the CSM in New York. CSM Chairs may also consider working more closely with PBC members in the field to ensure a more efficient flow of information to the entire Commission.

c. Selection of new cases

- The PBC should consider engaging in places where the Security Council is beginning to contemplate a handover or draw-down.
- The Commission should be flexible in its approach to new cases, while retaining the possibility of evolution in its engagement as a country s needs change. In addition to 'full' CSMs, along the lines of the Burundi and Sierra Leone configurations, the PBC could consider 'exploratory' or "advance planning' working groups for cases or similar, lighter alternative formats.
- Adoption of a 'tiered' or 'differentiated' agenda would be helpful
 for enhancing PBC effectiveness and efficiency, as well as for ensuring that the PBC can broaden its scope to engage new countries
 seeking attention and support which is important for both equity
 and political reasons.

d. Modalities for IFI interaction

These modalities will have to be solidified and streamlined, partly
in the field in the interaction with E/SRSGs, but also at the policy level. Informal dialogue between the PBC's Organizational
Committee and the IFIs could help ensure that each body is ade-

quately informed of others' policies and functions. This would require willingness on the part of the PBC to invite the IFIs to have sustained and substantive participation in the Organizational Committee.

(2) Focus efforts on mobilization of resources (financial and other)

- It should be stressed that the PBC's resource mobilization mandate extends far beyond the PBF: it should harness existing international efforts and bring additional resources to bear over a sustained period of time with a specific focus on (re)building state institutions that will be able to sustain the hard-won gains of peace.
- To ensure that all potential contributions can be harnessed, options for pooled funding and south-south cooperation should be explored and, where opportunities exist, the PBC should encourage all interested actors to make use of them.

(3) Coordination

- PBC members must recognize that their constructive engagement is crucial at all levels, which will demand greater coherence in each member's approach between field, capital, and New York representation.
- It is now the job of the Secretary-General and his Special/Executive Representatives to drive coordination around the approved frameworks in Burundi and Sierra Leone. The PBC should empower the PBSO to play that role vis-à-vis the UN system.
- Financial contributors to Burundi and Sierra Leone will also have to ensure that their funding decisions reinforce the frameworks. The Secretary-General should use the PBSO´s capacity for monitoring to track resource flows, and should not be shy about pointing out when donors are falling short of their commitments or undermining the agreed strategy—a task better done at headquarters than in the field, where E/SRSGs will have to tread more carefully in their relationships with key donors.

(4) Communication

- In consultations during the preparation of this report, especially in capitals, we repeatedly found that perceptions of the PBC remained fixed from roughly one year ago, when members and outsiders alike were frustrated by the prominence of procedural fights; when the PBSO was still understaffed; and when real outcomes in the field had not yet transpired. Members will have to undertake efforts in their own capitals, and with their civil society organizations, to bring attention to new developments and the now more widely shared sense of cautious optimism about the PBC. Japan 's efforts to hold a PBC Greentree Retreat and a Tokyo outreach session are to be noted in this regard.
- It is also the case that many SRSGs with whom CIC/IPI are in communication also share the views noted above about PBC/ PBSO, and serious efforts will have to be undertaken by the SG's Office to ensure adequate briefing/information is available to E/ SRSGs deployed in countries that may become candidates for PBC membership.

NOTES

- The principal authors of this report were Jenna Slotin and Bruce Jones, with additional input from Vanessa Wyeth and Rahul Chandran.
 Additional support to the joint CIC/IPI statebuilding programs that made this research possible was provided by the Carnegie Corporation of New York.
- Due to the timeframe within which this Review was initiated and completed, we did not conduct an in-depth analysis of the PBC's new role in Guinea-Bissau. Relevant developments regarding Guinea-Bissau are noted in the body of the text.
- 3. UN Doc. A/Res/60/180, December 30, 2005; UN Doc. S/Res/1645, December 20, 2005.
- 4. Notably, the NYU Center on International Cooperation in 2000 proposed the establishment of a Strategic Recovery Facility a body with a similar mandate to that initially established for the PBC, but designed to exist outside of the UN system. See Shepard Forman, Stewart Patrick, and Dirk Salmons, "Recovering from Conflict: Strategy for an International Response," *Paying for Essentials*, A *Policy Paper Series*,

- NYU Center on International Cooperation, New York, 2000.
- Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, New York, United Nations, 2004, para. 225.
- 6. UN Doc. A/Res/60/180, December 30, 2005; UN Doc. S/Res/1645, December 20, 2005.
- 7. For further elucidation of this argument, see *From Fragility to Resilience*, a CIC/IPI Paper for the OECD-DAC Fragile States Group, Paris, March 2008.
- While civil society access and engagement were not the focus of our study, some general concerns were raised in our interviews at headquarters and in the field. The inclusion of one or two civil society representatives is perceived by many as tokenistic; it is unrealistic to expect one or two individuals to accurately reflect the views of a tremendously diverse constituency. Moreover, the overall engagement with civil society tends to be Bujumbura/Freetown-focused, resulting in a two-way deficit: people in remote areas are not at all aware of the PBC and the development of a peacebuilding strategy, and the PBC does not get an accurate picture of people's needs and concerns outside the capital. These shortcomings will not be easily resolved. While the PBC managed to adopt Guidelines for Civil Society Engagement in June 2007, they are considered by some to be too restrictive. Nevertheless, the widespread commitment of PBC members to promoting civil society engagement in the Commission's proceedings in New York and in the field holds some promise. For a more detailed analysis of civil society engagement see Consolidating Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission, a study by ActionAid, CAFOD, and CARE International, 2007.
- 9. Republic of Sierra Leone, Annual Progress Report Sierra Leone Poverty Reduction Strategy Paper, May 2005 June 2006.
- 10. Paul Collier et al. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Develo- pment Policy* (Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2003).
- 11. Scanteam / Norway, Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds (2007).
- 12. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A *More Secure World: Our Shared Responsibility*, New York, United Nations, 2004, para. 226.



IV Foro Euro-latinoamericano-caribeño de sociedad civil Lima, 31 de marzo – 1 de abril de 2008

Declaración de Lima

Ante la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe

Preámbulo

Convocados por la MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe y la Plataforma Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo - CONCORD, las organizaciones sociales que nos reunimos en el IV Foro euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil queremos plantear a los gobernantes de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC), la necesidad de que la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno a celebrarse en Lima el próximo mes de mayo, reoriente el proceso en la perspectiva de avanzar en la concreción de una Asociación Estratégica Birregional que ayude a profundizar la democracia y combatir la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad, así como a la defensa y gestión sustentable del medio ambiente y los recursos naturales en ambas regiones.

Para ello presentamos las siguientes consideraciones y propuestas que dirigimos a los Jefes de Estado y de Gobierno de ALC y la UE sobre algunos temas que nos resultan de particular importancia:

Consideraciones

Situación de la democracia y los derechos políticos

1. Los derechos civiles y políticos formales en ALC y la UE se han ampliado en las últimas décadas. Las elecciones periódicas y la sucesión ordenada de gobiernos forman parte del régimen político en nuestros países. Sin embargo, la mayoría de la población está muy distante de la política, es decir, de los procesos de toma de decisiones. En América Latina rige la democracia electoral y sus libertades básicas, pero los ciudadanos y ciudadanas perciben que sus derechos no son efectivos, lo que resulta incompatible con la profundización y la sostenibilidad democrática.

El fracaso de la Unión Europea en dotarse de un marco constitucional común está reflejando el debilitamiento de su dimensión política. El mecanismo del tratado simplificado es una salida insuficiente para retomar la expectativa y la confianza de la población en este proyecto de integración. Al mismo tiempo, el peso político de la UE se ha debilitado en los últimos años, en particular su política extranjera, pero también el Parlamento europeo.

2. La ciudadanía de muchos de los países de ALC siente una gran desconfianza en Estados sin voluntad política para gestionar soberanamente sus recursos naturales, redistribuyendo la riqueza y el ingreso nacionales. Ante esta situación, aumentan la protesta y la movilización social, las cuales son frecuentemente respondidas con la criminalización de los movimientos sociales, profundizándose los agudos problemas de legitimidad de los actores políticos y sociales que sirven de soporte al sistema democrático. La mayoría de los países de esta región se caracteriza por tener democracias en construcción, débiles y cuestionadas por las desigualdades económicas y sociales, la corrupción y la captura de porciones del Estado por intereses privados, muchas veces ilegales. En nuestro continente persisten y surgen nuevas manifestaciones de

autoritarismo que, manteniendo las formas democráticas, desarrollan políticas excluyentes y represivas contra corrientes e instituciones de oposición.

- 3. La democracia requiere de paz para su desarrollo y profundización; no como ausencia de conflictos, sino como ambiente institucional, político y cultural, donde aquellos, lejos de ser criminalizados, se resuelven por la vía legítima de las luchas sociales y políticas, sin recurrir a la violencia por ninguna de las partes. Constatamos que en ALC, la existencia del conflicto armado tiene un preocupante poder desestabilizador, como lo muestran los hechos recientes, mientras en Europa también se observan fenómenos —prácticas racistas y xenofóbicas, proliferación de legislación contra los migrantes y algunos gobiernos que optan por el unilateralismo y la denominada guerra contra el terrorismo— que significan retrocesos democráticos.
- 4. La democratización de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, la dinamización de diversos espacios y procesos de participación ciudadana en la gestión pública y el fortalecimiento de la movilización social se presentan como los principales factores para la consolidación democrática de ALC. El papel activo de los movimientos sociales y populares y de las sociedades civiles nacionales se ha demostrado indispensable para la defensa, promoción y ampliación de los espacios democráticos en este continente.

Modelo económico, integración regional y la situación de los derechos económicos

- 5. El modelo económico dominante, tanto en la UE como en ALC, está orientado por la doctrina neoliberal que disminuye y relativiza el rol del Estado en la economía y otorga un papel superlativo al capital y al mercado, reafirmando el carácter primario-exportador de los países del Sur, subordinando el efectivo acceso a derechos de las personas y condicionando a los países de menor desarrollo a una reinserción internacional supeditada a los intereses del capital transnacional y los grandes grupos de poder económico nacionales.
- 6. En este esquema, los procesos de integración sub-regional en curso en ALC sufren un lento desmontaje como consecuencia del intento

de imponer un modelo de integración neoliberal, que desconoce las potencialidades de algunos de ellos y se enfrenta a las iniciativas de desarrollo propio, sostenible, comunitario y alternativo que impulsan una integración de los pueblos fundada en la equidad y la justicia.

7. Los sectores económicos dominantes no reconocen que la pobreza es el resultado de la violación masiva y estructural de los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y ambientales. Ello afecta, de manera diferente y en distintos grados, tanto a la ciudadanía latinoamericano-caribeña como a la europea. Sin embargo, mientras la UE avanza en la consolidación de su proceso de integración, en ALC, la mayoría de sus bloques regionales y de sus países se subordinan a la lógica del modelo económico a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Inclusión social, desigualdad y situación de los derechos sociales

- 8. La desigualdad, la pobreza y la exclusión social afectan cada vez más a los hombres y mujeres de nuestros pueblos. Los problemas generados por el modelo neoliberal conciernen igualmente, aunque en diferentes grados, a los ciudadanos y ciudadanas europeos como a los latinoamericanos y caribeños. Sólo la voluntad política y la movilización conjunta por su superación permitirán avanzar en la construcción del bienestar social y de nuevas relaciones sociales, en el marco de una cultura de derechos en ambos continentes, resultando indispensable establecer políticas que enfrenten toda forma de discriminación y desigualdad, en particular de género, etnia, cultura, intergeneracional, de personas con capacidades diferentes y de acceso a la salud.
- 9. En este escenario, recordamos que en ALC persisten indicadores sociales negativos en los que los niveles de pobreza y desigualdad se manifiestan como endémicos, constituyéndose en un grave obstáculo para construir sociedades equitativas. Las mejoras que se observan en esta materia son apenas estadísticas y no suponen un cambio real en la vida de los hombres y mujeres condenados a esa situación.

El cambio climático

- 10. Durante las últimas dos décadas, numerosas organizaciones de la Sociedad Civil han llamado la atención sobre la amenaza del cambio climático y los efectos del calentamiento global en el planeta y la humanidad. Hoy, la recurrencia y agudización de fenómenos climáticos extremos alrededor del mundo, junto a hechos irrefutables e irreversibles, dan la razón a las advertencias de los expertos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC). Lo que antes aparecía como preocupación exclusiva de organizaciones ambientalistas, finalmente se asume como un problema global. Esto impone una readecuación de todas las políticas públicas y cuestiona al modelo de desarrollo imperante en su base.
- 11. Los ricos recursos naturales de ALC se encuentran amenazados y su población en una situación de creciente vulnerabilidad, debido a legislaciones permisivas en materia ambiental y a modelos económicos exportadores de recursos naturales con poco valor agregado, basados en la quema de combustibles fósiles para la producción de energía. De ahora en adelante, sectores como la agricultura, la energía, el transporte, así como los modos de producción y consumo, tienen que considerar su impacto sobre la emisión de gases de efecto invernadero.
- 12. Reafirmamos la importancia del Plan de Acción de Bali, de los compromisos de los países desarrollados de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y de los países "emergentes" de pasar a un desarrollo, más austero en carbono y energía. Los gobiernos están obligados a reconocer la importancia del diálogo con la sociedad civil en el marco de las negociaciones internacionales, pero también en la aplicación de los acuerdos existentes. Reconociendo el papel de las empresas transnacionales, los gobiernos tienen que ejercer un control estricto sobre ellas para que no afecten el medio ambiente.

Balance y perspectiva de los Acuerdos de Asociación (AdA) y su relación con los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe

13. La crisis del sistema multilateral de comercio se aceleró por las negociaciones bilaterales de los Tratados de Libre Comercio que impulsan

la Unión Europea y los Estados Unidos. Con ellos, buscan garantizar el acceso a los mercados de sus productos, a recursos naturales y materias primas para sus industrias, así como condiciones de estabilidad para sus inversionistas. Los Tratados pretenden generalizar reglas comerciales que favorecen las ganancias de las grandes transnacionales en distintos campos como inversiones, servicios, competencia, compras públicas y propiedad intelectual. Este sistema de liberalización comercial, genera un modelo de desarrollo excluyente que sólo busca el crecimiento económico y no responde a principios elementales de sustentabilidad. Los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo de Asociación, que debían ser el núcleo central de genuinos acuerdos de relación, quedan así subordinados a los intereses comerciales.

14. Resulta claro que la integración regional no se construye desde afuera; mucho menos a partir de acuerdos comerciales. Ella debe surgir de un proyecto político común, democráticamente compartido. En esta perspectiva, los AdA en su forma actual, desintegran antes que integrar.

La cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe

15. La Cooperación al desarrollo de la UE con ALC debe tener como objetivo primordial la erradicación de la pobreza y la inequidad en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos integralmente considerados y el desarrollo sostenible, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, la cohesión social y la integración regional desde los pueblos.

16. Los objetivos y prioridades definidos por las estrategias de cooperación de la CE en AL para el periodo 2007-2013 sitúan a la cohesión social y a la integración regional -ligada al crecimiento económico y el comercio- como los temas clave. Sin embargo, las acciones dirigidas para actuar en el ámbito de la cohesión social son muy genéricas y están pendientes de una definición y conceptualización adecuadas a la realidad de cada país y de la región. Con respecto a la integración regional, el apoyo de la UE se basa en una estrategia de "integración económica regional" que no incorpora otras dimensiones fundamentales de la integración en la perspectiva de un desarrollo humano sostenible.

17. En relación al conjunto de políticas y acciones de la UE, un principio esencial es la "coherencia de políticas a favor del desarrollo". Las políticas de dimensión internacional aplicadas por la UE, en particular agricultura y comercio, son contradictorias con los postulados de desarrollo y de integración pues prevalece la hegemonía europea sobre la realidad regional latinoamericana y su comprensión de las asimetrías existentes en ALC es limitada. Demandamos la coherencia con los principios de desarrollo, asociación y participación, de toda la intervención de la UE así como de sus políticas de dimensión internacional y su aplicación.

Participación de la sociedad civil

18. La participación de la sociedad civil es un componente básico para lograr relaciones más equitativas y solidarias entre la UE y ALC. Su acción, como sujeto clave en estas relaciones, no puede limitarse a algunos momentos o temas determinados, sino que debe ser parte de un proceso que permita la incidencia real de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las relaciones birregionales.

Propuestas

Sobre la democracia y los derechos políticos

- 1. La consolidación de la democracia en ambas regiones, debe orientarse al fortalecimiento de la ciudadanía, ampliando los márgenes existentes para el ejercicio y goce de los derechos de ciudadanos y ciudadanas.
- 2. Para profundizar las dimensiones económica y cultural de la democracia es indispensable avanzar en algunas orientaciones estratégicas: promover el fortalecimiento de los actores sociales y políticos; destinar recursos a una profunda reforma del Estado para enfrentar su altos grado de ilegitimidad y la desconfianza que la acompaña; profundizar los procesos de descentralización y regionalización; ampliar los mecanismos de participación, vigilancia y control ciudadano sobre los asuntos públicos; fortalecer las redes birregionales, hemisféricas y subregionales de la sociedad civil.

3. En defensa de la paz que requiere la democracia, en relación al conflicto colombiano, hacemos un llamado para que sea resuelto por la vía de la negociación política y los acuerdos humanitarios, evitando la tragedia actual e impidiendo que adquiera un carácter regional. En el caso europeo demandamos el castigo a las prácticas racistas y xenofóbicas, el freno a las leyes contra los migrantes y la ratificación del multilateralismo como condición de un orden internacional que también tiene que ser democrático. Las políticas de cooperación de la UE o de sus Estados miembros, no deberían estar vinculadas a objetivos que apunten a regular los flujos migratorios.

Sobre el modelo económico y la situación de los derechos económicos

- 4. Es indispensable promover en ambas regiones políticas económicas y sociales que prioricen la generación de empleo productivo, el derecho al "Trabajo Decente" y al salario justo, así como el respeto de los derechos laborales y sociales dentro del enfoque del trabajo digno, sin excepcionalidad para las empresas multinacionales, asegurando el cumplimiento de idénticos estándares laborales y tributarios en ambas regiones.
- 5. El combate a las causas y condiciones que crean y reproducen la pobreza y la exclusión social debe concentrarse en enfrentar los problemas de la inequidad social, la falta de empleo digno, de educación, de salud, así como de toda forma de discriminación.

Sobre inclusión social, desigualdad y situación de los derechos sociales

- 6. Resulta urgente promover e invertir en políticas sociales orientadas a un sistema de protección social sin exclusiones, superando la visión focalizada de las políticas compensatorias, diferenciando de manera clara los aspectos que se refieren a la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- 7. Desarrollar instrumentos de acción contra la pobreza que estimulen la transformación productiva, el desarrollo local, el fortalecimiento de

la asociatividad productiva y la economía social, la agricultura familiar y las pequeñas y medianas empresas. Una dimensión fundamental son las políticas orientadas a ampliar el acceso a una educación de calidad de toda la población.

8. Implementar políticas que garanticen la libre circulación de las personas y el reconocimiento pleno de sus derechos en tanto que ciudadanos y ciudadanas donde quiera se encuentren tanto en ALC como en la UE.

Sobre los desafíos del cambio climático

- 9. Generar mecanismos de cooperación regionales para crear capacidades para la gestión del riesgo provocado por los fenómenos extremos derivados del cambio climático, que se presentan con mayor frecuencia en la región, particularmente en los pequeños Estados insulares.
- 10. Garantizar el acceso al agua como bien social y derecho humano fundamental, frenando los acelerados procesos de deforestación y desertificación, preservando la biodiversidad de los ecosistemas hídricos y terrestres y protegiendo la calidad del aire y de los suelos.
- 11. Los Estados nacionales deben aplicar normativas claras, fortalecer la institucionalidad para la gestión ambiental, ejerciendo el debido control sobre las actividades económicas y productivas en protección del patrimonio ambiental y de las poblaciones originarias. Igualmente, deben promover nuevas prácticas educativas de producción y consumo para crear conciencia y educar a las generaciones presentes y futuras en estilos de vida sustentables.
- 12. Hacer viable la relación entre inversión y protección del medio ambiente natural y social, protegiendo a las comunidades locales y a las poblaciones indígenas, asegurando sus derechos ancestrales frecuentemente afectados por distintas actividades extractivas que las desplazan de sus tierras, garantizando la diversidad biológica y cultural.
- 13. Pasar la meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE al 2020 de 20% a 30%. Los gobiernos de la UE y ALC también deben considerar el impacto socioeconómico y medioambiental de la producción de agrocombustibles.

14. En el contexto de las negociaciones multilaterales, es necesario garantizar que los fondos para la lucha contra el calentamiento global permanezcan en el sistema de la ONU y estén disponibles para las comunidades locales y ONG.

Los Acuerdos de Asociación y su relación con los procesos de integración en América Latina y el Caribe

- 15. El principio orientador de todas las negociaciones entre regiones de ALC y la UE debe ser la construcción de un orden social justo. Queremos acuerdos de asociación en donde el principio de las asimetrías, tanto internas como externas, sea el que guíe la negociación, lo que supone el mecanismo de trato comercial diferenciado, como expresión de dicho principio. Queremos también una asociación entre la UE y ALC que resulte de un análisis profundo de los modelos de desarrollo en ambos continentes, de sus debilidades y ventajas.
- 16. Requerimos acuerdos de Asociación que no estén centrados en la dimensión comercial, en donde los pilares del diálogo político y la cooperación sean el núcleo principal de genuinos vínculos que promuevan la justicia social y los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En consecuencia, el reconocimiento de las asimetrías debe ser el principio que guíe las negociaciones entre la UE y ALC.
- 17. En el marco de las negociaciones de los AdA, la UE no puede imponer agendas negociadoras tipo OMC plus y deben quedar excluidos temas tales como agua, servicios, inversiones, compras públicas, competencia y propiedad intelectual. La agricultura debe recibir un trato especial en las negociaciones, reconociendo los principios de seguridad y soberanía alimentaría, y eliminando las distorsiones que generan los subsidios agrícolas afectando a los productores más pobres.
- 18. La vigencia del Sistema General de Preferencias (SGP) no debe estar condicionado a la negociación de los AdA. No se debe condicionar el acceso a mercados hoy existente a las negociaciones de los AdA, forzando la apertura de los mercados en los países de ALC y la UE. En las negociaciones comerciales en curso, las ventajas actuales deben servir como piso mínimo y punto de partida.

- 19. El intercambio de mercancías no puede verse al margen de la fuerza laboral que las produce. Las negociaciones comerciales deben incluir una posición clara sobre el acceso de los trabajadores migrantes a ambas regiones. Se debe incluir de la manera más comprensiva el tratamiento del régimen de acceso de éstos, atendiendo su condición legal y garantizando la mayor cobertura de sus derechos.
- 20. Se requiere ampliar la Cláusula Democrática y hacer efectivo su cumplimiento, estableciendo mecanismos para su implementación y seguimiento dentro de los AdAs. Ella debe permitir la efectiva protección de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como de los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, la infancia y los afrodescendientes.
- 21. Se deben institucionalizar mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil, previos, libres e informados en los diversos momentos de los AdA: a) Estudios preliminares, b) elaboración de las posiciones negociadoras nacionales y regionales, c) seguimiento y participación en las negociaciones, d) implementación, e) en la fase de monitoreo del impacto ambiental, económico y social del AdA.

Sobre la cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe

- 22. En el diseño e implementación de las estrategias de cooperación de la UE es indispensable promover la necesaria participación y el diálogo institucionalizado con la sociedad civil, lo que implica establecer mecanismos efectivos de participación, consulta, monitoreo y evaluación de los programas de cooperación.
- 23. La cooperación al desarrollo debe incluir la discusión de la deuda externa de los países pobres y en desarrollo, incluyendo el apoyo y fomento a los procesos de su auditoria como herramienta para determinar su legitimidad que nos reclaman los países europeos, así como las consecuencias de su pago.
- 24. La revisión de medio término del año 2010 de las estrategias de cooperación de la UE para AL (2007-2013) deberá considerar la definición clara de los mecanismos, criterios y el proceso bajo el cual rea-

lizará esta revisión, así como su publicidad y disponibilidad oportuna, estableciendo procedimientos claros, estructurados y amplios para la participación de la sociedad civil en el ejercicio de esa revisión. Igualmente, la definición de mecanismos transparentes sobre cómo serán recogidas sus recomendaciones en los resultados de la revisión y en la identificación de las actividades de cooperación 2010-2013.

Llamamos a establecer puentes entre los diferentes mecanismos de consulta previstos en camino hacia la V Cumbre de Mandatarios. Asimismo, nos comprometemos a difundir y profundizar el debate sobre estos planteamientos en el marco de Enlazando Alternativas III. Pedimos a las autoridades que garanticen las debidas condiciones de seguridad y trabajo a este encuentro social.

Las organizaciones que adherimos esta Declaración nos comprometemos a difundirla en cada uno de nuestros países, en particular entre los jefes de Estado y de gobierno de ALC y la UE, buscando que sean incluidas en la Declaración Final y el Plan de Acción de la Cumbre de Lima. Asimismo, nos comprometemos a profundizar nuestras alianzas y nuestro trabajo conjunto, enriqueciendo los vínculos entre las sociedades civiles europea y latinoamericana-caribeña.

Lima, 01 de abril de 2008

Suscriben la Declaración de Lima

Europa

CONCORD, Confederación europea de ONGs de Emergencia y Desarollo

Plataforma belga de CONCORD

Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - 11.11.11

Centro Nacional de Cooperación al Desarrollo - 11 11 11

ACODEV

COPROGRAM

Aide au Développement Gembloux – ADG (Bélgica)

Amigos de la Tierra Europa

Associazione ONG Italiane

Asociación para la Cooperación con el Sur ACSUR- Las Segovias

CETRI - Centro tricontinental (Bélgica)

Comité Catholique Contre le Faim et pour le Developpement - CCFD

Coordinadora de ONG para el Desarrollo (España)

Coordination SUD, Solidarité Urgence Développement (Francia)

CORDAID

Federación Internacional de Derechos Humanaos

Fundación IEPALA, Instituto de Estudios Políticos Para América Latina y África

Plataforma Portuguesa de ONGD

Red Europa CIFCA, Iniciativa de Copenhague para América Central y México

Secours Catholique - Caritas Francia

América Latina

Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe

Asociación Chilena de ONGs ACCIÓN

Articulación Feminista MARCOSUR

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo – ALOP

Asociación Brasilera de ONGs - ABONG

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales – ANONG

Confederación Colombiana de ONG

Consejo de Educación de Adultos de América Latina - CEAAL

Convergencia de Organismos Civiles

Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala - CONGCOOP

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales - CRIES

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PIDHDD

POJOAJU - Asociación de ONGs del Paraguay

Red Encuentros de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo de Argentina

SINERGIA, Asociación Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil

Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social – UNITAS

CONFLUENCIA - Red de Educación Popular

Acción Educativa por la Educación Popular (Argentina)

Asociación Civil Canoa (Argentina)

Centro Ecuménico de Acción Solidaria - CEASOL (Argentina)

Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal - CECOPAL (Argentina)

Centro Ecuménico de Educación Popular - CEDEPO (Argentina)

Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social - CIPES (Argentina)

Comité para la Defensa de la Salud, la Ética Profesional y los Derechos Humanos - CODESEH (Argentina)

Fundación Ecuménica de Cuyo (Argentina)

Servicio a la Acción Popular - SEAP (Argentina)

Servicio en Promoción Humana - SERVIPROH (Argentina)

Red de Mujeres de la Matanza (Argentina)

Programa Mercosur Social y Solidario - PMSS

Acción Educativa por la Educación Popular (Argentina)

Centro de Participación Popular (Uruguay)

Asociación Civil Canoa (Argentina)

Centro de Acción Cultural – CENTRAC (Brasil)

Centro de Acción Comunitaria – CEDAC (Brasil)

Centro Cooperativista Uruguayo - CCU (Uruguay)

Centro de Documentación y Estudios – CDE (Paraguay)

Centro de Estudios Populares para el Desarrollo – CENEPP (Argentina)

Centro Nueva Tierra (Argentina)

DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana (Paraguay)

Fundación Ecuménica de Cuyo (Argentina)

Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – IDEP (Argentina)

Instituto de Cultura Popular – INCUPO (Argentina)

Instituto de Estudios Jurídico Sociales de la Mujer - INDESO Mujer (Argentina)

Instituto de Estudios, Formación y Asesoria en Políticas Sociales - PO-LIS (Brasil)

Instituto Educación y Comunicaciones – ECO (Chile)

Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones – SEPA (Paraguay)

Red Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo

Servicio Habitacional y de Acción Social – SEHAS (Argentina)

Servicio de Promoción Humana – SERVIPROH (Argentina)

Servicio a la Acción popular – SEAP (Argentina)

Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal – CECOPAL (Argentina)

Instituto de Desarrollo Social y promoción Humana – INDES (Argentina)

Instituto Patagónico de Desarrollo Social –INPADES (Argentina)

Fundación SES, Sustentabilidad - Educación- Solidaridad (Argentina)

Fundación para el Desarrollo en Justicia y paz – FUNDAPAZ (Argentina)

Asociación Vivienda Económica – AVE (Argentina)

Cooperativa La Minga (Argentina)

AMUYEN - Espacio de Organizaciones Sociales (Argentina)

Asociación Colombiana de Beneficiarios de la Reforma Agraria – AC-BRA (Colombia)

ATTAC Chile

Capitulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Central Única de Trabajadores - CUT Brasil

Centro Alexander Von HUMBOLDT. (Nicaragua)

Centroamérica por el Dialogo - CAD

Centro de Desarrollo y Género Valdivia (Ecuador)

Centro de Estudios Europeos - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

_

Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Educación en Apoyo a la Producción y al Medio Ambiente (México)

Centro Ecuménico Diego de Medellín. (Santiago de Chile)

Coalición Hondureña de Acción Ciudadana - CHAAC

Comisión de Acción Social Menonita – CASM (Honduras)

Confederación de Mujeres Ecuatorianas por el Cambio (Ecuador)

Convergencia de Organismos Civiles (México)

Coordinadora Civil de Nicaragua - CC

Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo – CLAC

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Brasil)

FOCO - Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (Argentina)

Fundación para la Participación Comunitaria (Colombia)

Fundación TERRAM. Chile

Plataforma "Ningún Hogar pobre en Argentina"- Llamado Global a la Acción contra la Pobreza – GCAP Argentina

PRODESO, Programa de Promoción y Desarrollo Social (Panamá)

Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos - PROVEA

Red de Organizaciones de Desarrollo Social Venezolanas

Red de Comercialización Comunitaria Alternativa - Red COMAL (Honduras)

Red Latinoamericana Deuda, Desarrollo y Derechos - LATINDADD

Red de Educación Popular Entre Mujeres de América y el Caribe – REPEM (Bolivia)

SOBREVIVENCIA, amigos de la Tierra Paraguay

Perú

Nacional

Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social - CONADES

Asociación Nacional de Centros - ANC

Grupo Propuesta Ciudadana - GPC

Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita - PQNSR

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RED GE

Asociación Servicios Educativos Rurales – SER

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Centro Ecuménico y de Promoción y Acción Social – CEDEPAS Norte

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectados por la Minería - CONACAMI Perú

Confederación Campesina del Perú - CCP

Confederación Nacional Agraria - CNA

Consejería en Proyectos - PCS Perú

Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias del Perú - COORDINADORA RURAL

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - CNDDHH

Coordinadora Nacional de Radio - CNR

DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Fundación Ayuda en Acción – Perú

Llamado Mundial a la Acción Contra la Pobreza - Perú

Grupo Red de Economía Solidaria del Perú - GRESP

GRUPO SEPAR, Servicios Educativos, Promoción y Apoyo Rural

Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE

Red Jubileo Perú

Red Peruana de Comercio Justo y Consumo Ético

RED – PERÚ, Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local

Oxfam GB – Perú

Ancash

Asociación Cultural ATUSPARIA (Ancash)

Asociación La Casa de la Mujer (Ancash)

Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental Huaraz (Ancash)

CONVEAGRO Ancash

Comisión de Justicia Social de Chimbote (Ancash)

Instituto Ecologista Natura (Ancash)

Frente de Defensa y Desarrollo de Chimbote (Ancash)

Comisión de Justicia Social de Chimbote (Ancash)

Red de Promoción de la Mujer de Ancash

Red de Lideres de Espacios de Concertación de la Sub Región Pacifico (Ancash)

Arequipa

Asociación Proyección (Arequipa)

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional – CEDER (Arequipa)

Centro de Investigación, Educación y Desarrollo – CIED (Arequipa)

Centro de Investigación y Estudios Económicos, Educativos, Sociales y Culturales – CIESCU (Arequipa)

Colegio de Economistas de Arequipa

Consejo Regional de Decanos de Arequipa

El Taller, Asociación de Promoción y Desarrollo (Arequipa)

Instituto de Formación Social, Comunicación y Juventud - IFOSOCJ (Arequipa)

Instituto para la Investigación Pedagógica Yachay Wasi (Arequipa)

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región Arequipa

RED INTERQUORUM (Arequipa)

Apurimac

Centro de Investigación y Capacitación Campesina - CICCA (Apurimac)

Ayacucho

Agenda Sur Ayacucho

Asociación Para el Desarrollo Humano Runamasinchiqpaq - ADEHR Perú (Ayacucho)

Centro de Desarrollo Agropecuario – CEDAP (Ayacucho)

ONG Vecinos Perú (Ayacucho)

Cajamarca

Iglesia Presbiteriana "Los Rosales" (Cajamarca) Movimiento Equipos Docentes de Cajamarca – EDOC

Cusco

Asociación ARARIWA (Cusco)

Asociación para el Desarrollo Andino Kausay (Cusco)

Coordinación Intercentros de Investigación Desarrollo y Educación – COINCIDE (Cusco)

Coordinadora Sur Andina de Artesanía (Cusco)

Qosqo Wasinchis - Casa de la Cultura Solidaria (Cusco)

Huancavelica

Asociación de Familias Victimas de la Violencia Política del Distrito de Marcas - AFAVIVP

Marcas (Huancavelica)

Huanuco

Coordinadora Regional de Organizaciones de Víctimas de la Violencia Política - COROVAVP (Huanuco)

Instituto Regional para la Paz - IREPAZ (Huanuco)

Ica

Equipo de Promoción y Desarrollo de Ica - EPRODICA Federación de Mujeres de Ica - FREPROMU Ica Grupo de iniciativa Regional de Ica - GIR Ica Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región Ica Mesa por el Desarrollo de Ica

La Libertad

Asociación Regional de ONGD La Libertad - AROLIB

Confederación General de Trabajadores Regional La Libertad - CGTP La Libertad

Instituto Nor Peruano de Desarrollo Económico Social – INDES (La Libertad)

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región La Libertad

Lambayeque

Asamblea de delegados de organizaciones de la sociedad civil de Lam-

Asociación Civil de la Buena Amistad (Lambayeque)

Asociación de Mujeres Organizadas de Olmos – ASOMOL (Lamba-yeque)

Asociación de Pueblos Jóvenes de Lambayeque

Central de Asociaciones de Productores de Mango de Lambayeque

Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción – CICAP (Lambayeque)

Colectivo de Mujeres de Lambayeque

Frente de Defensa de Lambayeque

Lima

ALTERNATIVA, Centro de Investigación Social y Educación Popular

Asociación Aurora Vivar

Asociación Benéfica PRISMA

Asociación Civil Labor

Asociación de Afectados por la Violencia Política "Tiempo de Verdad y Justicia"

Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA

Asociación de Promoción y Desarrollo Social - APDES

Asociación Para el Desarrollo Humano Runamasinchiqpaq - ADEHR PERÚ

Asociación Pro Derechos Humanos - APRODEH

Asociación SEDYS - Servicio Educativo para el Desarrollo y la Solidaridad.

CENCA, Instituto de Desarrollo Urbano

Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP

Centro de Asesoría Laboral del Perú - CEDAL

Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional – CI-DAP

Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional - CEPRODEP

Colectivo Manos Limpias

Conferencia de Religiosos del Perú - CONFER

Comisión Episcopal de Acción Social – CEAS

Comité de Derechos Humanos de El Agustino – CODEH Agustino

CooperAcción

DEMUS, Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer

Diálogo Sudamericano

Forum Solidaridad Perú

FOVIDA, Fomento de la Vida

Grupo Impulsor contra el Racismo y otras formas de Discriminación - GIM PERÚ

INCAFAM, Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer

Instituto Promoviendo Desarrollo Social - IPRODES

Instituto Psicología y Desarrollo - IPSIDE

Jóvenes Promotores de Derechos Humanos - JOPRODEH

Movimiento de Educación y Cultura 'GenerAcción de Paz'

Movimiento Manuela Ramos

Pastoral Social de la Diócesis de Carabayllo

Plataforma Nacional de Juventudes

PRAXIS Institute for Social Justice

Sociedad Cultural Valkiria Ediciones SRL

Taller de Derechos Humanos e Iglesia del Instituto Bartolomé de las Casas

TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas

Centro de Asistencia Proyectos y Estudios Rurales – CAPER (Lima provincias)

Instituto Tierra y Mar – ITM (Lima provincias)

Loreto

Comisión de Justicia y Paz - Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Iquitos (Loreto)

Moquegua

Asociación de Mujeres "Pro vigilancia para el cumplimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades de Moquegua"

Federación de Comedores y Clubes de Madres de Moquegua

Federación de Mujeres Emprendedoras de la provincia General Sánchez Cerro (Moquegua)

Frente de Defensa de los Interés de la provincia General Sánchez Cerro (Moquegua)

Pasco

Comité de Derechos Humanos (Pasco)

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región Pasco Red Nacional de Promoción de la Mujer (Pasco)

Red de Derechos Humanos de la Macro región Norte

Piura

Centro de Asistencia y Promoción Integral de Salud –CAPIS (Piura) Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA (Piura)

CONVEAGRO Piura

Programa Manitos Creciendo del Centro de Apoyo a niños/as y adolescentes trabajadores/as - Piura – CANAT

Pucallpa

Asociación Civil Transparencia – Filial Coronel Portillo (Pucallpa) Cruz Roja Peruana – Filial Coronel Portillo (Pucallpa)

Puno

Centro de Capacitación Campesina de Puno Instituto Sur Andino de Derechos Humanos - ISADH (Puno) RED TITIKAKA, Instituto de Educación y Comunicación para el Desarrollo Humano (Puno)

San Martín

Grupo Iniciativa de Economía Solidaria de San Martín Asociación Promoción y Desarrollo de la Mujer – PRODEMU (Tarapoto, San Martín)

Asociación de Familias Afectadas por la Violencia Política "Buscando Verdad y Justicia" (Tarapoto, San Martín)

Ucayalí

Asociación para el Desarrollo de la Niñez y Adolescencia en Riesgo de Ucayalí - ADNARU

Red de Organizaciones de Jóvenes y Adolescentes de la Región Ucayali – RED OJARU



Anuario 2007-2008. Paz y conflictos en el siglo XXI

Anuario 2007-2008. Paz y conflictos en el siglo XXI. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ); Icaria. 2007, 214 pp.

La lectura del <u>Anuario 2007-2008. Paz y conflictos en el siglo XXI</u> editado por el Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ) no nos deja indiferentes. Nos lleva a reflexionar sobre cuestiones de plena actualidad relacionadas con la paz y los conflictos y sobre la falta de voluntad política para promover políticas que favorezcan la resolución negociada de los conflictos, que destruyen el patrimonio económico y social de la humanidad.

Se ofrecen certeros análisis sobre las guerras "asimétricas", el modelo de consumo mundial basado en el petróleo, el protagonismo de países como China, Brasil o la India y su influencia a nivel regional. También se abordan las propuestas que están llevando a cabo gobiernos, instituciones organismos internacionales y la sociedad civil para hacer frente al incremento de la violencia, como resultado de la actividad cada vez más intensa de redes ilícitas, que trafican con drogas, personas, y

PENSAMIENTO PROPIO 27

armas. Se analizan las iniciativas que se están llevando a cabo, a partir del diálogo, la integración, la lucha contra la pobreza o la prevención de la violencia.

Este anuario no es ajeno a la importancia de los medios de comunicación en la difusión de los acontecimientos y en la relevancia que se da a unos fenómenos frente a otros, en función de un complejo juego de intereses. Un buen comienzo, sería iniciar la lectura por el texto de Jean Paul Marthoz. Un artículo que arrastra como un tren de alta velocidad, a todos los demás. El autor plantea la responsabilidad de los medios en informar, con criterios de justicia, no violencia y respeto a los derechos humanos. Se aborda la complicidad de los medios de comunicación estadounidenses con los grandes intereses financieros y políticos, sobre todo en torno a la guerra de Irak. Explica como con muchas mentiras y demasiada obediencia a estos intereses se ha llevado a cabo una información estratégica. Cada día escribe, es más difícil en las redacciones poder jerarquizar la información para cubrir aquellos acontecimientos que merecen ser tratados y saber distinguir entre "lo que es importante y lo que es cierto". Una situación en la que se han

instalado casi todos los grandes medios de comunicación del mundo. De ahí, que este despropósito internacional se convierta en un bumerán empujado por nuevas tecnologías que facilitan otras formas de informarnos, no siempre de manera veraz y contrastada.

Ante esta batalla "asimétrica" entre los medios de comunicación y la ciudadanía cabe preguntarnos: ¿Estamos ante el camino de la palabra, es tiempo de frenar las diferencias y profundizar en el diálogo, hacer pedagogía de la paz?

Federico Mayor Zaragoza, plantea en su artículo "Un mundo en cambio: el diálogo necesario", la palabra y la educación como herramientas para erradicar las diferencias. Aborda las propuestas más importantes que se están llevan a cabo actualmente en Naciones Unidas, como por ejemplo la presentada en septiembre de 2004 por el presidente del gobierno español José Luís Rodríguez Zapatero denominada "Alianza de Civilizaciones". A su vez propone la tolerancia como práctica de individuos, grupos y Estados frente a la violencia para invertir en cultura de paz.

Destaca finalmente el compromiso de los medios de comunicación

y su papel a la hora de fomentar el diálogo entre las distintas culturas que debido a las migraciones conviven en cualquier lugar del mundo. Una labor que puede cambiar el legado violento que actualmente dejaríamos a las generaciones futuras.

Alberto Piris, en su artículo "Apuntes sobre la guerra asimétrica" define los factores, los escenarios y los actores de la guerra y explica los problemas que plantea la asimetría entre ellos. La arrogancia y la humillación de los ejércitos poderosos, que en nombre de la lucha contra el terrorismo violentan a la población civil, no sólo es ineficaz frente al terrorismo, sino que crea el caldo de cultivo en el que surgen nuevos terroristas. Se evocan imágenes como las de Faluya, ciudad iraquí situada a unos 60 kilómetros al norte de Bagdad que quedó arrasada tras la incursión estadounidense y británica en 2004; o las imágenes de los soldados estadounidenses. entrando con gran violencia en una vivienda ocupada por mujeres y niños, buscando presuntos terroristas.

Mariano Aguirre en su artículo "Seguridad y violencia: la responsabilidad de los Estados", plantea que, aunque han disminuido el número de conflictos armados,

cada vez más se legitima el uso de la violencia como medio para resolver los conflictos. Existe una cultura de la violencia, que se nutre de la ficción de los video juegos y las series de televisión, y que normaliza prácticas como la tortura, o la violación de los derechos humanos. Junto a esto, la guerra por los recursos energéticos, que deja tras de sí millones de víctimas en todo el mundo, sobre todo en África, será otro de los elementos de tensión en el futuro.

Uno de los recursos más codiciados en la actualidad, es el petróleo como plantea Michael Renner en su artículo "La nueva geopolítica del petróleo". Se trata de un recurso cada vez más escaso, que está alcanzando su techo. La mayor demanda de este combustible por países de economías emergentes como China o la India, recrudecerá en el futuro algunos conflictos actuales y surgirán otros nuevos en aquellos lugares que posean algún tipo de fuente energética. Se está conformando un nuevo mapa de confrontación y relaciones entre países que buscan aliados para garantizarse el suministro de recursos, aunque dejen en un lugar secundario el respeto de los derechos humanos fundamentales. Como dice Renner

PENSAMIENTO PROPIO 27

"desde que existe la industria del petróleo, los derechos humanos han ocupado un lugar secundario frente a las consideraciones geopolíticas y geoeconómicas".

China es precisamente uno de los países emergentes con mayores demandas de petróleo. Como analiza Xulio Rios, la búsqueda de recursos es uno de los factores que afectan en las relaciones China- Estados Unidos. Ambos rivalizan con su poderío militar, y recelan el uno del otro, sin embargo están obligados a entenderse. China es uno de los principales compradores de bonos del Tesoro de Estados Unidos y éste a su vez el principal beneficiario junto a otros países ricos de los bajos costes de producción de algunos de sus productos. El futuro de esta relación, como afirma Xulio Rios dependerá del consenso al que puedan llegar ambos países en función de sus intereses estratégicos.

Fred Halliday aborda la crisis de la "Gran Asia Occidental" y como cada vez más los conflictos en Irak, Afganistán, Líbano y en Palestina-Israel tienden a conectarse entre si, y por lo tanto el aumento de la tensión en la zona, tiene consecuencias sobre toda la región. Las soluciones que se puedan plantear para la región serán

mucho más complejas y como dice el autor hay "demasiadas pasiones e intereses en juego".

La situación en América Latina es descrita por Dirk Kruijt, en su artículo, "El actual ciclo político en América Latina: ¿nuevas estrategias para consolidar la democracia?" La democracia en América Latina está amenazada por la pobreza y la exclusión social y el incremento de la violencia. Dos actores protagonistas de esta violencia son los servicios de seguridad privados y los traficantes y redes del crimen organizado. En muchos casos reclutan a jóvenes, a veces niños, habitantes de por vida de las villas miseria o las favelas, que son los "soldados" encargados de ejecutar las órdenes de matones sin escrúpulos. La pobreza y la exclusión son uno de los factores que explican estas nuevas forma de violencia

Un factor clave en los últimos 15 años, ha sido el envío de remesas de dinero de los familiares que han emigrado. Si bien no ha generado un gran cambio económico, si ha supuesto una relativa reducción de la pobreza en algunas zonas urbanas y en algunos núcleos rurales aunque de manera muy desigual, según los países. Esta situación plantea la pregunta de si los gobiernos

democráticos van a poder llevar a cabo medidas a medio y largo plazo que frenen la pobreza y la violencia en América Latina.

Andrés Serbin nos presenta las distintas propuestas de integración en América Latina. El ALCA que se enmarca dentro las políticas neoliberales impulsadas por Estados Unidos, desde mediados de la década de los noventa. El ALBA (la Alternativa Bolivariana de las Américas) impulsada por el presidente de Venezuela Hugo Chávez, que se opone a las políticas de libre mercado. También aborda la importancia de una mayor participación de los movimientos sociales para que se tengan en cuenta los intereses reales de la ciudadanía.

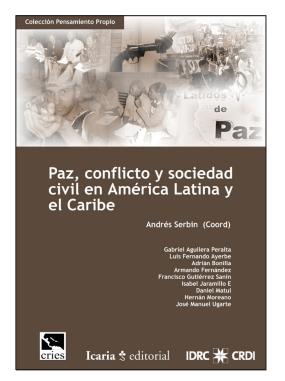
José Antonio Sanahuja analiza en su artículo la ayuda al desarrollo y la Declaración de París. Se plantea cómo la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda dañan su eficacia. La Declaración de París ofrece algunas oportunidades para la coordinación de los donantes y para mejorar la eficacia de la ayuda. Es un ejercicio de consenso por parte de los donantes para cumplir objetivos, dentro de una concepción más amplia de desarrollo. Si comenzábamos con Marthoz y el papel de los medios de comunicación en el entramado de la guerra de Irak comparándolo con un tren, no cabe duda que ese tren circula por las vías de la globalización. Manuela Mesa, en su artículo "Globalización v violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas" plantea cómo el crimen organizado, y las actividades delictivas aprovechan las ventajas que ofrece la globalización para expandirse y obtener cuantiosos beneficios. Esta situación erosiona al Estado, así como su capacidad para proteger a los sectores más pobres y excluidos. Esta situación se ve acentuada por la desigualdad; América Latina es la región más desigual del planeta.

Rosa Salgado

Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá, 2007. 404 págs.

ste volumen reune los estudios realizados sobre la problemática de la sociedad civil y los conflictos armados y/o violentos en nuestra región, a lo largo de un programa de investigación, consulta, networking, incidencia y diseminación, desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina y el Caribe, que llevó a la elaboración de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil, a su presentación ante las Naciones Unidas en el marco de una conferencia global impulsada por



el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), a su integración a un Plan de Acción Global y a la creación en octubre del 2004 de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



La Declaración de Luarca sobre el derecho humano a la paz

Carmen Rosa Rueda Castañón, Carlos Villán Durán (eds.). La Declaración de Luarca sobre el derecho humano a la paz. Granda-Siero (Asturias): Ediciones Madú, 2007. 529 páginas.

A menudo, los trabajos doctrinales pecan por ser excesivamente medrosos, lineales y meramente informativos, descriptivos. En otras ocasiones, por el contrario, el autor despotrica contra esto y aquello, sin llegar a formular propuestas alternativas plausibles. No estamos, ciertamente, en ninguno de estos casos en este original libro que tengo el gusto de reseñar. En él, no sólo la *lex ferenda* es claramente predominante sobre la *lex lata*, sino que se hace un ejercicio de codificación privada, al articular la Declaración sobre el derecho humano a la paz, que lleva el nombre de Luarca, la villa asturiana donde el comité de redacción, formado por un buen número de especialistas, elaboró y publicitó el texto, adoptado el 30 de octubre de 2006.

Naturalmente, tratándose de un derecho de tercera generación, de solidaridad, transversal, la Declaración se adentra en el "desarrollo progresivo", en algunos

PENSAMIENTO PROPIO 27

casos casi revolucionario, más que en la actividad puramente codificadora, entendida como mera compilación y sistematización del derecho positivo en la materia. Así sucede, desde luego, cuando su artículo 7 proclama "que toda persona tiene derecho a solicitar y obtener refugio en cualquier país, sin discriminación....", o cuando el artículo 8 enuncia el derecho de toda persona "a emigrar y a establecerse pacíficamente, así como a retornar a su Estado de origen". Es de comprender que un proyecto de estas características tropiece con el escepticismo o abierto rechazo de muchos Estados por su ambición, o de muchos autores por su "buenismo" o por multiplicar y poder banalizar la noción misma de derecho fundamental.

El principal inspirador y valedor de la Declaración es Carlos Villán Durán, acreditado estudioso y defensor, en la teoría y en la práctica, de la protección internacional de los derechos humanos. Su nombre y su trayectoria ya inspiran confianza y respeto hacia esta iniciativa. Él mismo reconoce que la hoja de ruta que se propone para la positivación —el tránsito desde la codificación privada a la pública, de forma que la Asamblea General de Naciones Unidas empiece por hacer suya

la Declaración— será larga, costosa y hasta de incierto resultado. Los trabajos preparatorios en la materia realizados por la Unesco o la suerte corrida por el derecho al desarrollo, proclamado en una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas fechada en 1986, aconsejan desde luego ser cautos, pero no nihilistas. Carlos Villán llega a proponer a término la elaboración de un tercer Pacto de la ONU sobre estos derechos de la solidaridad y no observa inconveniente en extender el ámbito de los derechos fundamentales sin descuidar, claro está, la aplicación efectiva de los ya asentados. Sin embargo, lo más probable es que el derecho a la paz se siga desenvolviendo por mucho tiempo en el terreno del soft law formal y material. En realidad, para ser más precisos, conviene señalar que el contenido de la Declaración de Luarca está compuesto de derechos y obligaciones (de hacer y de no hacer) de distinta intensidad jurídica actualmente.

En realidad, este derecho es una síntesis de otros, en la idea del carácter interdependiente, indivisible, universal, intergeneracional de todos ellos. Al mismo tiempo, este derecho a la paz abarca y abraza otros bienes públicos universales, con los que se complementa: la paz, en su dimensión estructural y positiva, está entreverada con el desarrollo sostenible —síntesis a su vez del progreso social y el cuidado del medioambiente. Sin embargo, no todo es indiscutible desde el punto de vista ético v jurídico. Así, se repudia, sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, el llamado derecho de injerencia humanitaria, según el cual el valor de la dignidad humana estaría por encima del valor de la paz —de una paz injusta, se entiende. Otro tanto sucede con el pretendido derecho de los pueblos oprimidos a recurrir a la fuerza armada, que no es objeto de consenso entre los Estados v la doctrina. Como la misma Corte Internacional de Justicia ha reconocido en 1999, el empleo de la fuerza armada "suscita problemas muy graves de derecho internacional" (Providencias de 2 de junio de 1999 en el Asunto relativo a la licitud del empleo de la fuerza. Serbia-Montenegro/ Bélgica y otros. P. 16).

En términos aún más generales, la Declaración dibuja no sólo un "nuevo orden económico internacional" (basado en una "economía de paz y no en una economía de guerra", como apunta Mayor Zaragoza en su bello prólogo), sino, más allá, un nuevo orden internacional, tout court, en la idea de que otro mundo—mejor— es posible, basado en el soft power más que en el hard power, en la extirpación de todo género de violencia, y en que la paz, amén de un derecho, es una necesidad. ¡Es tiempo de acción!, arenga Federico Mayor en sus palabras iniciales. Evidentemente, aun para el jurista, no todo consiste en traspasar el, por otra parte, difuso umbral de normatividad, sino en comprender el ordenamiento internacional "en su infinita variedad" (R.R. Baxter). Ese carácter multifuncional, metajurídico, del Derecho entraña también un valor pedagógico, mediático, moral. Se trata de multiplicar las sinergias para sentar una auténtica cultura de paz. Es cierto, además, que la Declaración desborda el ámbito de la retórica y propugna instituir un grupo de expertos independientes, elegidos por la Asamblea General de la ONU, con la tarea de ejercer un seguimiento de la ejecución práctica de su articulado. Ya se sabe que en materia de derechos humanos, el desarrollo normativo (últimamente reforzado y especializado en relación con las personas con discapacidad o los desaparecidos forzados) debe ir acompañado de un desarrollo institucional que vele por el cumplimiento efectivo de

PENSAMIENTO PROPIO 27

lo dicho, a fin de identificar más las palabras con los actos.

Voy terminando: el libro que gloso no sólo refiere los antecedentes, el decision-making seguido por la Declaración, su contenido (aunque en un momento tardío: página 135) en cuatro idiomas: castellano, catalán, francés e inglés. El libro consta, asimismo, en sus tres últimas partes, de interesantes trabajos doctrinales, procedentes de distintos campos científicos (predominantemente, el iusinternacionalista) y distribuidos en otras tantas dimensiones del derecho a la paz: sus presupuestos filosóficos y educativos, su vertiente individual y su vertiente colectiva, en el bien entendido de que no se trata de compartimentos estancos.

Saludemos, pues, esta iniciativa nacida de la flamante Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH). Su Directora ejecutiva (C. R. Rueda Castañón) y su Presidente (Carlos Villán Durán) se han encargado de editar cuidadosamente este libro. Se trata de un testimonio vivo y estimulante de una sociedad civil cada vez más mentalizada y organizada respecto a los asuntos internacionales, tan próximos,

tan determinantes. La doctrina, evidentemente, no debe limitarse al papel de "medio auxiliar para la determinación del Derecho", que le asigna el Estatuto de la CIJ, sino que debe también formular sugerencias encaminadas al progreso jurídico. Desearle suerte a esta Asociación y a la Declaración de Luarca no es sólo una fórmula de cortesía y de aprecio: es un grito de rabia hacia el mundo actual y de esperanza hacia el que está por venir.

Javier Roldán Barbero



2010. Una agenda para la región

Fabián Bosoer y Fabián Calle (comp.). 2010. *Una agenda para la región*. Buenos Aires: Taeda, 2007. 620 p.

Este libro compilado por el conocido politólogo y periodista
Fabián Bosoer junto a Fabián
Calle, otro politólogo joven y
especialista en temas de defensa,
resulta ser un texto sumamente
original. No lo es solo por la gran
variedad de temas económicos,
políticos, sociales, militares y
geopolíticos que incluye, desde
una perspectiva sudamericana.
Lo es principalmente por el
método utilizado para su preparación y edición.

En efecto, el texto ha sido organizado en veinte capítulos, a los que se agrega la introducción. En esos capítulos los autores escriben sobre países y sobre los retos globales que experimenta la región. Es decir, cuando se lee un capítulo "nacional", el lector es remitido inconscientemente a una visión abarcativa de los desafíos generales que han sido presentados en forma sumamente original en la Introducción de Bosoer y Calle.

La tesis básica podría ser resumida de este modo: la violenta incorporación de los países de la región no sólo ha puesto punto final a un gran espacio geopolítico que pudo ser presentado como un "todo" sólo porque sobrevivía, bajo la tutela de EE.UU., como un gran espacio marginal al mundo. Este fue, entre 1948 y 1991, un mundo bipolar (EE.UU. vs. la Unión Soviética) y por lo tanto la región se vio obligada a participar sólo cuando fue convocada e incorporada por una de las entonces superpotencias: los EEUU.

La "Guerra Fría" era "todo" y los reclamos de nuestros países sólo lograban soluciones si optaban o se inscribían en los grandes intereses de las superpotencias. Claro, en tanto países ubicados en el patio trasero de los EE.UU., algunos países en mayor grado, y otros en menor grado, pudieron lograr que algunas de sus demandas fueran oídas por la superpotencia norteamericana. Otros, entre los que se destaca Cuba, pudieron recibir apoyo material de la URSS durante treinta años, en tanto funcionó como "avanzadilla" de la URSS y los países del Pacto de Varsovia. También, pero muy limitadamente, algunas fuerzas políticas y político-militares asociadas con la ex-URSS recibieron apoyo, en tanto aguijoneaban a los EE.UU.

El fin de la bipolaridad en 1991 y la conversión del mercado capitalista y sus instituciones políticas, económicas y militares en poder mundial selló el final del llamado "socialismo real". Se podría deducir de esto que un nuevo cono de sombras de la unipolaridad se impondría sobre los países de la región. Pero ha sucedido justamente lo contrario. El gran mérito de este libro es que demuestra que ha sucedido lo inverso: la región se ha vuelto más activa políticamente Tenemos más autonomía. Ha emergido una fuerte voluntad política a favor de las políticas públicas de desarrollo y ha nacido un regionalismo neodesarrollista asociado fuertemente con las prácticas democráticas.

Como escriben Bosoer y Calle:

"Con el fin de la Guerra Fría, y particularmente a partir de los procesos de democratización y globalización, pareció que los esquemas estratégicos y visiones del mundo dominantes a lo largo del siglo XX irían a parar al desván de los trastos viejos, como tanta otra literatura prematuramente descartada. Se desmantelaron los arsenales teóricos e intelectuales de la geopolítica

de los arsenales militares tras la desintegración de la Unión Soviética y su privatización y reconversación en Europa occidental y los Estados Unidos. La concepción del Estado-nación, de carácter patrimonialista y corporativo, que organizaba las estructuras de poder y definía las relaciones internas y externas de cada país, se agotaba por causas internas y por el propio dinamismo de los flujos de intercambio en un mundo convertido en una unidad indivisa de actividades interrelacionadas.

de poder interestatal, del mismo

modo que se produjo el desguace

Las respuestas fueron múltiples y diversas, pero básicamente estuvieron marcadas por una vuelta de página a las contiendas ideológicas y por la creencia en una espontánea y a la vez drástica instalación del libre-mercado y los regímenes democráticos liberales en cada una de las sociedades nacionales o Estados-nacionales, sin importar cuáles fuesen sus características, sus necesidades, sus historias e identidades, y las consecuencias y costos de tal adaptación.

Esta primera etapa de la llamada "post Guerra Fría" impulsó, por cierto, movimientos sociales y políticos formidables, transfor-

mó velozmente a feroces regímenes opresivos en tigres de papel, devolvió la política y el protagonismo a las sociedades civiles en sus expresiones plurales, acompañó y difundió una revolución científico-tecnológica extraordinaria, abrió compuertas a la multiplicación exponencial de los intercambios económicos y socio-culturales, al crecimiento del comercio y a experiencias inéditas en la vida de los pueblos.

Pero también incubó nuevas formas de violencia, guerras y disparidades extremas entre riqueza y pobreza, sufrimientos y placeres, carencias y opulencias nunca antes vistas. América Latina vivió esa etapa de consonancias y contradicciones entre la expansión de los regímenes democráticas, la crisis de los Estados y las reformas que introdujeron a las economías nacionales en las nuevas reglas de juego del mercado global, en la mayoría de los casos con altos costos sociales".

No se registra otro momento parecido en la historia latinoamericana de continuidad y estabilidad democrática —sin revoluciones armadas ni golpes de estado ni guerras externas o internas— y con gobiernos que mayoritariamente adscriben a políticas semejantes. Leyendo

PENSAMIENTO PROPIO 27

los estudios que dan sustento a este libro se pueden identificar algunas de sus características generales:

- una reorientación de los modelos económicos hacia las exportaciones, con tipos de cambio más competitivos y una revalorización de la acción estatal a través del relanzamiento de la inversión pública en sectores estratégicos de la economía y en infraestructura, el restablecimiento de su capacidad distributiva y la voluntad de recuperar una mejor gestión de los activos públicos privatizados;
- una recuperación del gasto social para combatir la pobreza y asistir a las poblaciones más sumergidas;
- una política activa de defensa de los derechos humanos y de reconocimiento de los derechos de las poblaciones más postergadas, excluidas y afectadas por la exclusión social, económica y cultural;
- la inserción soberana en el escenario internacional por vía del incremento de la capacidad de negociación con los actores económicos transnacionales;
- el énfasis puesto en los procesos de integración regional, con una agenda que busca superar el

carácter estrictamente comercial de los acuerdos, y la apuesta por proyectos de inversión conjunta en sectores económicos de alto impacto regional y nacional (hidrocarburos, gasoductos, refinerías).

Estos rasgos han permitido construir en esta primera mitad de la primera década del siglo XXI un piso de marcha para la economía y la política latinoamericanas. Las condiciones externas, en este caso, favorecieron esta corriente."

Los capítulos de Alejandro Corbacho, Gerardo Caetano y Luis Tonelli son estupendos aportes desde el campo epistemológico del estudio de las relaciones internacionales, la historia latinoamericana y la filosofía política a las encrucijadas contemporáneas que atraviesan a la región. Lo mismo ocurre con el consistente análisis de Khatchik Der Goughassian sobre "las fuentes de la inestabilidad", ofreciendo una aproximación teórica y aplicada a la seguridad regional, y el original enfoque de Salvador Raza a la visión estratégica de Brasil, planteando "las paradojas de una potencia retrógrada". Andrés Serbin sistematiza los modelos que han marcado a los procesos de integración regional

y plantea paradigmas alternativos que introducen a la participación de la sociedad civil como variable decisiva. Sustantivo y original es el análisis que hacen Pablo Heidrich y Federico Merke sobre "Integración energética" planteando la diferencia entre seguridad energética y una "securitización de la energía". La cuestión ambiental es abordada por Mariana Conte Grand v Vanesa D'Elía relacionada al grado de desarrollo humano de cada país. Los capítulos de Pablo Dreyfus, Fernando Mayorga, Isabel Licha, Alfredo Rangel, Patricio Navia y Andrés Gómez de la Torre completan el cuadro con estudios de caso nacionales que se irradian como ejemplos a escala regional. Horacio Sánchez Mariño ofrece otro singular aporte con un minucioso análisis de la fuerza multinacional de paz establecida en Haití que suma su valor documental y testimonial al debate académico y político. La relación entre América latina y los Estados Unidos no podía estar ausente y es tratada por Fabian Calle y Julio Hang en dos de sus aristas principales: el debate sobre el populismo como "factor de amenaza" y la cuestión de la seguridad interamericana.

Bosoer, en el capítulo final, apuesta por una salida positiva

a la tensión actual entre pasado y futuro en la región. Lo mismo sugieren los autores de cada uno de los estudios incluidos en este interesante y provocativo libro. Pero se trata de convertir a los temas en una agenda de propuestas concretas. Entre ellas, se destaca una mayor coordinación intergubernamental y profundización de la integración, una mayor intervención de los Estados frente a crisis económicas y eventuales retrocesos en materia de derechos humanos, la apuesta decidida por el desarrollo sustentable y el acceso a la sociedad de la información y una estrecha vinculación entre el desarrollo democrático con una concepción renovada de la seguridad y la defensa de carácter regional.

Sin duda, estamos frente a un libro de mucha significación para elaborar una visión integrada y abarcadora que, como se propone, pueda "orientar los distintos procesos en curso hacia direcciones convergentes para la democracia y el desarrollo en nuestros países y para las oportunidades de Sudamérica como bloque regional".

Julio Godio

PENSAMIENTO PROPIO 27

PRODUCCIONES CRIES

Asesoría y capacitación en comunicación para instituciones y organizaciones sociales

Nuestro servicio está orientado a satisfacer las demandas de instituciones educativas, centros de investigación, organismos internacionales, producciones independientes, y todo aquel que necesite desarrollar material gráfico y digital. Un equipo de calificados profesionales realiza el proceso completo de creación de cualquier tipo de publicación académica. Entre ellas, libros, revistas, boletines, papers, cuadernillos y sitios web.

Esta iniciativa brinda servicios como la edición integral de publicaciones en Inglés y Español (diseño y diagramación en papel y digital, planeamiento, coordinación de autores, gestión de imprenta, traducciones, revisión de estilo, y exportación a cualquier país en el mundo); la asesoría integral en comunicación institucional (cultura organizacional, plan de medios, imagen, etc.); y desarrollos digitales y producciones audiovisuales (sitios web funcionales a las necesidad institucionales, CDs, video, etc.); todos ellos a valores internacionales sumamente competitivos.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (5411) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas

MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas" editado por la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), en septiembre de 2007, ISBN 978-950-34-0421-8, 1ra. Edición

El Libro "MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas" editado por la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), es fruto de la investigación del equipo del Instituto de Integración Latinoamericana de esa Universidad.

Con un abordaje multidisciplinario, tanto por la pertenencia académica de sus autores como por los presupuestos que sustentan su concepción de la integración, los investigadores analizan al MER- COSUR en su relacionamiento con el ALCA y su articulación con la agenda interna de profundización y fortalecimiento institucional. Se plantean el siguiente interrogante clave ¿Podrá la estructura jurídico-institucional débil del MERCOSUR resistir las presiones de los EE.UU. por alcanzar un mercado continental?

Esa pregunta es tomada como el punto de partida para reflexionar, dentro del contexto de negociación del ALCA, acerca del propio

PENSAMIENTO PROPIO 27

proceso regional de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Luego de un profundo análisis teórico, que servirá de marco conceptual para identificar la matriz teórica del ALCA, la Prof. Noemí B. Mellado. Directora del Instituto y Coordinadora de la publicación repasa el proceso de integración latinoamericana, de ALCA al MERCOSUR, identificando los ejes económicos, políticos y teóricos que los han orientado. Continúa con un análisis situacional del contexto en que el MERCOSUR se encuentra al momento del inicio de las negociaciones del ALCA, desde su profundización institucional, la ampliación y reconocimiento de la condición de nuevos asociados y la perspectiva de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

La segunda parte del libro refiere a las negociaciones. El ALCA servirá de marco para repensar el concepto de hegemonía, la categoría de Imperio y las estrategias para establecer compromisos, tomar decisiones y negociar, capítulo a cargo del Dr. Ricardo Sebastián Piana quien analiza a posteriori las estrategias del MERCOSUR y de Estados Unidos en la negociación del ALCA que dieron lugar a sus distintas

variantes, del ALCA Light al ALCA posible, del ALCA equilibrado al ALCA a la carta. Se detalla allí también las estrategias de negociación 4 + 1 del MERCOSUR y las de Estados Unidos intentando romper esa barrera a través de ofertas de TCLs a los pequeños socios del MERCOSUR. El fortalecimiento institucional del MERCOSUR, estudiado en el marco de las negociaciones del ALCA, genera un interesante diagnóstico: su institucionalización y ampliación se explica en el contexto de las negociaciones del ALCA.

Teniendo presente que el desarrollo simultáneo del MERCO-SUR y de las negociaciones del ALCA planteaba que por las incidencias mutuas de ambos procesos, las controversias que pudieran surgir entre dos o más Estados respecto de una misma materia, podrían resolverse conforme sistemas definidos en más de un acuerdo, el siguiente capítulo, a cargo de la Abog. Rita M. Gajate, ofrece un importante y novedoso análisis acerca de los mecanismos de solución de controversias que se dan en el MERCOSUR y se proponían en el ALCA. Los resultados no son menores, pues la adopción de un mecanismo de Solución de Controversias en un contexto multilateral, como el del ALCA, condicionaría el adoptado para el MERCOSUR.

La tercera parte se detiene en el posicionamiento de la sociedad civil frente al ALCA. La Lic. Carmen Rosa Schaposnik aborda el tema desde su especialidad, el cooperativismo. ¿Cuáles son las causas del fuerte rechazo del cooperativismo a las al ALCA? Contra una presuposición de un rechazo ideológico, se advierte que uno de los factores más importantes del rechazo se encuentra en el desconocimiento sobre la naturaleza del ALCA, en la falta de identificación de los problemas que este acuerdo plantea y en la inexistencia de una posición unificada del movimiento cooperativo, que debilita su posibilidad de incidir sobre los procesos de integración de la región.

Cierra el libro un capítulo de conclusiones donde se resalta que si bien la más fuerte resistencia al ALCA ha provenido de los Estados miembros del MERCO-SUR, incluida hoy Venezuela, deberá abandonar la retórica y emprender su profundización como vía para subsistir en tanto actor regional válido.

Es que si bien en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata los países del MERCO- SUR han logrado vetar el ALCA como tal, identificándolo como parte de la estrategia norteamericana de acentuar su liderazgo e influencia en la región a través del comercio, ese peligro sigue latente: aunque el proyecto original del ALCA puede ser calificado de fracaso por no haber logrado articular los consensos necesarios para que se imponga naturalmente, Estados Unidos varió su estrategia suscribiendo TLCs con cada uno de los países acuerdos bilaterales. Se ha perdido así la única forma de "equiparar" fuerzas. Por es que, como advierten los autores, si el MERCOSUR no supera los obstáculos físicos, jurídicos y aún ideológico-políticos que se generan en su seno, no podrá ofrecer una alternativa válida para su necesaria profundización, institucionalización y ampliación.

Ricardo Sebastián Piana

www.cries.org



El sitio en Internet de la

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a su alcance desde cualquier parte del mundo.

PULSO BIBLIOGRÁFICO



Pensamiento sobre integración y latinoamericanismo. Orígenes y tendencias hasta 1930

Alejandro Casas

Bogotá: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2007. 191 págs.



Este libro relaciona el latinoamericanismo y el pensamiento sobre la integración en Nuestra América durante el siglo diecinueve y primeras décadas del veinte. ¿Para qué recurrir a situaciones tan lejanas, si las preguntas que se nos hacen sobre la integración son del presente y hacia el futuro? ¿Qué vínculos hay entre el latinoamericanismo de esos años y la integración de ahora?

El texto de Alejandro Casas muestra otra manera de utilizar los hechos, pensamientos y experiencias de siglos y años anteriores. Su criterio es práctico y asume los riesgos de la búsqueda. Como en cualquier investigación, se trata de descubrir y descubre cosas inesperadas, por su actualidad. También, entrega lecciones utilísimas para el quehacer. "Y en especial, ayuda a entender elementos profundos de nuestra identidad y de nuestra manera de hacer las cosas".

Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales

Eduardo Ballón Echegaray Lima: Propuesta Ciudadana, EED, SDF, 2008. 66 págs.



El presente texto es resultado de un proceso de análisis realizado por un grupo de contrapartes del EED (Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo) en el Perú. Las mismas acordaron en el primer semestre del 2007, realizar un balance del proceso de descentralización peruano, desde las experiencias concretas de gobierno y gestión regional. Para tal fin, organizaron un proceso con el objeto de construir una propuesta de agenda descentralista para su intervención futura en el país, que debía materializarse en tres productos: i) documentos de balance de la situación del proceso de descentralización, así como de la gestión de distintos gobiernos regionales; ii)un documento de balance nacional del proceso de descentralización, que incorpora los documentos regionales e incluye una propuesta de temas de agenda, que es el presente documento; iii) la generación de espacios de debate y socialización de las contrapartes del EED, en los cuales se identifiquen iniciativas relativas al proceso de descentralización y la gestión de los gobiernos regionales.

Democratic Dialogue- A Handbook for Practitioners

Betty Pruitt and Philip Thomas New York: IDEA, UNDP, DAS, CIDA, OAS 2007. 241 pps.



This Handbook, sponsored jointly by International IDEA, the United Nations Development Programme (UNDP), the Organization of American States (DAS) and the Canadian International Development Agency (CIDA), offers a comprehensive overview of the use of dialogue processes to address societal challenges in an inclusive, democratic way that engages a broad range of actors in bringing about positive change.

It is addressed to people actively or potentially engaged in doing dialogue work—organizing, sponsoring, promoting, or facilitating dialogue processes within their institutions and societies. Most importantly, it is thoroughly grounded in the experience of dialogue practitioners from around the world.

Notas Internacionais

Thiago Rodrigues / Cynthia Marcucci (organizadores) São Pablo: Desatino, 2006. 121 Págs. Notas
Internacionais
Votame 3
Organizacione
Thiago Redrigues
Cynthia Marcuci
Prelia
José A. Gullion Allaquerque

É possível pensar as relações internacionais fora dos cânones e paradigmas, em suas versões clássicas ou revisitadas?

Pode-se ousar, buscando novas perspectivas liberadas das amarras das teorias da soberania e das verdades consagradas pelos guardiões do conhecimento? O curso de Relações Internacionais da fasm pensa que sim, e por este motivo edita o terceiro volume da coleção Notas Internacionais. Nele são apresentados artigos de jovens pesquisadores, internacionalistas pela Santa Marcelina, que ensaiam seus inícios na vida acadêmica. O livro aborda questões contemporâneas fundamentais que podem escapar às leituras tradicionais e marca um exercício intelectual de estudantes interessados. Com isto, fica expressa quão diferenciada é a postura da Santa Marcelina ao apostar no novo, no inusitado, na prática de ensino e pesquisa e no pensar diferente. Este livro, além de ser um convite para novas reflexões, também dá as boasvindas a jovens pesquisadores da área de Relações Internacionais.

Izquierda, Democracia y Crisis Política en México

Roger Bartra (Comp.)

México: Nuevo Horizonte Editores, 2007. 254 págs.

Los autores de este libro, cada uno a su manera, han sido participantes y testigos de las tensiones y dificultades políticas a las que se enfrentó México en 2006. Por ello, el lector

tiene en sus manos la posibilidad de explorar los acontecimientos de ese año a través de los ojos de personas inmersas en la vida intelectual y política del país e implicadas en el enfrentamiento electoral más difícil de los últimos años. Fue un proceso que catalizó y reveló buena parte de la anatomía oculta de la transición a la democracia. Descubrió aspectos de la vida política que habían permanecido escondidos o que



emergieron durante la crisis. Desnudó dimensiones desconocidas de la vida de los partidos y de la actitud de los líderes.

Un continente en la encrucijada. Nuestra América en transformación

Ricardo Dello Buono, Marco Gandásegui, h (eds.) Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), 2007. 270 págs.

"América Latina vive un momento de cambios. Es el fin de una época y el comienzo de otra, la que muere, que puede

sobrevivir en la nueva, es la del neoliberalismo y en eso estamos claro, la que nace, no está predeterminada, puede llevar o no el germen otro mundo posible, depende de las fuerzas que luchan por su materialización. En esa dirección este libro constituye un esfuerzo que aúna la crítica al pasado que intenta prolongarse bajo nuevas formas y el análisis de desafíos y objetivos para que las transformaciones en curso se plasmen en ese otro mundo posible que aspiramos. La calidad de los trabajos aquí presentados, su pertinencia, nos inclina a destacar lo que aporta cada uno de ellos al análisis de la problemática actual del continente, pero eludimos esa tentación y nos referiremos al marco anterior y actual de nuestras luchas porque ello forma parte de la experiencia del camino de liberación que se acumula y se transforma en enseñanza".

Los nuevos rostros de la migración en el mundo

Carlos Miranda Videgaray, Ernesto Rodríguez, Juan Artola (Coord.)

México: Gobierno de Chiapas, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de Migración, 2006. 484 págs.



Un continente en la encrucijada

El Gobierno de Chiapas organizó en Tuxtla Gutiérrez en Abril de 2006 el Foro Internacional de las Migraciones, a fin de analizar y discutir

diversos aspectos de la temática migratoria y así estar en mejores condiciones para abordarla. Este Foro, organizado conjuntamente con la representación en México de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro de Estudios de Política Internacional (CESP1) de Roma, Italia, reunió a expertos e investigadores de las entidades organizadoras, de la Universidad Intercultural y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, el Colegio de la Frontera Sur, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma de Zacatecas, el Instituto Nacional de Migración y a otros expertos nacionales y de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Chile, España, Guatemala, Jamaica y Puerto Rico.

El presente volumen recoge las ponencias presentadas en el Foro, como contribución al análisis pero sobre todo a la acción en el tema de las migraciones, un aspecto crucial del presente y del futuro inmediato de México.

Ajuste Estructural. Informe SAPRI.

The Development GAP España: Intermón Oxfam, 2007. 288 págs.

El Informe SAPRI, exhaustivo, riguroso, implacable, no deja lugar a dudas: a pesar de haber pasado por el aro, todos los países del Sur que han aplicado las políticas impuestas

por el FMI y el Banco Mundial han empeorado las condiciones de empleo, han incrementado la deuda y han reducido el gasto público en educación y salud. El impacto ha sido devastador: más explotación infantil, personas que mueren en casa por enfermedades curables, mujeres que trabajan 12 horas al día en condiciones infrahumanas...

Estamos ante una obra demoledora. Cinco años de trabajo sustentan este estudio participativo que llega a una conclusión tajante: si hay alguna esperanza para los países del Sur, ésta pasa por abandonar las políticas impuestas por las instituciones financieras mundiales. El Informe SAPRI se ha convertido en una obra de referencia para todos aquellos que se preocupan por el mundo en desarrollo.



Por uma educação transpessoal

Elydio dos Santos Neto Rio de Janeiro: Editora Lucerna, Universidade Metodista, 2006. 110 págs.

Quais as raízes da crise educacional que atualmente vivemos? O que é a crise de transição paradigmática e como ela repercute na escola? O que vem a ser uma antropologia

da inteireza? Como pensar um projeto educacional a partir de la? Estas e outras perguntas são assumidas neste trabalho que, a partir das contribuições da Psicologia Transpessoal, e mais especificamente a partir do pensamento de Stanislav Grof, reúne elementos na perspectiva de construir possíveis respostas a estes grandes desafios no campo da educação escolar.

O autor apresenta Stanislav Grof e sua proposição de uma nova cartografia para a consciência humana. A partir daí fundamentado numa antropologia da inteireza, sugere caminhos para uma Educação Transpessoal. Para ele uma Educação Transpessoal considera além dos aspectos cognitivos, emocionaise políticos tradicionalmente levados em conta outros aspectos importantes para a construção da inteireza humana, entre eles o aspecto espiritual. Oferece, pois mais uma contribuição, em meio a outras |á existentes, para a construção de novas propostas educacionais fundadas no compromisso com o desenvolvimento humano, asolidariedade, a transformação dasociedadee aesperança.

Locating Impoverishment

Outi Hakkarainen, Kent Wilska Helsinski: Service Centre for Development Cooperation (KEPA), 2007. 112 págs.

Locating Impoverishment is a report on the social structures and practices that create sustain poverty, and the possibilities to dismantle them.

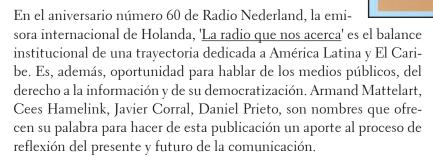


The report clarifies how the structures and institutions work that impoverish people and presents the roots of impoverishment recognised in seven communities in Indonesia, Tanzania and Zambia. In these studies, local people describe scarcity in their lives and how they earn their living. They also reflect on how their living conditions could be improved. The report also draws on international experiences that could be part of the solutions sought in the communities studied.

The concept of impoverishment underlines that poverty is not created by itself. Poverty is the outcome of structures that feed societal inequality, it is maintained by people's active deeds or inactivity. The ending of impoverishment can be successful only if these structures and practices will be dismantled.

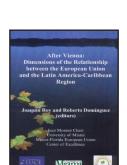
La radio que nos acerca. Radio Nederland

Joop Daalmeijer Buenos Aires: Radio Nederland Wereldomroep, 2007. 107 págs.



After Vienna: Dimensions of the Relationship between the European Union and Latin America-Carribean Region

Joaquín Roy, Roberto Domínguez (eds.) Miami: EUCE, University of Miami, Miami European Union Center 2007. 149 págs.



Regional integration is one of the most effective mechanisms of cooperation among sovereign states to contribute to the welfare of their citizens and to diminish the chances of conflicts. The European Union has been until now the pioneer and undisputed leader in this respect. Since its inception in the 1950s, right after the Schuman Declaration that set in motion the innovative idea proposed by Jean Monnet of sharing the coal and steel industries, Europe has offered a useful model. Strengthened by the Treaty of Rome signed in 1957 (exactly half a century ago), this bold entity was later transformed into the European Union by the Maastricht Treaty. Having accomplished its central mission ("to make war unthinkable and materially impossible"), the EU currently faces challenges of expansion and presents doubts about its process of deepening its pooled sovereignty.

Among all of the regions of the world, Latin America and the Caribbean have been fertile grounds for the adaptation of the original European idea. It is for this reason that this volume is dedicated to the study of this effort. It also examines the balance of this special Trans-Atlantic relationship, as experienced in the summits periodically held between the two regions and expressed in the crafting of the Strategic Partnership. The new Central America Common Market, CARICOM, the Andean Community and MERCOSUR are the specific objects of individual analysis.

Cómo entender los conflictos del "11 de enero"

"11 de Enero

María Lohman, José Luis Gareca Cochabamba: Somos Sur, 2007. 82 págs.

"El presente texto es fruto de un trabajo colectivo de SO-MOS SUR. Es un texto fuerte, de denuncia y análisis, que

—al buscar reflejar la verdad de los hechos del "11 de enero"— llega a desenmascarar a los partidos tradicionales, los prefectos de la llamada "media luna", los comités cívicos y las transnacionales, quienes, hasta el día de hoy, no cesan su guerra mediática y sus agresiones para desacreditar el proceso de cambio que está viviendo el país.

Consideramos oportuno lanzar esta primera versión de "¿Cómo entender los conflictos del 11 de enero?", puesto que su contenido podrá servir de instrumento para diseñar políticas -de no violencia activa- que ayudan a evitar que se repitan los actos de violencia vividos el "11 de enero" no solo en Cochabamba, sino en todo el país".

¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?

C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer, J. A. Sanahuja (eds.)

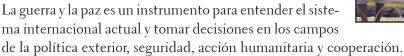
Madrid: Fundación Carolina, 2007. 187 págs.



Esta publicación recoge una versión revisada de las ponencias presentadas en el seminario realizado en la Casa de América de Madrid los días 9 y 10 de marzo de 2006 con un título, deliberadamente provocador, que recogía su principal preocupación: "¿Para qué sirve el diálogo político de la UE y América Latina?". Como resultado de esa reunión y del debate que suscitó entre un selecto grupo de académicos de ambas regiones, el libro recoge en seis capítulos algunas cuestiones que tratan de responder a esa pregunta desde distintos ángulos.

La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia

Charles-Philippe David Barcelona: Icaria Editorial, 2008, 528 pags.



El autor centra su atención en los cambios que se han manifestado después de septiembre de 2001. La crisis de Estados Unidos, el paso de la seguridad militar a la seguridad humana, los desafíos de la proliferación nuclear, el papel de la diplomacia, las misiones de paz y la



creación de un "régimen internacional de seguridad" que combine el pragmatismo realista con los aportes normativos del pensamiento kantiano-idealista.

Al tiempo que presenta las escuelas y tendencias de interpretación sobre el sistema internacional, <u>La guerra y la paz</u> llama la atención de los lectores sobre cuestiones como el nuevo terrorismo, la crisis de los Estados frágiles y la discusión sobre la promoción de la democracia, el declive de Estados Unidos (¿fin del imperio o fin de la hegemonía?), el debate sobre la guerra preventiva y la marginalización del Derecho Internacional. El libro, adecuado para académicos, estudiantes, funcionarios de gobiernos, diplomáticos, miembros de organizaciones no gubernamentales y periodistas, aporta definiciones, esquemas de interpretación, un glosario y una bibliografía internacional adaptada al público de habla hispana.

Participación y espacio asociativo

Armando Chaguaceda, La Habana: Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela. 2008.

Los procesos que, desde la diversidad de miradas, se describen en estas páginas son solo retazos de una trama mayor. Existe un ethos compartido por sujetos populares,

capas medias, grupos marginados e identidades emergentes en toda Latinoamérica que en torno a la participación proponen nuevos modos de hacer y vivir la política democrática.

Todos reivindican ideales de autonomía definiendo su espacio y normas de acción y autogestión procurando el control y gestión de recursos propios, y despliegan formas de horizontalidad organizativa en comités barriales, movimientos sectoriales, centros de capacitación, análisis y memoria colectiva, etcétera.

Todos apuestan por formas de solidaridad auténtica y sostenible, respetuosa de la diversidad, y eligen estrategias de desarrollo que oscilan entre el alejamiento, la colaboración o la ruptura con la institucionalidad dominante en cada país.



REVISTA DE REVISTAS



llé Anuario de Ecología, Cultura y Sociedad

<u>Ilé Anuario de Ecología Política</u> 2005, Año 5, Nº 5, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre



Este número de <u>Ilé</u> está dedicado al agua. Todas las culturas se han desarrollado en relación directa con este elemento. Son ampliamente conocidos los gigantescos trabajos hidráulicos desde las civilizaciones más antiguas, siempre dependientes de los flujos hídricos de ríos y lagos.

El agua ha sido un *leitmotiv* económico para el desarrollo y, culturalmente, un referente constante en la historia de la Humanidad.

Seguridad Ciudadana en Las Américas. Proyecto de Investigación Activa

<u>Seguridad Ciudadana en Las América. Proyecto de</u> <u>Investigación Activa</u> Marzo 2007 / Nº 18

Woodrow Wilson International Center for Scholars



Los problemas de seguridad ciudadana en las sociedades latinoamericanas así como las percepciones de inseguridad de sus habitantes han estado en continuo aumento durante más de una década en prácticamente todos los países de América Latina. El fenómeno de las maras en El Salvador y Honduras, el surgimiento de violencia asociada al narcotráfico en Colombia y Brasil, la aparición de patrones de justicia por mano propia y linchamientos en Bolivia, así como de manera más generalizada, el aumento de la cantidad y violencia empleada en la perpetración de delitos, han configurado un panorama sumamente complejo para las instituciones democráticas y las fuerzas de la ley y el orden en los países de la región. El objetivo de los estudios contenidos en este número, en síntesis, es lograr que las investigaciones realizadas aumenten la cantidad y calidad del conocimiento disponible en la región, y que los análisis realizados sirvan como insumos para el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad democráticas y efectivas.

Foreign Affairs en Español

<u>Foreign Affairs en Español</u> 2008 / Vol 8, N° 2 ITAM

"¿Qué compartimos los iberoamericanos de hoy? Como respuesta, quizá venga a la mente el fenómeno migratorio, el cual está cambiando a los latinoamericanos —se trate de países de expulsión, de acogida o de tránsito— y también está transformando gradualmente sus relaciones con Estados Unidos y España, principales países de destino. Por eso, en esta oca-

sión tenemos una sección sobre el estado actual de las migraciones



Envío

latinoamericanas".

Envío Año 27, Nº 313, Abril 2008 Universidad Centroamericana (UCA)

En este número la <u>Revista Envío</u> presenta los siguientes artículos, "Chureca y Caribe: Dos crisis provocadas"; "La nueva Chureca: de la basura a la dignidad"; "5 acuerdos



con el FMI: 16 años perdidos"; "¿Y por qué no un programa Sed Cero?"; "Reflexiones ante la diaria y grave violación del carácter laico del Estado"; "Mil y una movilizaciones: por la vida, el petróleo, los derechos..."; y "12 mil millones en remesas: ¿Quién se come ese mandarín?".

Nueva Sociedad

<u>Nueva Sociedad</u> Marzo Abril 2008, Nº 214 Nueva Sociedad



¿Qué imagen proyecta América Latina en el mundo? ¿La de una región que, pese a todos sus problemas y turbulencias, constituye una de las pocas zonas democráticas de paz del

planeta? ¿O la imagen de una región plagada de conflictos larvados, desde el narcotráfico hasta las migraciones masivas, con democracias institucionalmente frágiles, siempre al borde de la ruptura? ¿Está América Latina aprovechando el buen momento internacional para construir un modelo de desarrollo sostenible y socialmente más justo? ¿O acaso las buenas noticias económicas son solo un alivio coyuntural derivado de una serie de factores externos, que un día u otro terminará extinguiéndose? ¿Cómo se inserta América Latina en la globalización? ¿Qué importancia tiene la integración regional? ¿Cómo enfrentar la tendencia a la fragmentación?

Todas estas preguntas orientan la presente edición de <u>Nueva Sociedad</u>, que es especial por un motivo básico: por primera vez en 35 años, ningún autor latinoamericano participa del Tema Central de la revista.

Contexto Internacional

<u>Contexto Internacional</u> Janeiro Abril 2008, Vol 30 Pontificia Universidade Católica do Río de Janeiro

<u>Contexto Internacional</u> é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Seu propósito é promover



o debate acadêmico no Brasil no campo das relações internacionais e áreas afins.

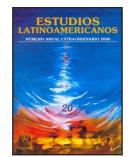
Artigos: "Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa", Helena Margarido Moreira e Analúcia Bueno dos Reis Giometti; "Modelo de Mudanças Climáticas com Gastos Públicos", Pedro Erik Arruda Carneiro; "Poder Legislativo e Política Externa: Um Estudo sobre a Influência do Congres Nacional do Chile na Formulação da Política Comercial durante a Década de 1990", Flávio Leão Pinheiro; "Debate Cosmopolitismo x Comunitarismo sobre Direitos Humanos e a Esquizofrenia das Relações Internacionais", Leonardo Carvalho Braga; "Tema da Guerra na Escola Inglesa das Relações Internacionais", Maikel Trento.

Estudios Latinoamericanos

Estudios Latinoamericanos

Año 2006

Centro de Estudios Latinoamericanos,
Universidad Autónoma de México



La desigualdad social que se vive en los países de América Latina —la más aguda del planeta— ha derivado de la situación neocolonial existente. El aumento del poder de las trasnacionales económicas y financieras, la reducción del papel del Estado, la afectación despiadada de la biodiversidad, la privatización de los bienes públicos y la ampliación y acentuación de las iniciativas de exclusión social y política han trastocado a tal punto las relaciones que se percibe, inclusive, en la mutación del lenguaje. "Nos complace poner este número a disposición de los interesados en América Latina y el Caribe.

Nuestra intención es que el CELA y Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM constituyan un núcleo vivo del gigantesco esfuerzo cultural interactivo por hacer de nuestra región una gran Nación."

Norteamérica. Revista académica

Norteamérica. Revista académica Año 2, Nº 2, julio diciembre de 2007 UNAM, CISAN, CNAS, AU



"Este número intenta conscientemente continuar con la visión continental de la revista. En él destacan particularmente los temas relacionados con actitudes, valores, instituciones y políticas públicas. El Center for North American Studies de la American University siempre le estará agradecido al Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México por haberle concedido la responsabilidad de editarlo.

Deseamos sinceramente que continúe el indiscutible éxito ya obtenido por Norteamérica, así como su importante y muy elogiable misión académica de informar y brindar resultados de investigación rigurosos a su público continental".

Cuadernos de Nuestra América

<u>Cuadernos de Nuestra América</u> Enero-diciembre 2006 / Vol XIX, Nº 37-38 Ediciones CEA



<u>Cuadernos de Nuestra América</u> números 37 y 38, ofrece a los lectores una selección de trabajos sobre realidades, porspectivos, rotos y dilemas, propios de los procesos de la

perspectivas, retos y dilemas, propios de los procesos de integración en las Américas, de las tendencias y contradicciones estructurales en economías latinoamericanas y del mercado laboral desde un enfoque de género. Situaciones que están también presentes en las entregas relacionadas con la acción de los nuevos movimientos religiosos, los impactos del incremento gradual y progresivo de la población de origen latinoamericano en los Estados Unidos, y las consecuencias de la concentración del capital mediático y de la homogeneización de la información en el sistema de dominación imperial estadounidense.

Educação & Lenguagem

Educação & Lenguagem Ano 10, Nº 15, Jan-Jun 2007 São Bernardo do Campo, SP: Metodista

<u>Educação & Lenguagem</u> apresenta o Dossiê Formação de Professores e Profissão Docente, organizado pelas professoras Marilia Claret Geraes Duran e Laurizete Ferragut

Passos, trazendo diferentes perspectivas de análise, focalizando a relativa dificuldade em clarificar a delimitação da formação de professores como campo de estudos e evidenciando o trabalho docente como constitutivo do próprio ser professor.

A contribuição do conjunto de autores é bastante expressiva e relevante, especialmente porque a formação docente tem sido palco de inúmeros debates e muitos enfrentamentos. Os agradecimentos da Comissão Editorial aos autores e às organizadoras do Dossiê.

A segunda parle deste número de Educação & Linguagem compõese de três artigos que colocam desafios à Educação, à Pedagogia, aos professores e aos pedagogos.

DEP. Diplomacia, Estrategia, Política

Educação & Lenguagem Número 5, Janeiro / Março, 2007 Ministério das Relações Exteriores Brasil

A revista <u>DEP</u> — Diplomacia, Estratégia e Política é um periódico trimestral, editado em português, espanhol e inglês, sobre temas sul-americanos, publicado no âmbito do Projeto Raul Prebisch, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Funag — Fundação Alexandre de Gusmão/Ipri — Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais), da Construtora Norberto Odebrecht S. A., da Andrade Gutierrez S. A. e da Embraer — Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.



COLABORADORES



Gabriel Aguilera Peralta. Politólogo guatemalteco, ha sido funcionario de la OEA y Coordinador del Programa FOSS de incidencia de seguridad por la sociedad civil. Catedrático e investigador universitario. Ha escrito numerosos libros y artículos académicos. En el sector público ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores y Secretario Presidencial de la Paz. Pertenece a CRIES y es Presidente honorario de IRIPAZ. Recientemente ha sido nombrado Embajador de Guatemala en Alemania. e-mail: azuga2004@hotmail.com

Jéssica Cascante es maestrante en relaciones internacionales en el posgrado en ciencias políticas de la UNAM. Se desempeñó como asistente de investigación en el CISAN hasta finales de 2007. e-mail: diebb@servidor.unam.mx

Diógenes Campos Romero. Físico y Magister en Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia. La Universidad de Kaiserslautern, Alemania, le otorgó en 1976 el título de Dr. rer.nat., con calificaciones de excelencia de su tesis doctoral en física teórica. Está vinculado desde 1969 a la Universidad Nacional de Colombia, donde alcanzó la categoría de Profesor Titular y Maestro Universitario. Es miembro de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Por designación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se desempeña como Consejero del Programa Nacional de Ciencias Básicas (2006-2008). Desde 2006 es Decano de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

e-mail: almamater@arhuaco.udea.edu.co

Julio Godio. Sociólogo, autor de numerosos libros y artículos sobre historia del movimiento obrero, marxismo, política contemporánea y sociología del trabajo. Entre ellos, Historia del Movimiento Obrero Argentino (1878-2000) en cinco volúmenes. Dirige el Instituto del Mundo del Trabajo en Argentina, y es miembro del consejo consultivo del Global Labour Institute.

e-mail: jfgodio@movi.com.ar

Fernando A. Iglesias. Escritor y periodista especializado en los aspectos políticos de la Globalización y en la sociedad de la información y el conocimiento. Diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Coalición Cívica). Miembro fundador y secretario general de Democracia Global (Movimiento por la Unión Sudamericana y el Parlamento Mundial), y del Consejo Directivo del World Federalist Movement. e-mail: fernandoi@ciudad.com.ar

José Fernando Isaza Delgado. Actual rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Ingeniero Electricista de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría en Física Teórica de la misma Universidad. Maestría en Matemáticas en la Universidad de Strasbourg, Francia. Grado Summa Cum Láudae en Ingeniería, Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Caldas. Ha sido profesor en la Universidad Nacional, Escuela Colombiana de Ingeniería, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana y Universidad Jorge Tadeo Lozano. Fue Presidente Ejecutivo de la Compañía Colombiana Automotriz, Ministro de Obras Públicas y Transporte, Presidente de Ecopetrol y Gerente General del Instituto de Fomento Industrial. Consultor de la Universidad de las Naciones Unidas y del Banco Mundial.

e-mail: almamater@arhuaco.udea.edu.co

Celia Medrano. Periodista y consultora en temas de derechos humanos y cooperación para el desarrollo. Se ha desempeñado como Coordinadora General de la Comisión para al defensa de los derechos humanos en Centroamérica (CODEHUCA), miembro directivo de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES), integrante del Consejo consultivo de la oficina de Ombudsman de El Salvador y del CCSICA. Actualmente trabaja como facilitadora regional del programa para Centroamérica del Departamento de Servicio mundial. Es miembro del Comité Regional de la Plataforma Latinoamericana y

Caribeña de Prevención de Conflictos y está a cargo de la coordinación del proceso de prevención de conflictos y construcción de la paz en Centroamérica.

e-mail: celia_medrano@hotmail.com

Ricardo Sebastián Piana. Abogado – Universidad Nacional de La Plata. Doctor en Ciencia Política – Universidad del Salvador, Director de Cooperación Internacional en la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Es docente de la materia Derecho Político en la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y de la Escuela de Cs. Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y de la materia Sistemática de la Ciencia Política de la Facultad de Cs. Sociales de la Universidad del Salvador. Becario de Investigación Científica de la Universidad Nacional de La Plata. Es miembro del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor visitante en Indiana University – School of Law, EE.UU., en el Institut für Informations, Telekommunikations und Medienrecht, Westfaslische Wilhelms – Universität, Münster, Alemania y la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

e-mail: r_piana@yahoo.es

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. Doctor en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), MSc en Relaciones Internacionales de la UPEACE (ONU/Costa Rica) y especialista en Resolución de Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia). Profesor e investigador de la Universidade Católica de Santos y de la Faculdade Santa Marcelina (São Paulo) y miembro del GAPCon/UCAM (Rio de Janeiro). Miembro del Comité Regional de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos. e-mail: professor@gilberto.adv.br

Javier Roldán Barbero. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Universidad de Granada. e-mail: aedidh@yahoo.es

Rosa Salgado. Periodista. Trabajó durante 30 años en RTVE. Presentó y dirigió programas de contenido social en R-3 y R-1 de Radio Nacional de España entre los años 83 y 91. En el año 90 presentó el primer

programa en la 2 de TVE, dedicado exclusivamente a abordar asuntos relacionados con los problemas de las mujeres en España y en el mundo. Ha sido adjunta a la jefatura del Área de Sociedad de los Servicios Informativos de TVE desde el año 98 al 2000. Desde el 2000 hasta el 2004 dirigió y presentó el programa Prisma para el Canal Internacional, la 2 y el Canal 24 Horas de TVE dedicado a entrevistas en profundidad y desde 2004 hasta 2007 ha sido editora de los informativos del Canal 24 Horas. En el año 98 recibió el Primer Premio de TV de UNICEF por la información realizada a favor de la infancia y por la desaparición del trabajo infantil.

e-mail: rosanebreda@yahoo.es

Jose Luis Ugalde es director e investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Politólogo, y maestro en sociología política y doctor en relaciones internacionales, los dos últimos grados obtenidos en la London School of Economics and Political Science (LSE); es profesor del posgrado en Ciencias Políticas de la UNAM y autor de más de 60 publicaciones, entre las que destaca: Estados Unidos, intervención y poder mesiánico. La Guerra Fría en Guatemala, 1954, reeditado recientemente.

e-mail: jlvaldes@servidor.unam.mx

Carlos Villán Durán. Co-director del Máster en Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid). Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH). Antiguo miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1982-2005).

e-mail: aedidh@yahoo.es

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE PENSAMIENTO PROPIO PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir

- los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

Pensamiento propio 27

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research

- and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a halfpage summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- Os originais que o Comitê Editorial consi-derar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incor-

- porados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

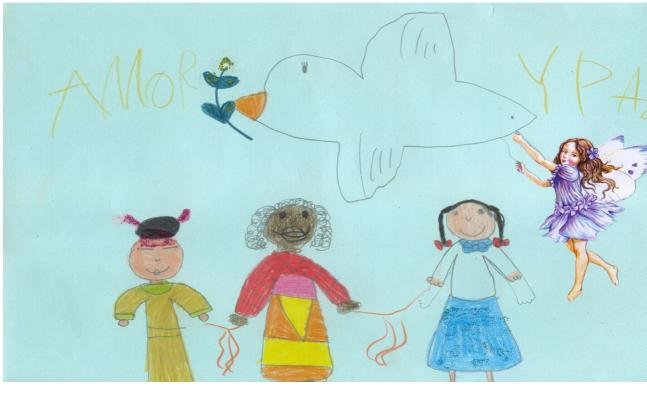
Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Tel.: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe US\$ 30 EE.UU., Canadá y América del Sur US\$ 31 Europa, Asia y Australia US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIELO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO	
Renovación Nueva	A partir de
Use máquina o letra imprenta	cries
Adjunto cheque Nº	
Del banco	
Por la cantidad de	Fecha
Nombre	
Dirección	
Ciudad E	stado
Código Postal País	
Correo electrónico	



La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones nogubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.





Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org

WWW.CRIES.ORG