

Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz

Ginebra 2015

La *Geneva Peacebuilding Platform* es un proyecto conjunto emprendido por cuatro instituciones

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	página	3
Prefacio	página	5
Introducción	página	5
1. El contexto mundial de la consolidación de la paz	página	7
2. Desafíos para las iniciativas de consolidación de la paz	página	8
3. Oportunidades para las iniciativas de consolidación de la paz	página	11
4. Perspectivas futuras para la consolidación de la paz	página	13
Conclusión	página	15
Anexo 1: Proceso y metodología	página	16
Anexo 2: Lista de documentos de referencia	página	19

Acerca del Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz

El presente Libro Blanco fue elaborado por la *Geneva Peacebuilding Platform* y financiado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (FDFA, por sus siglas en inglés), con la participación de una red de profesionales provenientes de todas las regiones de la *Geneva Peacebuilding Platform* y sus cuatro socios: el Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP, por sus siglas en inglés) del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, el Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra (GCSP, por sus siglas en inglés), *Interpeace*, y la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas en Ginebra (QUNO, por sus siglas en inglés), así como la red del Centro para la Cooperación Internacional (CIC, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Nueva York, y el FDFA suizo.

La elaboración del presente Libro Blanco responde a la consecución de uno de los objetivos de la *Geneva Peacebuilding Platform*, a saber, difundir nuevos conocimientos e interpretaciones de los distintos temas y contextos relacionados con la consolidación de la paz, y crear vínculos entre la Ginebra Internacional, los organismos de las Naciones Unidas encargados de la consolidación de la paz en Nueva York, y las actividades de campo sobre este tema. En su calidad de proyecto conjunto de cuatro instituciones, la *Geneva Peacebuilding Platform* no lleva a cabo acciones de cabildeo, ya que constituye fundamentalmente un centro de conocimientos y experiencias sobre la consolidación de la paz que promueve la experiencia y la investigación de campo.

Las opiniones expresadas en el presente Libro Blanco no necesariamente reflejan los puntos de vista de los cuatro socios de la *Geneva Peacebuilding Platform* (el CCDP, el GCSP, *Interpeace*, y la QUNO) ni los del FDFA suizo, o del CIC de la Universidad de Nueva York.

© Geneva Peacebuilding Platform, 2015

Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2, Ginebra, Suiza
Correo electrónico: info@gpplatform.ch
Sitio Web: <http://www.gpplatform.ch>

RESUMEN EJECUTIVO

El Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz es el resultado de un proceso de doce meses de debates exhaustivos, varios documentos de referencia, y consultas con expertos en el tema provenientes del mundo entero. El objetivo de este proceso apuntaba a la incorporación de una variedad de opiniones y perspectivas sobre el futuro de la consolidación de la paz, sobre la forma en la que los países y las sociedades pueden alcanzar una paz sustentable, y sobre el posible papel de la ONU y otros actores locales e internacionales en dichos procesos.

El objetivo de ampliar el debate sobre la consolidación de la paz responde a una realidad: durante los próximos diez años, la tensión en los sistemas institucionales y sociales (en todos los ámbitos) incrementará, lo que probablemente ocasionará una proliferación de los conflictos. Con el fin de enfrentar estos desafíos, resulta esencial desarrollar aún más las capacidades para la consolidación de la paz y la prevención de conflictos, así como aumentar la efectividad de las iniciativas en la materia. Asimismo, cabe destacar que existen cada vez más divergencias sobre la definición de lo que debería ser la consolidación de la paz en los ámbitos nacionales e internacionales, así como sobre las formas que ésta debería adoptar, sus justificaciones y los distintos actores que deberían participar.

Durante los últimos 20 años, las acciones para la consolidación de la paz han mejorado en términos cuantitativos y cualitativos, y muchas de éstas han fomentado el uso del diálogo, así como de procesos de promoción de la confianza y de búsqueda de consenso con el fin de resolver o controlar un conflicto en forma pacífica. Sin embargo, a pesar de la experiencia adquirida, las acciones para la consolidación de la paz siguen siendo poco implementadas, lo que hace evidente la necesidad de ampliar el debate sobre el tema.

El análisis realizado en el presente Libro Blanco es por demás oportuno: la Arquitectura de la ONU para la consolidación de la paz está siendo sometida a un proceso de examen decenal, y el Secretario General de la ONU anunció la creación de un Panel Independiente de Alto Nivel para las Operaciones de Paz. El proceso de examen y la creación del Panel allanan el camino para redefinir el papel de la ONU en la consolidación de la paz, y para entender la posición de la organización frente a tendencias más generalizadas en la materia. El presente Libro Blanco contribuye con estas iniciativas al analizar el contexto mundial de la consolidación de la paz y al identificar distintas visiones sobre los desafíos, las oportunidades y el futuro de la misma.

Las principales conclusiones del Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz han sido divididas en cuatro secciones:

1. El contexto mundial de la consolidación de la paz

- Muchas regiones están presenciando cambios en materia de seguridad.
- Las características de los conflictos violentos han cambiado.
- Existe una creciente dispersión del poder.
- Las capacidades y funciones de los estados están siendo cuestionadas en muchas regiones del mundo.
- La tensión en los sistemas nacionales, regionales y sociales aumentará probablemente en el futuro.
- No existe confianza en las instituciones ni en su capacidad para prepararse y luchar contra cualquier fenómeno que pueda representar un riesgo para la paz.

2. Desafíos para las iniciativas de consolidación de la paz

- Las iniciativas de consolidación de la paz lideradas por actores externos ya no constituyen un enfoque viable en términos políticos y prácticos.
- Muchos profesionales en la materia observan una reducción de sus márgenes de maniobra para la consolidación de la paz.
- Se ha constatado una nueva tendencia hacia la securitización de la paz y el desarrollo.
- La ausencia de una visión conjunta sobre lo que constituye una “iniciativa para la consolidación de la paz” sigue siendo un desafío.
- La institucionalización de la consolidación de la paz en el marco de la ONU ha redundado en resultados prácticos limitados.
- El surgimiento de una “industria de la paz” ha modificado los incentivos para el desarrollo de iniciativas para la consolidación de la paz en muchas regiones.
- El número de ONG ha aumentado, mas su papel en la consolidación de la paz no es siempre claro o efectivo.
- Las iniciativas de consolidación de la paz no abordan en forma suficiente el papel de los actores y las instituciones de los países desarrollados en la definición de las dinámicas de la paz y de los conflictos.

3. Oportunidades para las iniciativas de consolidación de la paz

- La consolidación de la paz es un área que se adapta constantemente al cambio y en la que se buscan soluciones creativas.
- Existe un potencial enorme para la participación de las organizaciones regionales en la consolidación de la paz.
- El contexto urbano ofrece un gran número de oportunidades para la consolidación de las iniciativas de consolidación de la paz.
- El papel de la ONU sigue siendo relevante en materia de consolidación de la paz, en particular como foro diplomático.
- El examen decenal de la Arquitectura de la ONU para la consolidación de la paz y la creación del Panel Independiente de Alto Nivel para las Operaciones de Paz son oportunidades para consolidar las iniciativas de consolidación de la paz dentro y fuera de la organización.
- El número de expertos en la materia está en pleno aumento.
- La promoción del intercambio en materia de iniciativas de consolidación de la paz entre los países del Sur resulta indispensable.

4. Perspectivas futuras para la consolidación de la paz

- Desmitificar las iniciativas de consolidación de la paz para una mejor consolidación de la misma.
- Utilizar los conocimientos sobre la realidad local con el fin de consolidar la paz y por consiguiente, evitar los conflictos.
- Incorporar las tecnologías de la información, comunicación y redes de contactos a los enfoques para la consolidación de la paz.
- Cambiar la percepción sobre las iniciativas de consolidación de la paz al fomentar la participación de los legisladores.
- Crear redes entre los actores locales portadores de cambios.
- Transformar el sistema de apoyo a las iniciativas de consolidación de la paz.
- Encontrar nuevos modelos de financiamiento para las iniciativas de consolidación de la paz.
- Supervisar las tendencias del financiamiento de las iniciativas de consolidación de la paz.

Las opiniones y perspectivas reunidas en el presente Libro Blanco, así como en los documentos de referencia, constituyen un aporte para ampliar el debate sobre las oportunidades, los desafíos y el futuro de las iniciativas para la consolidación de la paz. Dicho debate es impostergable, ya que muchos estados y sociedades están presenciando cambios en materia de seguridad y las iniciativas de paz están siendo sometidas a prueba.

PREFACIO

La ‘Agenda para la Paz’ de 1992 define la ‘consolidación de la paz después de los conflictos’ como ‘las medidas destinadas a identificar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz con el fin de evitar la reanudación de un conflicto’. Sin embargo, 20 años más tarde, la dimensión post-conflicto de la consolidación de la paz ha sido reemplazada por la proliferación de conflictos violentos y la subsiguiente adaptación de las acciones. Hoy en día, las iniciativas de consolidación de la paz se llevan a cabo en una variedad más amplia de contextos que van desde sencillas transiciones políticas hasta situaciones de tensión en regiones azotadas por los cambios climáticos, la rápida urbanización, o polémicas inversiones a gran escala. Estos cambios ponen en evidencia la necesidad imperiosa de reflexionar sobre nuestra visión de las iniciativas de consolidación de la paz. De hecho, muchas comunidades políticas y de práctica se esfuerzan por encontrar una estrategia que permita a los países alcanzar de manera más efectiva una paz sustentable con la ayuda de las Naciones Unidas y otros actores nacionales e internacionales.

Este proceso de reflexión ha coincidido con el examen decenal de la Arquitectura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, y la creación, por parte del Secretario General de la ONU, de un Panel Independiente de Alto Nivel para las Operaciones de Paz. El proceso de examen y la creación del Panel allanan el camino para evaluar y redefinir el papel de la ONU en la consolidación de la paz, y para entender la posición de la organización frente a tendencias más generalizadas en la materia. El presente Libro Blanco contribuye con estas iniciativas, ya que brinda un análisis sobre el contexto mundial de la consolidación de la paz, identifica sus desafíos y oportunidades clave, y aborda sus perspectivas futuras.

El presente Libro Blanco es el resultado de doce meses de colaboración entre varios actores, la coordinación de la *Geneva Peacebuilding Platform* y el financiamiento del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (FDFA, por sus siglas en inglés), con el objetivo de ampliar el debate sobre el camino que los países deben tomar para alcanzar una paz sustentable.

INTRODUCCIÓN

El presente Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz, inspirado del concepto original de “libro blanco” utilizado en las esferas gubernamentales, tiene como objetivo promover el debate sobre los desafíos, las oportunidades y las perspectivas futuras de las iniciativas de consolidación de la paz en estados y sociedades en conflicto. Lejos de pretender ser un documento de consenso o definitivo, el presente documento busca presentar y recopilar una gran variedad de puntos de vista y perspectivas divergentes.

El Libro Blanco refleja un proceso de colaboración que abarca discusiones con más de 100 expertos sobre la consolidación de la paz (provenientes del mundo entero y que trabajan en los ámbitos comunitario, nacional e internacional), la elaboración de 20 documentos de referencia, y una variedad de debates y consultas. Este proceso de recopilación de datos fue diseñado según un modelo progresivo desde la base y lo más inclusivo posible. La iniciativa intentó reunir las opiniones personales de individuos pertenecientes a varios sectores, tales como la diplomacia, las organizaciones internacionales, el comercio, la sociedad civil y el mundo académico.

El objetivo consistió en incorporar una gran variedad de opiniones y perspectivas a debates en curso sobre el futuro de las iniciativas de consolidación de la paz, sin olvidar la considerable cantidad de trabajos realizados por las comunidades políticas y académicas.¹ Los documentos de referencia, especialmente elaborados en el marco de este proceso y que han sido publicados conjuntamente con el presente Libro Blanco, demuestran la gran diversidad de opiniones sobre la forma en la que los países y las sociedades pueden alcanzar en forma más efectiva una paz sustentable, y sobre el papel de la ONU y otros actores nacionales o internacionales.

¿Por qué resulta necesario ampliar el debate? En primer lugar, la tensión, y muy probablemente los conflictos, aumentarán en los estados y sociedades en la próxima década. Esta tensión podrá ser el producto, por ejemplo, de tendencias demográficas (aumento de la población, creciente urbanización), tendencias económicas (más desigualdad y desempleo), cambios en el poder (contextos cambiantes, dispersión del poder, menor control estatal), cambios climáticos (más catástrofes naturales y fluctuaciones del clima), y nuevas dinámicas de conflicto (tensiones geo-políticas, mayor violencia crónica, nuevas amenazas).² Asimismo, es posible que las crecientes tensiones aumenten el riesgo de conflicto, y en algunas regiones, puede que el conflicto sea violento. Con el fin de enfrentar estos desafíos, resulta indispensable promover el desarrollo y la efectividad de las iniciativas de consolidación de la paz y prevención de conflictos.

La segunda razón tiene que ver con la percepción de la consolidación de la paz. La suerte de muchos estados y sociedades ha cambiado considerablemente durante los últimos diez años.

Un gran número de actores provenientes de los países emergentes ha adquirido la confianza necesaria para afirmar sus intereses en distintos foros y contextos, incluyendo el tema de la consolidación de la paz. Debido a este cambio, han surgido perspectivas diferentes sobre la definición misma de las iniciativas de consolidación de la paz en el ámbito nacional e internacional, así como sobre la forma en la que éstas se deben llevar a cabo, por qué y quién debe participar en ellas. Cabe destacar que entre los cambios mencionados anteriormente, se puede citar la desmitificación de las acciones de consolidación de la paz y las diversas formas de emprenderlas, gracias a la promoción de un debate más amplio.

Durante los últimos 20 años, las acciones para la consolidación de la paz han mejorado en términos cuantitativos y cualitativos. Muchas de estas acciones han incluido el uso del diálogo, así como de procesos de promoción de la confianza y de búsqueda de consenso con el fin de resolver o controlar un conflicto en forma pacífica. Sin embargo, a pesar de la experiencia adquirida, las acciones para la consolidación de la paz siguen siendo poco implementadas. Es por ello que en el presente Libro Blanco, se pone en evidencia la existencia de un vasto campo de aplicación y de capacidades infrautilizadas.

El Libro Blanco consta de cuatro secciones: la primera reúne perspectivas distintas sobre el contexto mundial de la consolidación de la paz, la segunda aborda los principales desafíos que implica la práctica de la misma, mientras la tercera identifica las oportunidades clave. La cuarta sección introduce un análisis de las perspectivas futuras. El anexo 1 detalla el proceso y la metodología utilizada en el presente Libro Blanco, y el anexo 2 presenta una lista de los documentos de referencia. Finalmente, las notas al pie de página incluyen referencias bibliográficas relevantes que confirman lo presentado en este documento.

1 Ver, por ejemplo, los dos compendios de cuatro volúmenes publicados recientemente y que reúnen más de 200 palabras clave sobre la construcción de la paz. V. Chetail y O. Jütersonke (eds), *Peacebuilding* (Abingdon: Routledge, 2014); y R. Mac Ginty (ed), *Peacebuilding* (Londres: Sage, 2014).

2 Ver el Documento de Referencia N° 14; y el informe del Consejo Nacional de Inteligencia (NIC) *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington D.C. NIC, 2012); Comisión Oxford Martin para las Generaciones Futuras, *Now for the Long Term* (Oxford: Universidad de Oxford, 2013); J.C Glenn, T.J Gordon, y E. Florescu, *Estado del Futuro 2013-2014* (Washington D.C.: El Proyecto del Milenio, 2014).

1. El contexto mundial de la consolidación de la paz

Muchas regiones están presenciando cambios en materia de seguridad. Entre las principales causas de estos cambios, se encuentran la inestabilidad política crónica, la inestabilidad social y los conflictos persistentes, la proliferación de grupos armados no estatales y actores transnacionales, los conflictos sobre la tierra y los recursos naturales, los sistemas estatales poco sólidos, y los ciclos recurrentes de competencia violenta por adquirir poder ya sea en el ámbito estatal o comercial. Estos cambios se manifiestan en todas las regiones, mas son particularmente intensos en el Medio Oriente, en África del Norte, Central y Occidental, Europa del Este, el Sudeste Asiático, y en América Central y del Sur. Algunas sociedades en estas regiones registran una erosión del tejido social, por distintas razones. Dicha erosión no es nueva, mas se ha intensificado en muchas regiones como resultado de los cambios climáticos, una ola inusual de conflictos y violencia, conflictos geopolíticos, el crimen organizado transnacional y redes de terrorismo, así como la creciente desigualdad. Debido a estos desafíos, las iniciativas de consolidación de la paz están siendo cuestionadas.

Las características de los conflictos violentos han cambiado. Muchos conflictos están siendo definidos por nuevos actores armados con afiliaciones claras, mientras un número cada vez menor de conflictos violentos son clasificados como guerras “interestatales” o “civiles”. La mayoría de las muertes violentas ocurren fuera de las principales zonas de conflicto de las que los medios de comunicación del mundo generalmente hablan.³ Además, existe un mayor reconocimiento de las distintas consecuencias de la violencia sobre las mujeres, los niños y los ancianos.⁴ El número de muertes violentas es un problema particularmente grave en países azotados por el fenómeno de la “violencia crónica”, como por ejemplo en los países de América Central y del Sur, y en muchas de las principales ciudades del mundo, con importantes consecuencias sociales y económicas.⁵ Paralelamente, la creciente tensión geopolítica está generando nuevas dinámicas de conflictos, como lo demuestran, por ejemplo, los documentos de referencia sobre los países del Noreste Asiático, Europa y Asia Central. Además, los estados y sociedades están enfrentando nuevas amenazas, incluyendo el desarrollo de capacidades de ataque de precisión, armas cibernéticas, y armamento para el bioterrorismo.⁶

Existe una creciente dispersión del poder. Un número cada vez mayor de actores (ya sean estatales, no estatales o sub-nacionales, como las ciudades) están desempeñando un papel cada vez más decisivo en la consolidación de la paz. Muchos de ellos están participando en iniciativas al margen de los marcos institucionales y bajo distintas denominaciones para desplegar sus esfuerzos y defender sus intereses en contextos específicos. Las entrevistas realizadas demuestran que, en el ámbito de la ciudad, la proliferación de redes de práctica ha ayudado a los alcaldes locales a mejorar su lucha contra la violencia urbana. Paralelamente, las tecnologías de la comunicación han contribuido con la emergencia de nuevas redes en las que participan actores tanto estatales como no estatales.⁷ En materia de consolidación de la paz, estos procesos han redundado en la creación de espacios que si bien trabajan en forma independiente, generalmente están vinculadas con las organizaciones gubernamentales. Además, la diversidad de los actores que participan en estos espacios hace surgir nuevas interrogantes, como por ejemplo, “¿cuál es el papel exacto de los distintos actores en las iniciativas nacionales o sociales de consolidación de la paz?”, “¿qué relación existe entre las iniciativas llevadas a cabo en distintos ámbitos?”, o “¿puede una iniciativa de paz ser implementada sin una visión que incluya todos los procesos de consolidación de la paz desarrollados en distintos ámbitos?”.

3 Proyecto sobre el Informe de la Seguridad Humana, *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence* (Vancouver: Human Security Press, 2014); Secretaría de la Declaración de Ginebra, *Carga Mundial de la Violencia Armada: Encuentros Letales* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

4 Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia* (Ginebra: OMS, 2014).

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina* (Nueva York: PNUD, 2013).

6 NIC, *Global Trends 2030*, 67.

7 Ver NIC, *Global Trends 2030*, op.cit.

Las capacidades y funciones de los estados están siendo cuestionadas en muchas regiones del mundo.

La mayoría de los documentos de referencia sobre las regiones, así como muchas de las entrevistas, concluyen que algunos estados poseen una capacidad limitada para brindar seguridad, bienestar y representación a sus pueblos.⁸ En algunos lugares de América Central y del Sur, los estados han perdido el control, la autoridad y el territorio frente a actores del crimen organizado, mientras que en algunos estados del Medio Oriente y África, se ha identificado el mismo fenómeno frente a grupos armados transnacionales. En la mayoría de las regiones, el control territorial del estado está siendo cuestionado, y en muchos casos, en forma violenta. Esta realidad difiere considerablemente de los principales principios operativos de las organizaciones internacionales gubernamentales y de los procesos interestatales fundamentados en la soberanía nacional y su relación con los gobiernos.

La tensión en los sistemas nacionales, regionales y sociales aumentará probablemente en el futuro.

Los documentos de referencia y muchas de las entrevistas demuestran que dicha tensión está relacionada con los recursos en materia de hidrocarburos, la tierra, las armas pequeñas, la marginación social, los cambios climáticos y la rápida urbanización. Estos factores de tensión son bien conocidos, y existen documentos que lo comprueban.⁹ De hecho, los documentos de referencia concluyen que el descubrimiento de nuevos recursos de hidrocarburos y los proyectos de infraestructuras a gran escala están aumentando la presión sobre los sistemas nacionales y sociales, en especial en África Oriental, el Sudeste Asiático y en América Central y del Sur. Asimismo, los documentos resaltan que la marginación social y la frustración de los jóvenes constituyen un desafío clave para la consolidación de la paz debido a los sistemas políticos, sociales y económicos existentes. En efecto, en ciertos estados de América Central y del Sur, la continua exclusión y estigmatización de los jóvenes ha degenerado en violencia 'crónica'.

No existe confianza en las instituciones ni en su capacidad para prepararse y luchar contra cualquier fenómeno que pueda representar un riesgo para la paz.

Los documentos de referencia ilustran que el trabajo de muchas instituciones de la ONU está siendo definido cada vez más en función de incentivos institucionales. Esta tendencia es particularmente clara en el Medio Oriente y en distintos lugares de África, y demuestra que los incentivos para conservar o financiar una institución específica, mandato, departamento o posición tienden a deformar el objetivo de los mismos.¹⁰ Dichos incentivos han reducido la capacidad de las instituciones para adaptarse a contextos cambiantes, y han consolidado una suerte de 'silos' profesionales en torno a distintos conceptos. En algunos casos, esta situación ha generado además una brecha entre la práctica institucional y las necesidades locales en materia de ayuda para la consolidación de la paz.¹¹

2. Desafíos para las iniciativas de consolidación de la paz

Las iniciativas de consolidación de la paz lideradas por actores externos ya no constituyen un enfoque viable en términos políticos y prácticos.

Los documentos de referencia regionales apuntan hacia un aumento de la confianza en sí mismos por parte de muchos actores estatales y sociales en el medio Oriente, África y Asia. Prueba de dicha confianza es su disposición para desafiar los enfoques generalmente paternalistas de actores externos que intentan controlar la dinámica de la consolidación de la paz en el terreno. La noción de "actores externos" incluye a los donantes internacionales, las organizaciones internacionales o las organizaciones gubernamentales no gubernamentales (ONG) que intentan ejercer cierta influencia sobre la dinámica política en una región o contexto específicos, como en el caso de Asia Central, África Central y América del Sur, en donde gobiernos más sólidos y centralizados se han opuesto a las actividades de la ONU en materia de consolidación

8 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance* (París: OCDE, 2011).

9 Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (Nueva York: Naciones Unidas, 2005); Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015* (Nueva York: Naciones Unidas, 2013); Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2011); OCDE, *Think Global, Act Local: Confronting Global Factors that Influence Conflict and Fragility* (OCDE: París, 2012).

10 Existe una gran comprensión de estos procesos institucionales, ver por ejemplo: M.N. Barnett y M. Finnmore, 'The Politics, Power and Pathologies of International Organizations' *International Organization*, 53:4 (1999), 699-732.

11 S. Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); P.Uvin, *Life After Violence: A People's Story of Burundi* (Londres: Zed Books, 2009).

de la paz. Estas observaciones contribuyen con la creación de una creciente base de referencias que demuestra la ausencia de vínculos entre la noción de consolidación de la paz en las bases, y las acciones promovidas por las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales¹², y revelan la complejidad de los conceptos de “apropiación” o “participación” en los procesos de consolidación de la paz.¹³ El concepto de “apropiación” es a menudo entendido como un elemento exclusivamente relacionado con las autoridades gubernamentales, mientras la “participación” aplicaría únicamente a las élites. Sin embargo, las sociedades son mucho más complejas, y los gobiernos y las élites no cuentan necesariamente con la legitimidad necesaria para pronunciarse en forma creíble sobre la propiedad social de los procesos de paz.¹⁴ Por consiguiente, la noción de “apropiación” debería ser entendida en un sentido más amplio y debería incluir a otros actores, tales como partidos políticos, actores de la sociedad civil, hombres de negocios y actores estatales en distintos ámbitos.

Muchos profesionales en la materia observan una reducción de sus márgenes de maniobra para la consolidación de la paz. Desde una legislación más estricta contra el terrorismo, pasando por presiones por parte de las élites estatales, hasta marcos normativos: existe un sentimiento común sobre la restricción del margen de maniobra en materia de consolidación de la paz.¹⁵ De hecho, muchas de las personas entrevistadas mencionaron la brecha que existe generalmente entre la voluntad de algunos individuos de arriesgarse para construir la paz (a veces poniendo en peligro sus vidas), y la posición anti riesgo que adoptan los donantes y las organizaciones internacionales. Asimismo, estas últimas tienden a favorecer las relaciones con actores estatales, lo que en ciertas regiones dificulta aún más la consolidación de la paz. En el Medio Oriente y África Central en especial, los que participan en la consolidación de la paz luchan arduamente para ser escuchados, ya que la tendencia generalizada consiste en privilegiar los enfoques militarizados o de securitización para resolver los conflictos violentos. Si bien estos enfoques también limitan el trabajo de los que luchan por la paz en América Central y del Sur, cabe destacar que ha surgido un nuevo espacio para la implementación de las iniciativas de consolidación de la paz en estas regiones, gracias al evidente fracaso de las severas políticas represivas para reducir el crimen y la violencia delictiva.¹⁶ Los líderes nacionales y sub nacionales también han propuesto enfoques alternativos a estas políticas contra la violencia delictiva y relacionada con las drogas.¹⁷

Se ha constatado una nueva tendencia hacia la securitización de la paz y el desarrollo. La mayoría de los estados y organizaciones internacionales han cambiado su forma de abordar el tema de la paz y los conflictos para adoptar estrategias de securitización, como lo prueban los casos de África Occidental, África Central y el Medio Oriente. Una tendencia similar existe en materia de seguridad urbana.¹⁸ En muchas regiones del mundo, los enfoques de la consolidación de la paz han sido descartados por discursos y prácticas de securitización destinadas a lidiar con conflictos violentos y no violentos. Dicha postura inquieta a muchos expertos de la consolidación de la paz, quienes consideran la securitización como una estrategia con límites y a menudo contraproducente para luchar contra las amenazas subyacentes.

12 Ver por ejemplo: M. Bradbury y S. Healy (eds.) *Whose Peace is it Anyway: Connecting Somali and International Peacemaking* (Londres: Conciliation Resources con Interpeace, 2010); M.B. Anderson, D. Brown, e I. Jean, *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid* (Cambridge: CDA Collaborative Learning Projects, 2013); A. Donini, L. Minear, I. Smillie, T. van Baarda y A.C. Welch, *Mapping the Security Environment: Understanding the Perceptions of Local Communities, Peace Support Organizations and External Aid Agencies* (Medford: Centro Internacional Feinstein sobre el Hambre, 2005).

13 T. Paffenholz, 'Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy', *Negotiation Journal* 30:1 (2014), 69-91.

14 A. Ramsbotham y A. Wennmann (eds), *Legitimacy and Peace Processes: From Coercion to Consent* (Londres: Conciliation Resources, 2014).

15 Ver además: K. Mackintosh y P. Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, Estudio independiente solicitado por la UNOCHA y el Consejo Noruego para Refugiados, Julio de 2013; S. Hasbeslagh, 'Listing Terrorists: The Impact of Proscription on Third-party Efforts to Engage Armed Groups in Peace Processes – A Practitioner's Perspective', *Critical Studies on Terrorism*, 6:1 (2013), 189-208; J. Arnault, 'Legitimacy and Peace Processes: International Norms and Local Realities', en Ramsbotham y Wennmann, *Legitimacy and Peace Processes*, 21-25.

16 PNUD, *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano*, op cit.

17 Comisión Mundial sobre Políticas de Droga, *Taking Control: Pathways to Drug Policies that Work* (Rio de Janeiro: Comisión Mundial sobre Políticas de Droga, 2014); O. Argueta y A. G. Táger, Paz, *Seguridad y Prevención de Conflictos en Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2014); O. Jütersonke, R. Muggah y D. Rodgers, 'Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America', *Security Dialogue* 40:4/5 (2009), 373-397.

18 S. Graham, *Cities Under Siege: The New Military Urbanism* (Londres: Verso, 2011).

La preponderancia de los enfoques de securitización podría ser atribuida a la existencia de grupos de presión más unidos y poderosos, así como de intereses políticos y comerciales provenientes del sector de la defensa. Por su parte, las iniciativas de consolidación de la paz no cuentan con el apoyo de grupos de presión fuertes y unidos en los sectores gubernamentales o privados.

La ausencia de una visión conjunta sobre lo que constituye una “iniciativa para la consolidación de la paz” sigue siendo un desafío. Los documentos de referencia regionales y muchas de las personas entrevistadas hacen énfasis en el hecho de que la consolidación de la paz adquiere significados distintos en función de las comunidades políticas.¹⁹ Si bien las percepciones nunca son idénticas en una comunidad específica, los representantes y funcionarios estatales tienden a asociar las iniciativas de consolidación de la paz con la ONU, su Arquitectura para la consolidación de la paz o sus departamentos de operaciones. Muchos profesionales con amplia experiencia de campo (incluyendo a muchos provenientes de la ONU) establecen una clara diferencia entre las iniciativas comunitarias, intersectoriales y ascendentes de consolidación de la paz, y la política que la ONU aplica a sus propias actividades en la materia. Sin embargo, en la práctica, muchas personas sencillamente hacen lo que deben hacer para consolidar la paz, sin prestar atención a las definiciones.

La institucionalización de la consolidación de la paz en el marco de la ONU ha redundado en resultados prácticos limitados. Varios documentos de referencia destacan que en materia de iniciativas de consolidación de la paz, la ONU sigue adoptando un enfoque secuencial del conflicto, una actitud normativa de internacionalismo liberal y un marco operativo fundamentado en el despliegue de misiones. Asimismo, según varias consultas en Nueva York y muchas entrevistas, a pesar de la creación de las Configuraciones encargadas de los distintos países (CSC por sus siglas en inglés), el impacto positivo de la Arquitectura de la ONU para la consolidación de la paz (PBA por sus siglas en inglés) ha sido limitado, a excepción de los esfuerzos individuales de los presidentes de las CSC y del Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF por sus siglas en inglés). Además, concluyen que los debates sobre el tema en la ONU tienden a centrarse en el lugar que ocupa la consolidación de la paz dentro de su estructura organizativa y en el funcionamiento de la PBA, hacen énfasis en la merma continua de interés en el tema en el seno de la ONU, y resaltan que ciertas “luchas y disputas internas por el poder” entre los distintos estados miembro de la organización impiden a la Comisión para la Consolidación de la Paz, al PBF y a la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz convertirse en actores más efectivos. Estas observaciones fueron reseñadas en distintos análisis realizados en el marco de la preparación del examen decenal de la PBA.²⁰

La emergencia de “industrias de la paz” ha modificado los incentivos para el desarrollo de iniciativas para la paz en muchas regiones. Muchos entrevistados concuerdan en decir que los intereses lucrativos están desempeñando un papel cada vez más dominante en la decisión de las organizaciones de implementar programas de consolidación de la paz, en particular, en situaciones de conflicto y post-conflicto en las que entran en consideración los grandes intereses de los donantes. Muchos atribuyen esta tendencia a la creciente carrera por la obtención de recursos, tras la crisis de financiamiento experimentada por muchos programas nacionales. Entre las tendencias más importantes, encontramos además la inflación artificial de las intervenciones de las ONG locales o los programas de la ONU, y la prioridad otorgada a la movilización de recursos destinados a cubrir los costos generales, en lugar de cubrir sus necesidades y garantizar la apropiación local. Además, algunos entrevistados destacaron una creciente intelectualización de la ayuda para la consolidación de la paz. En el ámbito personal, existe un desarrollo paralelo de la consolidación de la paz como una carrera profesional motivada, como cualquier otra, por opciones de movilidad profesional pero no necesariamente por valores y por el compromiso con la paz en un contexto específico.

19 M. Barnett, H. Kim, M. O'Donnell, y L. Sitea, 'Peacebuilding: What Is in a Name?' *Global Governance* 13:1 (2007), 35-58.

20 S. Hearn, A. Kubitschek Bujones y A. Kugel, United Nations "Peacebuilding Architecture": *Past Present Future* (Nueva York: Centro para la Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, 2014); M. von der Schulenburg, *Rethinking Peacebuilding: Transforming the UN Approach* (Nueva York: International Peace Academy, 2014); Fundación Dag Hammarskjöld (DHF), *The Peacebuilding Commission's Impact and Engagement*, Workshop Report (Uppsala: DHF, 2013).

El número de ONG ha aumentado, mas su papel en la consolidación de la paz no es siempre claro o efectivo. Algunas regiones son testigos de la aparición de una gran variedad de ONG guiadas por distintos incentivos financieros y programas propuestos por donantes extranjeros. Asimismo, éstas son percibidas como medios para apalancar la influencia política externa sobre los sistemas políticos locales, y su proliferación contrasta con el desarrollo limitado de plataformas políticas más amplias (como por ejemplo, partidos políticos), como expresión sistemática de las opiniones y la voluntad políticas. En muchas regiones, el trabajo de las ONG sigue fragmentado, y los partidos en el poder o los gobiernos se oponen a cualquier iniciativa que promueva una política participativa. En el Medio Oriente, así como en África Central, del Norte y del Este, existe muy poca confianza en estas organizaciones, ya que no queda claro qué acciones específicas implementan. Además, muchas ONG mantienen sólidos vínculos con grupos empresariales, gubernamentales o internacionales.

Las iniciativas de consolidación de la paz no abordan en forma suficiente el papel de los actores y las instituciones de los países desarrollados en la definición de las dinámicas de la paz y de los conflictos. Un gran número de entrevistados afirmaron que los actores internacionales tienden a limitar la responsabilidad en materia de conflictos violentos, mientras los actores locales a menudo identifican a los actores provenientes de los países desarrollados (en materia de políticas implementadas y patrones de consumo) como factores clave de la dinámica de los conflictos. En América y Asia, se puede identificar esta tendencia en el área del narcotráfico, en la que todas las iniciativas se han concentrado en el suministro y no en la demanda. En África, Sudamérica y el Sudeste Asiático, encontramos esta tendencia en el área de la explotación de los recursos naturales y en el papel de las compañías provenientes de países industrializados o emergentes. En Europa, las políticas en materia de consolidación de la paz generalmente no toman en cuenta las consecuencias que puedan tener en el ámbito internacional las decisiones políticas tomadas o la participación de actores provenientes de ese continente.

3. Oportunidades para las iniciativas de consolidación de la paz

La consolidación de la paz es un área que se adapta constantemente al cambio y en la que se buscan soluciones creativas. La capacidad de adaptación de los procesos de consolidación de paz en circunstancias difíciles, así como la identificación de formas innovadoras de abordar nuevos y viejos problemas constituyen un recurso extraordinario para los que luchan por la paz. En esta área, la adaptabilidad y la creatividad a menudo se materializan en los grandes riesgos personales a los que se exponen estas personas en forma diaria. Además, una gran variedad de actores, tales como departamentos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, compañías o líderes comunitarios locales, han promovido cambios en la práctica de la consolidación de la paz. Sin embargo, el progreso en la materia depende a menudo del liderazgo de individuos provenientes de un marco institucional más amplio (ya sea el gobierno, una organización internacional, una compañía o la sociedad civil). La ONU, por su parte, ha prestado una atención especial a las arquitecturas para la paz, a la asesoría en materia de paz y desarrollo, y al apoyo a la mediación²¹, mientras el sector empresarial ha adoptado un enfoque de no securitización en la gestión de riesgos en materia de inversiones y operaciones.²² Finalmente, algunas organizaciones confesionales cuentan con una ventaja: su participación en las redes de las bases que luchan por la paz.

Existe un potencial enorme para la participación de las organizaciones regionales en la consolidación de la paz. Según los documentos de referencia regionales, el Sudeste Asiático, África del Sur, África Oriental, América Central y del Sur, así como Europa, cuentan con organizaciones regionales existentes o emergentes. Las entrevistas revelaron que la cooperación entre las organizaciones regionales y la ONU ha mejorado en los últimos años, y ha sido facilitada por el intercambio de personal, reuniones informales o acuerdos interinstitucionales, entre otros. Algunos documentos de referencia sugieren que la creación de un marco regional para la coordinación de las iniciativas de consolidación de la paz sería más efectivo que una estructura centralizada en Nueva York.

21 C. Kumar, 'Building National Infrastructures for Peace: UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent Conflict' en S. Allen Nan Z. Mampilly y A. Bartoli (eds), *Peacemaking: From Practice to Theory* (Santa Barbara: Praeger, 2011), 384-399.

22 B. Ganson (ed), *Management in Complex Environments: Questions for Leaders* (Estocolmo: Consejo Internacional de la Industria Sueca, 2013).

Por ejemplo, el documento de referencia sobre África del Norte insta a una mayor participación de las organizaciones regionales en la lucha contra los desafíos actuales en la región. Sin embargo, las entrevistas apuntan a la necesidad de descentralizar la Arquitectura de consolidación de la paz, sobre todo tomando en cuenta las divisiones políticas internas y las escasas capacidades prácticas de algunas organizaciones regionales. Más allá de la regionalización, las iniciativas de consolidación de la paz han empezado a echar raíces en países específicos, como lo demuestran los casos recientes en África Oriental.²³

El contexto urbano ofrece un gran número de oportunidades para la consolidación de las iniciativas de consolidación de la paz. En la actualidad, las ciudades funcionan como imanes económicos y fuentes de oportunidades para muchos, a pesar de que en muchas de ellas existen zonas de pobreza extrema y gran desigualdad de acceso a los servicios, incluyendo los servicios básicos tales como la vivienda, la educación, los cuidados de salud, la alimentación, el transporte, la seguridad y la justicia.²⁴ En muchas zonas y barrios pobres, las privaciones van de la mano con los altos niveles de violencia. Los documentos de referencia regionales sobre América Central y del Sur resaltan la ineficacia de los enfoques securitizados y represivos para la lucha contra la violencia delictiva y las drogas. Asimismo, éstos señalan que dichos enfoques han incluso contribuido con el aumento de la violencia y la proliferación de nuevos conflictos. Sin embargo, estas regiones han sido testigos de la aparición de diversos enfoques destinados a poner fin a los conflictos y construir la paz a través de acciones integradas que descartan la militarización y la securitización.²⁵ En América Central y del Sur, estas acciones han sido introducidas como parte de iniciativas de seguridad ciudadana o urbana. Finalmente, la promoción de vínculos más sólidos entre estas iniciativas y las iniciativas de consolidación de la paz podría ayudar a los líderes de las ciudades a reducir en forma más efectiva la violencia y a promover la paz en los centros urbanos.

El papel de la ONU sigue siendo relevante en materia de consolidación de la paz, en particular como foro diplomático. En su calidad de principal foro mundial de los estados, la ONU contribuye con la transformación política nacional, en particular gracias a iniciativas de acompañamiento diplomático que pueden incluir acciones de mediación bajo la égida del Secretario General, o la promoción de relaciones entre gobiernos y donantes multilaterales y bilaterales a través de las Comisiones para la Consolidación de la Paz de las Configuraciones encargadas de los distintos países. Sin embargo, en algunas regiones se puede observar una pérdida gradual de la legitimidad de la ONU y por consiguiente, una limitación de su margen de maniobra (en particular en África del Norte y Oriental, así como en el Medio Oriente).

El examen decenal de la Arquitectura de la ONU para la consolidación de la paz y la creación del Panel Independiente de Alto Nivel para las Operaciones de Paz son oportunidades para consolidar las iniciativas de paz dentro y fuera de la organización. Se espera que gracias al examen decenal y al Panel de Alto Nivel, los estados miembro de la ONU presten mayor atención a los temas relacionados con la consolidación de la paz. Asimismo, es probable que la ONU analice la efectividad de su actual modelo de operaciones para la consolidación de la paz y la seguridad fundamentado en “misiones” y “despliegues”. Si bien es posible que el examen de la Arquitectura se concentre en las manifestaciones institucionales de la ayuda para la consolidación de la paz *dentro* del sistema de la ONU, la atención que los estados miembro prestarán al tema constituye una oportunidad para resaltar la naturaleza cambiante de las iniciativas en la materia. Asimismo, muchos actores no gubernamentales consideran el examen como una oportunidad para instar a la promoción de vínculos más sistemáticos entre la Arquitectura y las organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad, el papel de la Arquitectura se centra principalmente en aumentar la coordinación de las iniciativas de consolidación de la paz entre los distintos departamentos y agencias de la ONU, así como entre los estados miembro, dejando a un lado la participación y contribución de las organizaciones de la sociedad civil.

23 S. Hearn y T. Zimmerman, *A New Deal for Somalia? The Somali Compact and its Implications for Peacebuilding* (Nueva York: CIC-NYU, 2014).

24 OMS, “Urban Population Growth” (Ginebra: Observatorio Mundial de la Salud, n.d.); Humansecurity-cites.org, *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives* (Ottawa: Programa de Investigación e Información en el área de la Seguridad Humana del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá y el Consorcio Canadiense sobre Seguridad Humana, 2007).

25 R. Muggah y K. Aguirre, *Mapping Citizen Security Interventions in Latin America: Reviewing the Evidence* (Oslo: NOREF, 2013).

El número de expertos en la materia está en pleno aumento. En términos generales, existe una mayor conciencia técnica sobre los distintos aspectos teóricos y prácticos de la consolidación de la paz.²⁶ Los conocimientos en la materia se encuentran dispersados en distintos sectores, tales como el mundo académico, los gobiernos, las organizaciones internacionales, las ONG internacionales, las empresas y los distintos grupos de acción locales. Si bien muchos actores se oponen al control de los procesos de consolidación de la paz por parte de actores externos, existen representantes gubernamentales y de la sociedad civil que solicitan asistencia técnica externa (ya sea en materia de apoyo a la mediación, diseño del proceso, reforma del sector de la seguridad o diversas áreas temáticas) cuando sus países se ven afectados por un conflicto. Debido a estas solicitudes, existe en la actualidad un grupo de actores internacionales que proveen asistencia técnica a una amplia gama de actores locales gubernamentales o no gubernamentales. Según varios profesionales locales en la materia, entrevistados en el marco de la elaboración del presente Libro Blanco, se deben emprender más iniciativas para lograr vincular los conocimientos técnicos de los actores locales a las políticas internacionales, con el fin de garantizar un flujo bidireccional de conocimientos (desde el ámbito internacional hacia el local y viceversa). Muchas organizaciones internacionales siguen primando los conocimientos internacionales sobre los locales, así como los análisis de las macro-dinámicas sobre las micro-dinámicas.²⁷

La promoción del intercambio en materia de iniciativas de consolidación de la paz entre los países del Sur resulta indispensable. En todo el mundo, las personas que obran por la consolidación de la paz tienen experiencias que compartir sobre las lecciones aprendidas y los distintos enfoques que existen para resolver un conflicto y construir la paz. Sin embargo, en muchos casos, no existen mecanismos disponibles para el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias en los continentes y en particular, entre las distintas regiones. Un mejor intercambio de las prácticas en la materia podría aumentar la literatura disponible sobre la efectividad de ciertos enfoques.

4. Perspectivas futuras para la consolidación de la paz

Desmitificar las iniciativas de consolidación de la paz para una mejor consolidación de la misma.

Muchos documentos de referencia y entrevistas concluyen que existe una brecha entre las necesidades locales en materia de consolidación de la paz y las contribuciones de las organizaciones internacionales y los donantes.²⁸ Asimismo, las iniciativas de la ONU han generado una percepción de la consolidación de la paz como una “acción externa” implementada a través de “misiones” o “programas”, y que ésta tiene lugar únicamente en las esferas estatales o de las organizaciones internacionales. Cabe destacar que dicha percepción no refleja la experiencia de otras comunidades que obran por la paz y que hacen énfasis en el hecho de que la consolidación de la paz debe empezar en las comunidades, debe ser participativa, variar según el contexto y debe adoptar una dinámica progresiva desde la base. Por consiguiente, en aras de fomentar sociedades más prósperas y pacíficas es esencial ampliar el debate sobre las prácticas de consolidación de la paz y determinar qué tipo de ayuda resulta más efectiva.

Utilizar los conocimientos sobre la realidad local con el fin de consolidar la paz y por consiguiente, evitar los conflictos. La prevención de los conflictos violentos es un desafío clave para los actores locales e internacionales, como lo demuestran las recientes crisis registradas en Europa del Este, el Medio Oriente, África Central y del Norte, así como las incesantes olas de violencia crónica que azotan los países de América Central y del Sur. Muchos de los entrevistados afirmaron que existen límites inherentes a la consolidación de la prevención

26 A. Odendaal, *Local Peace Committees and National Peacebuilding* (Washington D.C.: Instituto Estadounidense para la Paz, 2013); M.Brandt, J. Cottrell, Y. Ghai y A. Regan, *Constitution-making and Reform Options for the Process* (Ginebra: Interpeace, 2011); K. Pappagianni, *National Dialogue Processes in Political Transition*, Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No.3. (Ginebra y Bruselas: Centro para el Diálogo Humanitario y Oficina Europea de Enlace para la Consolidación de la Paz, 2014); R. Ricigliano, *Making Peace Last: A Toolbox for Sustainable Peacebuilding* (Boulder: Paradigm Publishers, 2012).

27 P. Justino, T. Brück, y P.Verwimp (eds), *A Micro-level Perspective on the Dynamics of Conflict, Violence and Development* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

28 Ver además: S. Autesserre, *Peaceland: Conflict Resolution and Everyday Politics of International Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

de la violencia en el seno de la ONU debido a ciertas sensibilidades políticas. El presente Libro Blanco resalta la importancia de los actores y enfoques locales para la consolidación de la paz. Si bien los conocimientos sobre la realidad local representan un potencial enorme para la prevención de los conflictos violentos, todavía no queda claro cómo hacer llegar dichos conocimientos a todos los niveles de las agencias gubernamentales con el fin de tomar las medidas necesarias para actuar y mermar las tensiones en forma anticipada. En América Central y del Sur, en particular, se han registrado ciertos logros gracias a la creación de observatorios que sirven como mecanismos de supervisión y alerta temprana.²⁹ Asimismo, los programas de consolidación de la paz deberían inspirarse del área de la salud pública, en donde existen cada vez más casos que demuestran la efectividad de las estrategias de prevención.³⁰

Incorporar las tecnologías de la información, comunicación y redes de contactos a los enfoques para la consolidación de la paz. Durante los últimos diez años, hemos sido testigos del nacimiento y la rápida expansión de tecnologías que han transformado la forma en la que las personas se comunican, se relacionan y comparten información. Si bien existen ciertas variaciones regionales, se estima que Internet cuenta con 2,5 mil millones de usuarios en el mundo, mientras 6 mil millones de personas tendrían acceso a un teléfono móvil.³¹ Por consiguiente, resulta indispensable realizar estudios sobre cómo aumentar la efectividad de las iniciativas de consolidación de la paz gracias a la integración de las nuevas tecnologías. Muchas tecnologías han reforzado las identidades de grupos de pertenencia al desarrollar vínculos entre individuos con ideas afines. Por consiguiente, uno de los objetivos de las iniciativas de consolidación de la paz debería ser conectar a las personas que se encuentran en ambas partes de un conflicto. Asimismo, las nuevas tecnologías han creado enfoques de red para programar o difundir estrategias que podrían fomentar una nueva forma de actuar por la paz. Pero a pesar de todos los avances, aún quedan muchas interrogantes en la materia, en particular con respecto al papel de la tecnología en la supervisión, evaluación y diseño de procesos inclusivos o en la gestión de la información.

Cambiar la percepción sobre las iniciativas de consolidación de la paz al fomentar la participación de los legisladores. Los cambios en las instituciones son el producto de la acción (o la resistencia) de las personas. Si bien las burocracias cuentan con una inmensa habilidad para ‘frenar’ las dinámicas de cambio, existen legisladores dispuestos a promover una participación más efectiva de sus instituciones en la consolidación de la paz. Una de las formas de llegar a los legisladores es a través de la promoción de análisis y debates sobre el papel de los líderes de las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales en la promoción de los programas de consolidación de la paz. Dichos debates podrían apoyarse en la participación de funcionarios con experiencia en el trabajo de campo, la creación de alianzas intersectoriales y la concienciación sobre contextos específicos. Asimismo, se debería promover la participación de los líderes de los medios de comunicación, en aras de fomentar un cambio de la forma en la que éstos cubren los conflictos, las transiciones políticas y los programas de consolidación de la paz.

Crear redes entre los actores locales portadores de cambios. Las entrevistas realizadas en el marco del presente Libro Blanco revelan que existen muchos héroes anónimos que día tras día ponen sus vidas, las de sus familias y las de sus amigos en peligro para trabajar por la paz. Estos portadores de cambio trabajan en distintos ámbitos y sectores, incluyendo el gobierno, las comunidades locales, las empresas o los medios de comunicación, y si bien pueden realizar su trabajo en forma ingeniosa y flexible, a menudo no gozan de acceso adecuado a los conocimientos y la experiencia de sus homólogos en otros lugares del mundo. En el ámbito local, las mujeres pueden desempeñar un papel especialmente importante como creadoras o mediadoras de redes en situaciones en las que otros actores no son bienvenidos o no se atreven a intervenir. La creación de una red informal de apoyo para los portadores locales de cambio podría fortalecer los intercambios sobre la paz entre los países del Sur.

29 P. Eavis, *Lucha contra la Violencia: Prácticas prometedoras para la reducción y prevención de la violencia armada* (Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra), Organización Mundial de la Salud (OMS), *Prevención de la Violencia: La Evidencia* (Ginebra: OMS, 2011).

30 OMS, *Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia*, op.cit.

31 Comisión Oxford Martin para las Generaciones Futuras, *Now for the Long Term*, op.cit., 22.

Asimismo, los participantes de dicha red podrían contribuir con sus conocimientos en los debates sobre las políticas de consolidación de la paz en Nueva York y Ginebra, entre otros.

Transformar el sistema de apoyo a las iniciativas de consolidación de la paz. Contribuir con la consolidación de la paz consiste en ayudar a los actores locales a través del aporte de conocimientos y asesoría en el marco de planes y procesos diseñados y dirigidos en forma local. La consolidación de la paz no es una “misión” o un “programa”. Todavía queda mucho por hacer para entender las dinámicas del acompañamiento, en particular, en materia de papeles y responsabilidades bien definidos. Por ejemplo, el acompañamiento diplomático brindado a los gobiernos debería ser desplegado a través de la ONU, incluyendo la Comisión para la Consolidación de la Paz. En la actualidad, las redes profesionales son más independientes y flexibles en su trabajo de acompañamiento y diseminación de conocimientos que las instituciones estatales.

Encontrar nuevos modelos de financiamiento para las iniciativas de consolidación de la paz. Muchos de los profesionales en materia de consolidación de la paz entrevistados en el marco del presente Libro Blanco sugieren que el modelo de financiamiento por parte de donantes externos se hará cada vez más insostenible, ya que los fondos suministrados pueden disminuir en tiempos de cortes presupuestarios y además distorsionan los procesos de paz al otorgar incentivos en el marco de ciertos enfoques para la paz que podrían revelarse contraproducentes en una situación específica. Asimismo, depender de un aporte externo puede limitar las perspectivas de consolidar la paz a largo plazo, y reducir las acciones para la prevención y reducción de la violencia, así como las iniciativas locales en la materia. Finalmente, los problemas relacionados con el control de los mecanismos de financiamiento dependen exclusivamente del contexto.

Supervisar las tendencias del financiamiento de las iniciativas de consolidación de la paz. En la actualidad, no existe ningún sistema de supervisión de los patrones y flujos de financiamiento de la consolidación de la paz. Para lograr una mejor comprensión de la escala y el tipo de apoyo suministrado, resulta necesario establecer un sistema de referencia para la evaluación de las tendencias en la materia, y dicha evaluación podría centrarse en el financiamiento de todas las actividades que fomentan el diálogo, la promoción de la confianza y el consenso como medios para resolver o controlar un conflicto en forma pacífica. Asimismo, para entender en forma más clara los patrones y tendencias del financiamiento de las iniciativas de consolidación de la paz, se podría tomar en cuenta la experiencia en materia humanitaria y de desarrollo, así como los esfuerzos desplegados en estas áreas en aras de recolectar estadísticas anuales en la materia.

CONCLUSIÓN

Las opiniones y perspectivas reunidas en el presente Libro Blanco, así como en los documentos de referencia que lo acompañan, están listas para ser incluidas en un debate más amplio sobre las oportunidades, los desafíos y el futuro de la consolidación de la paz. Este debate es absolutamente impostergable. Las opiniones expresadas en el marco de la elaboración del Libro Blanco concluyen que muchos estados y sociedades enfrentan grandes cambios en materia de seguridad. En algunas regiones, las consecuencias de los cambios climáticos, la urbanización rápida o las tensiones geopolíticas no son una probabilidad sino más bien un hecho. En aras de contribuir con el debate mencionado anteriormente, el presente Libro Blanco abarca una amplia gama de perspectivas fundamentadas en un proceso participativo de colaboración. El resultado es un aporte a la creciente documentación existente sobre las iniciativas de consolidación de la paz, así como un mayor entendimiento de los contextos mundiales y regionales en los que dichas iniciativas están siendo desplegadas.

ANEXO 1: PROCESO Y METODOLOGÍA

1. Proceso

El Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz es el reflejo de un proceso participativo que duró 12 meses con el fin de reunir y exponer una gran variedad de opiniones y perspectivas divergentes. Dicho proceso fue financiado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (FDFA por sus siglas en inglés) y coordinado por la *Geneva Peacebuilding Platform*, quien además movilizó a su red de profesionales, y contó con la participación de cuatro socios: el Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP por sus siglas en inglés) del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, el Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra (GCSP por sus siglas en inglés), *Interpeace*, y la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas en Ginebra (QUNO por sus siglas en inglés), así como la red del Centro para la Cooperación Internacional (CIC por sus siglas en inglés) de la Universidad de Nueva York y del FDFA suizo.

En términos generales, los objetivos del Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz retoman los de la *Geneva Peacebuilding Platform*, a saber:

- Enriquecer los debates en curso gracias a la promoción de datos, análisis y concienciación sobre la consolidación de la paz en una gran variedad de instituciones, sectores y disciplinas;
- Fomentar el intercambio franco y honesto, al posicionar los debates al margen de las reuniones oficiales, los “silos” institucionales y sectoriales y las luchas internas por el poder, y
- Prestar atención a las opiniones de las personas que luchan por la paz en todo el mundo, y hacer que sus voces sean escuchadas por las altas esferas en Ginebra, Nueva York y otros centros importantes de toma de decisiones.

Para los efectos del Libro Blanco, la *Geneva Peacebuilding Platform* creó un Grupo de Apoyo para la Gestión, compuesto por altos representantes de sus cuatro socios, el CIC de la Universidad de Nueva York y el FDFA suizo, estableciendo así un vínculo entre Ginebra y Nueva York. El Grupo analizó todos los aspectos del trabajo elaborado, incluyendo la estructura del proceso, la movilización de las personas encargadas de las entrevistas y de la elaboración de los documentos de referencia, así como la recolección y el análisis de los datos, y llevó a cabo evaluaciones por pares y controles de calidad. Desde 2013, el Grupo de Apoyo, con sus distintos miembros, se ha reunido aproximadamente cada dos meses.

2. Metodología

El proceso de elaboración del Libro Blanco empezó con la formulación de ciertas preguntas temáticas para guiar el debate (ver sección 3 sobre las preguntas guía). Los temas seleccionados fueron abordados en forma general, ya que el objetivo consistía en permitir a los interlocutores contar sus experiencias con sus propias palabras, sobre la base de sus conocimientos personales y específicos de las prácticas y las instituciones en materia de consolidación de la paz.

Desde el punto de vista técnico, el proceso no se fundamentó en categorías analíticas preconcebidas (como por ejemplo, una definición específica de la consolidación de la paz), sino en una estrategia que consistió en identificar puntos de convergencia y divergencia a partir de los datos únicamente (como por ejemplo, las opiniones y perspectivas formuladas en el marco de la elaboración del presente documento a través de las entrevistas, los documentos de referencia, debates en reuniones, consultas y un retiro).

En lugar de intentar colmar una brecha identificada en materia de datos, el objetivo consistió en revelar en forma crítica las suposiciones subyacentes, presuposiciones, y los discursos conocidos: ¿cuáles son los datos disponibles que pueden extraerse del análisis realizado a partir de las preguntas formuladas hasta ahora? En otras palabras, ¿cómo podemos diseccionar la “estructura informativa” que envuelve la noción de consolidación de la paz de manera que podamos “descubrir” nuevas perspectivas y conocimientos durante el proceso?

La *Geneva Peacebuilding Platform* recurrió a especialistas en la materia, provenientes de todo el mundo, y recolectó datos a través de cuatro estrategias:

Debate de fondo con varias comunidades comprometidas con la consolidación de la paz: De un total de 80 individuos provenientes de distintas comunidades, aproximadamente 28 aceptaron participar en un debate de fondo dirigido por el personal de la *Geneva Peacebuilding Platform*. Todos los participantes fueron seleccionados a partir de la red de expertos y diplomáticos de ésta y de sus socios. Cada debate tuvo una duración de entre 30 y 60 minutos, seguido por un cuestionario guía (ver sección 3). El contenido de los debates fue declarado confidencial y anónimo, con el fin de permitir a los participantes expresarse sin reservas.

Documentos de referencia con perspectivas regionales: La *Geneva Peacebuilding Platform* solicitó la elaboración de 12 documentos de referencia que aportan las perspectivas regionales sobre la consolidación de la paz. El objetivo de los autores consistió en someter un análisis auténtico y original en torno a tres interrogantes:

- ¿Cuáles son los principales desafíos para la consolidación de la paz en su región?
- ¿Cuáles son las oportunidades clave para construir la paz en su región en los próximos 12 ó 24 meses?
- ¿De qué tipo de ayuda necesitaría su región para construir la paz en los próximos 12 ó 24 meses? ¿Existe un papel específico que la ONU debería desempeñar?

Todos los autores fueron seleccionados a partir de la red de la *Geneva Peacebuilding Platform* y sus socios. Uno de los principales criterios de selección fue el conocimiento intrínseco de las dinámicas regionales específicas. Una lista de las regiones y los autores ha sido incluida en el Anexo 2.

Documentos de referencia con perspectivas temáticas: La *Geneva Peacebuilding Platform* solicitó la elaboración de ocho reseñas sobre documentos académicos y políticos, la historia de la dinámica institucional de la consolidación de la paz, datos y tendencias sobre los riesgos para la paz, y otros temas específicos. Los autores de las reseñas y documentos temáticos también fueron seleccionados a partir de la red de *Geneva Peacebuilding Platform* y sus socios.

Consultas, reuniones y un retiro: Durante un período de 12 meses, la *Geneva Peacebuilding Platform* organizó tres consultas sobre el Libro Blanco en Nueva York (21 de octubre de 2013, 3 de marzo de 2014, y 11 de julio de 2014) y dos consultas en Ginebra Geneva (20 de marzo de 2014, y 2 de abril 2014). Las misiones suizas ante las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra contribuyeron con la realización de estas consultas, que permitieron a los estados miembro de la ONU y otros participantes aportar contenido y experiencias para la elaboración del Libro Blanco, así como recibir una actualización frecuente del progreso alcanzado.

La realización de una serie de reuniones informales permitió además obtener información adicional:

- ¿Cuáles son las perspectivas futuras de la consolidación de la paz? – reunión organizada por la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas en Nueva York (Nueva York, 4 y 5 de marzo de 2014);
- Foro Urbano Mundial, 2014 – organizado por UNHABITAT (Medellín, 5-11 de abril de 2014),
- Aprovechar las oportunidades: la consolidación de la paz en un mundo complejo – reunión organizada por FriEnt (Berlín, 7 y 8 de mayo de 2014);

- Preparación para el examen de la Comisión para la consolidación de la paz, 2015 – organizada por la Fundación Dag Hammarskjöld (Uppsala, 14 de mayo de 2014);
- Retiro sobre el Libro Blanco sobre la Consolidación de la Paz: Clasificar las conclusiones preliminares, determinar un horizonte estratégico – organizado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y la Geneva Peacebuilding Platform (Chexbres, 4-6 de mayo de 2014); y
- ¿Cuál es el futuro de la consolidación de la paz? Necesidades, Políticas y Acciones – Reunión anual de la *Geneva Peacebuilding Platform* (Ginebra, 20 y 21 de noviembre de 2014).

Todas las consultas, reuniones y el retiro fueron concebidos como oportunidades no sólo para recolectar información adicional, sino para someter a prueba y consolidar los patrones temáticos y conceptuales que emergieron del análisis.

3. Preguntas guía

Los debates de fondo contaron con tres objetivos analíticos específicos y fueron estructurados según una serie de preguntas guía desarrolladas conjuntamente con el Grupo de Apoyo para la Gestión. Dichas preguntas fueron sometidas a los entrevistados antes de las entrevistas.

Primer objetivo: Recolectar opiniones sobre la naturaleza y evolución de la consolidación de la paz, desde un punto de vista más amplio

- ¿Qué hace usted para consolidar la paz?
- ¿Qué significado adquiere la consolidación de la paz en su trabajo cotidiano?
- ¿Desde que empezó en este sector, ha habido algún cambio en la forma en la que usted trabaja por la paz?

Segundo objetivo: Recolectar opiniones sobre el papel de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales o regionales, desde un punto de vista más amplio

- ¿En qué medida colabora usted con organizaciones multinacionales o regionales?
- ¿Ha trabajado con alguna oficina de la ONU?, ¿Cuál?
- ¿Ha sido esta colaboración particularmente exitosa?

Tercer objetivo: Recolectar distintos puntos de vista sobre la consolidación de la paz en contextos frágiles y violentos

- ¿Cómo percibe la consolidación de la paz en el futuro?
- ¿Cree usted que existe un papel específico para los actores externos?
- ¿Posee usted expectativas específicas sobre el trabajo de la ONU en la materia?

ANEXO 2: LISTA DE LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Perspectivas regionales

África

- Nº 1 África Occidental, *Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou*
- Nº 2 África Oriental, *Jok Madut Jok, Ken Menkhaus, y Nuur Mohamud Sheekh*
- Nº 3 África Central, *Thierry Vircoulon, Charlotte Arnaud, y Violette Tournier*
- Nº 4 África del Sur, *Dimpho Motsamai*

América

- Nº 5 América Central, *Bernardo Arévalo de León y Ana Glenda Táger Rosado*
- Nº 6 Suramérica, *Eduarda Hamman*

Asia

- Nº 7 Asia Central, *Anna Matveeva*
- Nº 8 Noreste Asiático, *Sachio Nakato*
- Nº 9 Sureste Asiático, *Ed Garcia*

Europa

- Nº 10 Europa, *Catherine Woollard*

Medio Oriente y África del Norte

- Nº 11 Medio Oriente, *Riccardo Bocco y Souhail Belhadj*
- Nº 12 África del Norte, *Souhail Belhadj y Riccardo Bocco*

Perspectivas temáticas

- Nº 13 Consolidación de la paz: reseña sobre la literatura académica, *Vincent Chetail y Oliver Jütersonke*
- Nº 14 Consolidación de la paz: reseña sobre la literatura política, *Aminata Sow*
- Nº 15 Riesgos para la paz: reseña sobre las fuentes de datos, *Aske Nørby Bonde y Achim Wennmann*
- Nº 16 La Arquitectura de la ONU para la consolidación de la paz: evolución institucional en contexto, *Sarah Hearn, Alejandra Kubitschek Bujones, y Alischa Kugel*
- Nº 17 Entender las negociaciones para la creación de la Arquitectura de la ONU para la consolidación de la paz, *Jussi Hanhimäki*
- Nº 18 Consolidación de la paz: evolución, tendencias y perspectivas – síntesis del retiro, *Achim Wennmann*
- Nº 19 Perspectivas de campo sobre la consolidación de la paz, *Louis Hoffmann*
- Nº 20 Nuevas tecnologías: el futuro de infraestructuras alternativas para la paz, *Helena Puig Larrauri, Rodrigo Davies, Michaela Ledesma, y Jennifer Welch*

GENEVA peacebuilding PLATFORM

La *Geneva Peacebuilding Platform* es una red que comprende un gran número de actores, recursos y competencias en materia de consolidación de la paz en Ginebra y el mundo entero. Fundada en 2008, tiene como objetivo facilitar los intercambios entre distintas instituciones y sectores, así como difundir nuevos conocimientos e interpretaciones de los distintos temas y contextos relacionados con la consolidación de la paz, y desempeñar un papel creativo en la creación de vínculos entre la Ginebra Internacional, los organismos de las Naciones Unidas encargados de la consolidación de la paz en Nueva York, y las actividades de campo sobre este tema. Asimismo, cuenta con más de 3.000 profesionales y más de 60 instituciones que trabajan directa o indirectamente en la consolidación de la paz.

La *Geneva Peacebuilding Platform* es un proyecto conjunto emprendido por cuatro instituciones: el Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP por sus siglas en inglés) del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, el Centro de Políticas de Seguridad de Ginebra (GCSP por sus siglas en inglés), *Interpeace*, y la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas en Ginebra (QUNO por sus siglas en inglés).