



Asamblea General

Distr. general
28 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Temas 31, 33, 63 b) y 117 del programa

Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz

Prevención de los conflictos armados

Nueva Alianza para el Desarrollo de África: progresos en su aplicación y apoyo internacional: las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África

Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas

Informe resumido sobre la audiencia parlamentaria de 2012

Nota del Presidente de la Asamblea General

El presente documento contiene un resumen de la audiencia parlamentaria de 2012, que se distribuye conforme a lo dispuesto en la resolución 63/24 de la Asamblea General.



Audiencia parlamentaria celebrada en las Naciones Unidas: resumen y conclusiones principales

1. La audiencia parlamentaria de 2012 se celebró en la Sede de las Naciones Unidas los días 6 y 7 de diciembre. Fue organizada conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y la Oficina del Presidente de la Asamblea General y congregó a casi 200 parlamentarios de 55 países para examinar el tema titulado “Un camino menos transitado: enfoques parlamentarios en relación con la prevención de los conflictos”¹. El objetivo de la audiencia fue definir el papel que los parlamentos pueden desempeñar y a menudo desempeñan en las distintas fases de la gestión de los conflictos y las situaciones posteriores a estos, en el marco de la labor que las Naciones Unidas llevan a cabo como principal organización mundial encargada de dichas cuestiones².

2. El presente informe refleja las principales conclusiones de la audiencia sobre el papel que los parlamentos nacionales, las Naciones Unidas y otras organizaciones pueden desempeñar en relación con las actividades de prevención de los conflictos, reconciliación y consolidación de la paz, haciendo hincapié en los desafíos institucionales y en la adopción de enfoques adecuados y eficaces respecto de dichos procesos³.

Examen de los conceptos: prevención de conflictos, reconciliación y consolidación de la paz

3. Las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en la prevención de los conflictos y el desarrollo de sociedades estables. Desde la década de 1990, el número de conflictos violentos ha disminuido en un 40%, en parte debido a la intervención de la comunidad internacional.

4. La implicación nacional aumenta las posibilidades de que un conflicto se solucione y sea seguido de una paz estable y duradera. A este fin, los parlamentos desempeñan un papel fundamental en su calidad de principales órganos legislativos encargados de establecer el marco jurídico para la aplicación de acuerdos de paz, supervisar la acción del ejecutivo, y hacer las veces de puente esencial entre la población y el poder ejecutivo. Con frecuencia los conflictos se producen en países con parlamentos débiles y las situaciones de conflicto tienden a debilitar aún más las estructuras parlamentarias existentes. Por lo tanto, una gestión eficaz de los conflictos suele exigir la adopción de medidas para fortalecer los parlamentos.

¹ Véase el anexo I, donde se presentan una reseña de los temas que se examinaron durante los dos días que duró el acto y la lista de participantes.

² Habida cuenta del carácter complejo de las Naciones Unidas, en la audiencia no se examinó en detalle el papel que desempeñan los distintos departamentos, fondos y programas en apoyo de esas actividades. Por ejemplo, si bien se hicieron algunas referencias a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la audiencia no examinó la labor que realiza el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

³ La audiencia experimentó con diferentes formatos de debate para facilitar una mayor interacción entre los participantes y el público asistente. En el anexo I se presenta un resumen completo de las conclusiones de las mesas redondas de diputados sobre las cuestiones que fueron objeto de examen durante los dos días que duró la audiencia.

5. La gestión de los conflictos entraña tres procesos diferentes: la prevención del conflicto, la reconciliación y la consolidación de la paz. La prevención del conflicto se refiere a las medidas para hacer frente a la amenaza que supone el estallido inminente de la violencia en sociedades en que aún persisten situaciones de conflicto, y a factores detonantes, como la celebración de elecciones irregulares, que pueden conducir a la violencia o a su reparación. La reconciliación se refiere al proceso de restablecimiento de la confianza en la población mediante la adopción de medidas como la creación de comisiones de la verdad y la reconciliación y tribunales y la puesta en marcha de campañas de sensibilización. La consolidación de la paz requiere la adopción de un enfoque polifacético e integrado respecto de la construcción institucional, el desarrollo y otros aspectos que deben complementarse normalmente para garantizar la estabilidad a largo plazo.

6. Estos tres procesos diferentes no se aplican necesariamente de manera consecutiva y, a menudo, están relacionados entre sí. También existe un solapamiento considerable entre ellos en lo que respecta a los instrumentos y los enfoques que se pueden utilizar. Sin embargo, a fin de comprender el diferente papel que los parlamentos y la comunidad internacional pueden desempeñar en esta esfera, tanto a título individual como colectivo, en el presente informe los tres procesos se examinan como conceptos separados.

I. Prevención de los conflictos

7. Los conflictos pueden existir en todas las sociedades y pueden ser beneficiosos cuando ayudan a que una sociedad evolucione. Los conflictos relacionados con el acceso desigual a los recursos políticos, sociales o económicos, por ejemplo, pueden dar lugar a medidas que contribuyen a crear sociedades más equitativas y, por tanto, a sentar las bases de una paz más estable a largo plazo. Sin embargo, los conflictos se convierten en un problema cuando las instituciones no ofrecen una plataforma de diálogo inclusivo. En esas circunstancias, detonantes como la existencia de irregularidades electorales pueden conducir a la aparición de la violencia. Por consiguiente, los mecanismos de prevención de conflictos no están necesariamente concebidos para contener los conflictos propiamente dichos, sino más bien para evitar que las tensiones sociales den lugar a estallidos de violencia.

8. Los conflictos violentos estallan cuando por su debilidad las instituciones son incapaces de hacer frente a las desigualdades subyacentes y la marginación de los grupos étnicos y religiosos. En muchos casos, la violencia surge a consecuencia de determinados acontecimientos derivados del ciclo electoral. Entre otros factores desencadenantes cabe destacar la competencia por los recursos naturales, así como los efectos indirectos de conflictos en países vecinos, que pueden dar lugar a una afluencia de armas fácilmente disponibles. Durante el curso de los dos días en que se celebró la audiencia se examinaron los ejemplos siguientes de instituciones débiles: instituciones políticas que no logran establecer mecanismos eficaces de control; partidos políticos débiles, que en última instancia dan lugar a desigualdades políticas, sociales y económicas, comisiones electorales políticamente sesgadas e instituciones de la sociedad civil y medios de comunicación que no son realmente independientes.

9. Las Naciones Unidas disponen de varios medios para ayudar a prevenir los conflictos siempre que todas las partes den muestras de la voluntad política necesaria para encontrar una solución. Al ser percibidas como una entidad neutral, las Naciones Unidas están bien equipadas para proporcionar una plataforma de diálogo inclusivo. La promesa de una solución inclusiva es con frecuencia una condición previa para que las partes en el conflicto accedan a sentarse a la mesa de negociaciones en primer lugar. Sin embargo, algunos participantes señalaron que la inclusión de todas las partes en el conflicto, sea cual fuere su programa, puede deslegitimar el proceso. En términos prácticos, las Naciones Unidas pueden promover la inclusión en su apoyo a los procesos de paz, en particular en países donde ha desplegado misiones políticas o de mantenimiento de la paz sobre el terreno. Pueden ayudar a facilitar soluciones negociadas de los conflictos mediante su labor de mediación y también pueden ayudar a fortalecer las instituciones electorales existentes con el fin de evitar demoras innecesarias y fomentar la confianza del público en instituciones como las comisiones electorales. Además, las Naciones Unidas pueden ayudar a prevenir los conflictos reduciendo el número de armas disponibles, como hizo en Côte d'Ivoire. Otra manera en que las Naciones Unidas pueden reducir al mínimo el riesgo de que se produzcan conflictos violentos es mediante la capacitación de negociadores a nivel nacional y comunitario y la sensibilización del cuerpo de policía, como se hizo en Kenya.

“No existe una fórmula mágica y en la mayoría de los casos el fracaso de la prevención es atribuible a la falta de voluntad política de las partes en conflicto”.

Tayé-Brook Zerihoun
Subsecretario General de Asuntos Políticos

10. El mayor desafío para la prevención de los conflictos es asegurar respuestas oportunas a fin de proporcionar un foro para el diálogo antes que estalle la violencia. Una vez que ha estallado la violencia, la estabilización de la sociedad se vuelve mucho más difícil. La intervención de las Naciones Unidas en los tres casos que se examinaron en detalle durante el curso de los dos días, la prevención de los conflictos en Kenya y Côte d'Ivoire y la reconciliación y la consolidación de la paz en Sierra Leona, tuvo éxito cuando se realizó de manera oportuna y se planificó bien de antemano.

11. En otros casos, como la situación reinante en la República Democrática del Congo y Malí, la actuación tardía de las Naciones Unidas ha puesto en tela de juicio la capacidad de la comunidad internacional para responder de manera eficaz a esas crisis. Esto puede apreciarse claramente en la acción, o inacción, del Consejo de Seguridad, cuya estructura de adopción de decisiones a veces puede dar lugar a decisiones motivadas por los intereses políticos de algunos de sus miembros en vez de por las necesidades reales y el mejor interés de los países de que se trate (véase el recuadro 1). Las Naciones Unidas en su conjunto ven disminuido su valor cada vez que no responden a una crisis por la oposición de algunos Estados Miembros motivada por sus propios intereses.

Recuadro 1

¿Conduciría una composición más inclusiva del Consejo de Seguridad a una mayor estabilidad mundial?

La cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad como base para el establecimiento de un proceso de adopción de decisiones más democrático y eficaz fue un tema recurrente durante los dos días que duró la audiencia. El segundo día se celebró un debate especial para examinar más a fondo la cuestión fundamental de la reforma del Consejo. El debate giró en torno a la cuestión de si una composición más inclusiva del Consejo podría dar lugar a una mayor estabilidad mundial, y ayudó a aclarar algunas de las razones por las que dicha reforma aún no se ha materializado. La estructura actual del Consejo no refleja la realidad actual y carece de los mecanismos de control necesarios. El número de Estados Miembros ha aumentado de 51 cuando se firmó la Carta de las Naciones Unidas en 1945 a 193 hoy en día. En total, el 85% de los asuntos que se examinan en el Consejo se refieren a la región de África y, sin embargo, no hay un solo miembro permanente de África en el Consejo. Posteriormente el debate se centró en el concepto de inclusión. ¿Se logra la inclusión simplemente aumentando el número de Estados Miembros y ampliando la representación geográfica en el Consejo? o ¿se puede lograr la inclusión haciendo que los métodos de trabajo del Consejo sean más transparentes y responsables? Evidentemente, el aumento del número de Estados Miembros no debería ser proporcional al aumento del número de Estados Miembros desde 1945 puesto que ello convertiría al Consejo en una institución ineficaz como órgano ejecutivo de las Naciones Unidas. Aumentar el número de miembros permanentes solo consolidaría la estructura actual de privilegios (por ejemplo, el derecho de veto). En lugar de ello se podría lograr una mayor inclusión mediante una representación más adecuada de las diferentes regiones del mundo. La reforma de los métodos de trabajo del Consejo podría dar lugar a una cooperación más inclusiva y, en última instancia, a resultados más inclusivos. Según una propuesta, los cinco miembros permanentes deberían comprometerse a respetar el derecho internacional, no utilizar su derecho de veto en ciertos casos como el genocidio y no sancionar los ataques preventivos. Otra propuesta planteó que la composición de los miembros no permanentes del Consejo no debería limitarse a un mandato sino que debería estar abierta a la reelección. De este modo, las acciones de los Estados Miembros serían objeto de escrutinio y se alentaría a los miembros a actuar en cumplimiento del mandato del Consejo. En última instancia, para lograr la reforma del Consejo mediante una enmienda de la Carta, esta deberá ser ratificada por dos tercios de los parlamentos del mundo.

12. A fin de facilitar la adopción oportuna de medidas preventivas, las Naciones Unidas han establecido una presencia política en tres regiones, Asia Central, África Central y África Occidental, con objeto de vigilar la evolución de la situación y establecer relaciones de manera anticipada con los principales actores regionales. Mediante su presencia en regiones frágiles, las Naciones Unidas pueden facilitar la aplicación de un enfoque regional a la gestión de los conflictos.

13. Los países de la región suelen comprender mejor la dinámica de los conflictos locales y con frecuencia están en mejor disposición de influir en su curso.

14. Cabe señalar que los efectos de la prevención de los conflictos suelen ser difíciles de medir y pocas veces reciben la atención que sí recibe el hecho de no prevenir o resolver un conflicto. Ello se debe a diversas razones, incluido el hecho de que la prevención de los conflictos a menudo entraña la celebración de negociaciones a puerta cerrada y que los conflictos que no estallan de forma violenta no suelen recibir el mismo nivel de atención que los que sí lo hacen. El caso de Kenya, donde la intervención internacional ayudó a poner fin a la violencia que estalló inmediatamente después de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2007, representa uno de los pocos casos en los que la intervención de la comunidad internacional tuvo amplia difusión y reconocimiento.

El papel del parlamento en la prevención de los conflictos

15. Cuando los parlamentarios establecen relaciones sólidas con sus electores están bien equipados para determinar la existencia de reivindicaciones nuevas y persistentes. A resultas de ello, los parlamentarios pueden actuar como mediadores para la prevención de conflictos de distintos modos. Mediante la comunicación constante con sus electores, los parlamentarios pueden determinar de qué cuestiones hay que ocuparse para prevenir el estallido de un conflicto, como una sensación de relativa pobreza y de falta de representación. Por ejemplo, una misión enviada recientemente por el Parlamento de Kenya a una zona que había sido escenario de actos de violencia política determinó que dicha violencia había sido una expresión de la frustración de un grupo étnico que se sentía insuficientemente representado en el Parlamento. Al mismo tiempo, los parlamentarios pueden educar a sus electores sobre las medidas adoptadas para resolver los problemas existentes. Por último, mediante la apertura al público de los debates parlamentarios y el ejemplo de la cooperación parlamentaria, se puede asegurar a los electores que sus preocupaciones se tienen en cuenta a nivel político. Este fue el caso, por ejemplo, de Malí, donde el conflicto actual es probable que hubiese estallado antes si el Parlamento no se hubiese puesto activamente en contacto con los líderes del pueblo tuareg.

16. Por otra parte, los parlamentos pueden ayudar a fomentar la confianza en las instituciones nacionales para alentar a las partes en conflicto a utilizar esas instituciones como un modo de encontrar soluciones al conflicto. Los parlamentos pueden fomentar la confianza combatiendo con eficacia la corrupción dentro y fuera del parlamento. El fomento de la confianza en el parlamento como institución es un requisito previo para que los parlamentos desempeñen un papel eficaz en la prevención de los conflictos. En el caso de Kenya, por ejemplo, el nivel de confianza en el Parlamento durante el conflicto que estalló tras anunciarse los resultados de las elecciones de 2007 y en el período inmediatamente posterior fue extremadamente bajo, y el Parlamento solo pudo desempeñar un papel eficaz una vez que volvió a ganarse la confianza de la población. Además, los parlamentos pueden fortalecer su labor de supervisión del poder ejecutivo, entre otras cosas, descentralizando los procesos de adopción de decisiones y adoptando las medidas necesarias para asegurar que siguen siendo independientes del ejecutivo.

“No es al debate al que debemos temer, sino a su ausencia”.

Guillaume Kigbafori Soro
Presidente de la Asamblea Nacional de Côte d’Ivoire

Recomendaciones

17. Se realizan las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros y sus parlamentos deben apoyar la labor y la capacidad de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos y seguir invirtiendo en este ámbito dotando a la Organización de apoyo financiero oportuno y predecible;

b) La labor de prevención debería hacer mayor hincapié en el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad de los países para solucionar conflictos a fin de asegurar una paz duradera y evitar situaciones que, en el mejor de los casos, obligan a la Organización a gestionar el conflicto en lugar de resolverlo;

c) Si bien el primer interlocutor de las Naciones Unidas debe ser necesariamente el Gobierno, su labor también puede beneficiarse del diálogo con el Parlamento. En los casos en que los parlamentarios han establecido una estrecha relación con sus electores, los parlamentos están bien equipados para vigilar las tensiones crecientes y persistentes en la sociedad antes de que surja la violencia. Además, los estallidos de violencia pueden evitarse permitiendo que las tensiones de la sociedad se canalicen a través de debates parlamentarios;

d) Los parlamentos deben reformarse para fomentar la confianza en la institución como un mecanismo eficaz para la gestión de los conflictos. Dichas reformas deben traducirse en una mayor transparencia e inclusión.

II. Reconciliación

18. Una vez que ha estallado la violencia se impone la necesidad de adoptar medidas de reconciliación. La reconciliación es el primer paso necesario para lograr una paz duradera y siempre entraña profundos cambios psicológicos en las personas que han formado parte de un conflicto. Es un proceso de aprendizaje que permite a las personas dejar atrás el pasado, aprender a confiar de nuevo en los demás y trabajar todos juntos por un futuro mejor.

19. Cuando no se logra la reconciliación ello suele generar desconfianza entre los diferentes grupos, una situación que puede persistir durante generaciones. La naturaleza y las causas subyacentes de los conflictos pueden cambiar con el paso del tiempo, dificultando su resolución a largo plazo. En esos casos, los conflictos no se pueden solucionar, solo se pueden gestionar para evitar brotes de violencia. Hay muchos ejemplos de situaciones en que los conflictos se han prolongado porque no se ha dado a las personas la oportunidad de reconciliarse, como por ejemplo, Chipre.

20. La reconciliación no sobreviene espontáneamente. Es un proceso que requiere una voluntad política inquebrantable y un liderazgo sólido expresados mediante la adopción de medidas proactivas en el ámbito de la educación y el diálogo para superar la desconfianza arraigada en la sociedad. Los dirigentes políticos han de confiar en la cooperación con la sociedad civil para llegar con eficacia a las bases y, en última instancia, fomentar la participación activa de la población.

21. En los casos en que la desconfianza todavía abunda, los mecanismos organizados a nivel nacional pueden carecer de credibilidad inicialmente. En esas circunstancias, las Naciones Unidas están bien equipadas para ayudar a establecer mecanismos de reconciliación como comisiones de la verdad y la reconciliación y

tribunales de justicia penal. Las Naciones Unidas están en condiciones de utilizar las normas establecidas por la comunidad internacional para encontrar un terreno común sobre el que sustentar la reconciliación entre las personas.

22. Los mecanismos internacionales de reconciliación pueden ser ineficaces si la población en general no considera que su resultado es justo. La percepción de justicia requiere que las estructuras de adopción de decisiones, tanto a nivel nacional como internacional, sean transparentes y actúen claramente en el mejor interés de todos los interesados. Desafortunadamente, y como se ha mencionado antes, muchas personas consideran que las intervenciones de las Naciones Unidas suelen estar motivadas por los intereses políticos de unos pocos Estados Miembros. Al mismo tiempo, los sistemas internacionales de justicia pueden generar resentimiento a nivel nacional si no se respeta el principio de presunción de inocencia de los acusados.

El papel del parlamento en la reconciliación

23. Los parlamentos desempeñan un papel crucial en esta esfera, ante todo, mediante la aprobación de acuerdos de paz que se consideran justos y equitativos, y ayudando a garantizar que el poder ejecutivo adopte medidas eficaces de reconciliación. Los parlamentos también pueden promulgar leyes para dar efecto a la reconciliación, incluido el establecimiento de mecanismos de la verdad y la reconciliación a nivel nacional. Otro papel importante de los parlamentarios es velar por que los electores participen en el proceso de reconciliación mediante la adopción de medidas proactivas y el intercambio de información pertinente. Ese tipo de medidas constituyeron un paso importante para la reconciliación en Kenya, donde el Parlamento no escatimó esfuerzos para asegurar la participación de la sociedad civil en los debates sobre la reforma y un mayor nivel de transparencia en los procesos parlamentarios.

“La gobernanza parlamentaria es por naturaleza colegial. Cuando el ejecutivo tiene dificultades para entablar un debate o un diálogo con la oposición, la manera colegiada en que se gestiona un parlamento facilita el diálogo”.

Mélégué Traoré
Parlamentario de Burkina Faso

Recomendaciones

24. Se realizan las siguientes recomendaciones:

a) Es necesario que los mecanismos internacionales de reconciliación se perciban como justos y no como medidas que se aplican arbitrariamente a algunos países y no a otros. Ello entraña la democratización de las estructuras de adopción de decisiones de las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad;

b) Los parlamentos deben velar por que sus electores participen en el debate sobre cómo lograr la reconciliación y sean conscientes de las medidas que se están adoptando.

III. La consolidación de la paz

25. La consolidación de la paz requiere un compromiso a largo plazo para hacer frente a las causas subyacentes del conflicto original, que debe comenzar invariablemente por el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones del gobierno y la sociedad civil. Si no se hace frente a las causas subyacentes, es probable que la violencia vuelva a resurgir. Hacer frente a las causas subyacentes de los conflictos no es una empresa fácil, como pone de manifiesto el hecho de que, según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*, el 90% de las guerras civiles registradas en la década pasada ocurrieron en países que ya habían sufrido una guerra civil en los últimos 30 años.

“Los parlamentos no son solamente instancias legislativas. También pueden exigir responsabilidades a la administración pública y contribuir a garantizar una utilización óptima de los recursos nacionales limitados poniéndolos efectivamente al servicio de la población”.

Abdelwahad Radi
Presidente de la Unión Interparlamentaria

26. No se puede lograr una paz duradera sin establecer un contrato social entre el Estado y el pueblo. Con un contrato social, es decir, cuando existe una relación recíproca e interdependiente entre el Estado y todos sus ciudadanos, independientemente de su origen étnico y local, su género u otros factores, las personas sienten un vínculo común de derechos y responsabilidades. Con un contrato social, los ciudadanos saben que no quedarán excluidos de los beneficios de un Estado más fuerte y que la inestabilidad del Estado puede privarles como personas. El sentimiento resultante de pertenencia a una sociedad determinada es importante para que las personas estén más dispuestas a perseguir y defender la paz.

“Un contrato social exige procesos políticos inclusivos en los que los parlamentos desempeñan una función central, así como unas políticas y representación legítimas. Debe haber una relación flexible entre la sociedad y el Estado, que debe prestar servicios y velar por que las instituciones públicas sean receptivas”.

Marta Ruedas
Directora Adjunta, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

27. Las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de esas sociedades. En la actualidad, un total de 15 misiones de mantenimiento de la paz y 14 misiones políticas trabajan sobre el terreno para ayudar a sociedades frágiles que atraviesan por situaciones posteriores a un conflicto a emprender las reformas necesarias para establecer su propio contrato social. Además, la Comisión de Consolidación de la Paz establecida en 2005 (junto con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz) puede ayudar a los países frágiles en la búsqueda de estrategias eficaces para ayudar a desarrollar y fortalecer las instituciones existentes, crear un entorno propicio para la

reconciliación y contribuir al desarrollo económico a fin de reducir al mínimo las causas de los conflictos. Respetando el principio de la implicación nacional, la Comisión de Consolidación de la Paz trabaja en estrecha cooperación con los gobiernos para ayudar a determinar las principales prioridades normativas y los recursos financieros que se necesitarán para aplicar las reformas necesarias a fin de hacer frente a las causas subyacentes de los conflictos mediante la adopción de medidas integradas que incluyan, entre otras cosas, medidas de reforma económica⁴. La adopción de reformas económicas propicias para el crecimiento y la justicia social es fundamental para la consolidación de la paz en la medida en que tengan un efecto concreto y positivo en la vida de las personas.

“Cuando nos centramos exclusivamente en los conflictos concretos que han estallado y posteriormente tratamos de centrarnos en cuestiones que afectan directamente al conflicto, como la desmovilización y la reintegración, el enfoque adquiere un carácter muy centrado en los hombres. Porque ¿quién porta las armas? No son las mujeres. La consolidación de la paz se ocupa únicamente de las manifestaciones de los conflictos violentos pero no de las cuestiones sociales, y solo se puede ocupar de esas cuestiones si todo el mundo forma parte del debate”.

Saraswathi Menon, Directora
División de Políticas de ONU-Mujeres

28. La participación efectiva de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz requiere un mandato claro que sea comunicado a la población y aceptado por esta. En algunos casos, la presencia de una misión de las Naciones Unidas puede suscitar falsas esperanzas de seguridad si no tiene un mandato claro de responder a los conflictos violentos y otras amenazas. Esta inacción puede agravar los problemas existentes. Del mismo modo, cuando las Naciones Unidas se comprometen a intervenir, deben asegurarse de que se proporcionen los recursos financieros y los efectivos necesarios para cumplir su mandato. Además, la misión de las Naciones Unidas debe comprometerse a permanecer en el lugar hasta que se demuestre claramente que el acuerdo de paz es sostenible.

El papel del parlamento en la consolidación de la paz

29. La aplicación eficaz de los acuerdos de paz depende de la capacidad del parlamento para promulgar bases legislativas. En el caso de Kenya, el Parlamento adoptó un papel activo en la aplicación del acuerdo de paz y en el desarrollo de instituciones con miras a lograr una situación de estabilidad a largo plazo. Entre otras cosas, el Parlamento aprobó la Ley sobre la verdad, la justicia y la reconciliación, que allanó el camino para el nombramiento de los miembros de la Comisión pertinente; reformó sus propios procesos internos y adoptó un nuevo reglamento asegurando, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades; e introdujo la retransmisión en directo de sus sesiones con el fin de mejorar la transparencia y la confianza de la población en el parlamento.

⁴ En la actualidad, la Comisión de Consolidación de la Paz tiene seis configuraciones encargadas de otros tantos países: Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona.

30. El parlamento es una institución que puede contribuir a lograr una paz estable y duradera fortaleciendo el diálogo y dando voz a los grupos marginados. La inclusión de los grupos marginados en el proceso político es crucial para asegurar que se atiendan reivindicaciones nuevas o resurgentes sobre la distribución injusta de los recursos o el trato discriminatorio de la ley, por citar algunas. Entre las medidas que el parlamento puede adoptar cabe destacar la mejora de representación de los grupos minoritarios, la aprobación de leyes que promuevan los derechos humanos y el examen de proyectos de ley de asignación presupuestaria (en el marco del proceso de presupuestación) con miras a lograr la igualdad y justicia social. Todo ello contribuirá en gran medida a fortalecer el contrato social entre el Estado y la población, considerado un pilar de la paz y la estabilidad.

Recomendaciones

31. Se realizan las siguientes recomendaciones:

a) Para ser eficaces, las Naciones Unidas deben ser respaldadas con suficientes recursos humanos y financieros. No se deben suscitar esperanzas que no se puedan satisfacer.

b) Los parlamentos necesitan asegurar que los grupos desatendidos están representados, incluidos los grupos étnicos y religiosos, las mujeres y los jóvenes. Para lograr su inclusión, los parlamentos deben implicar a la sociedad civil en sus procesos de adopción de decisiones con el fin de generar confianza entre el público en general y velar por que estén representadas una variedad de necesidades.

c) Dada su función legislativa, los parlamentos pueden adoptar algunas medidas para fortalecer las instituciones nacionales, a saber:

i) Establecer un marco jurídico que cree condiciones más equitativas para los partidos políticos durante y entre los ciclos electorales. También es importante formular leyes eficaces de financiación de partidos que aseguren una distribución justa de los fondos;

ii) Elaborar un marco jurídico que impida la existencia de partidos políticos basados únicamente en la identidad y, al mismo tiempo, fomente la creación de plataformas de partidos políticos⁵;

iii) Crear un marco jurídico para velar por que cada partido político reciba una cobertura mediática justa;

iv) Establecer un sistema judicial independiente para asegurar, entre otras cosas, la igualdad de todos ante la ley;

v) Elaborar reglamentos internos que ayuden a promover el diálogo entre los partidos políticos representados en el parlamento. Dichos reglamentos no deben limitarse al derecho a formular preguntas al ejecutivo y contribuir al debate en el pleno pero deben incluirlo. Además, debe alcanzarse un consenso con respecto a qué constituye una conducta adecuada dentro del entorno parlamentario.

⁵ Kenya, por ejemplo, aprobó una ley de partidos políticos que exige que cada partido tenga un mínimo de 1.000 miembros representando al menos un 50% de los condados del país (24 de 47 condados).

“Cualquiera que sea el papel que las Naciones Unidas puedan desempeñar en la promoción de la paz en los países asolados por un conflicto, el éxito de estos esfuerzos depende de la voluntad de los líderes nacionales y de la fuerza de la implicación nacional en la reforma que instaura la reconciliación. Dicha voluntad y dicho compromiso emanan con frecuencia del parlamento”.

Jan Eliasson
Vicesecretario General

Recuadro 2

Dificultades para la implicación del parlamento en la gestión de los conflictos

Los parlamentos solo pueden desarrollar su potencial en el ámbito de la construcción de sociedades más estables si son instituciones fuertes. La mayoría de los parlamentos de sociedades inestables se enfrentan a una serie de dificultades. Con demasiada frecuencia, los parlamentarios carecen de los conocimientos y habilidades necesarios y no comprenden los temas que están tratando. Muchos asuntos, sobre todo económicos y fiscales, son muy complejos y los parlamentarios no pueden abordarlos adecuadamente sin contar con mayores recursos humanos y materiales, como computadoras, bibliotecas de investigación y personal y espacio de oficinas.

Muchos parlamentarios no son independientes del poder ejecutivo. Sin independencia, los parlamentos no son capaces de controlar eficazmente la acción del ejecutivo con el fin de asegurar la aplicación de los acuerdos de conciliación y cuestiones importantes como la adopción de políticas de desarrollo eficaces y la redistribución justa de los recursos. La independencia del parlamento se ve comprometida por factores como la falta de control sobre los presupuestos y recursos internos y la falta de inmunidad.

IV. Cooperación entre las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales

32. La cooperación con otras organizaciones regionales o internacionales es esencial para que la labor de las Naciones Unidas sea fructífera en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Sin embargo, para que la cooperación entre las Naciones Unidas y otras organizaciones de resultados positivos tiene que ser coordinada con eficacia, deben racionalizarse los recursos y compartirse la responsabilidad. Además, es fundamental que la comunidad internacional proyecte un frente unido y no aparezca fragmentada. Si los diferentes actores internacionales parecen contradecirse, las diferentes partes en el conflicto intentarán elegir el foro que les sea más favorable, es decir, tratarán de conseguir el apoyo de las organizaciones más afines, lo cual, a su vez, prolongará muy probablemente el conflicto.

33. La cooperación con las organizaciones regionales puede ser beneficiosa, ya que estas pueden comprender mejor la complejidad del conflicto. Las organizaciones regionales también pueden añadir legitimidad a la intervención. Un

buen ejemplo de cooperación eficaz entre organizaciones internacionales y regionales es Guinea, donde las Naciones Unidas trabajaron en colaboración con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) para ayudar a contener el estallido de violencia electoral. Las Naciones Unidas pusieron los buenos oficios del Secretario General a disposición de la CEDEAO con el fin de dar una mayor legitimidad a sus iniciativas.

34. La cooperación con las organizaciones internacionales puede ser eficaz si la organización tiene una larga experiencia en un ámbito específico. La Unión Interparlamentaria, por ejemplo, tiene años de experiencia en la prestación de apoyo técnico para fortalecer el parlamento como institución. También ha establecido relaciones con parlamentos de todo el mundo, lo que le permite extraer experiencias y ejemplos de mejores prácticas en el desarrollo de capacidades parlamentarias. Por último, ha mostrado que la creación de capacidad es más eficaz en los casos donde se adopta una perspectiva institucional global a petición del parlamento y contando con sus aportaciones desde el principio.

Recomendaciones

35. Se realizan las siguientes recomendaciones:

a) En la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, entre otras, deben evitarse solapamientos. Las organizaciones necesitan racionalizar los recursos y compartir responsabilidades;

b) La Unión Interparlamentaria ha establecido relaciones con parlamentos de todo el mundo y está bien equipada para facilitar el intercambio de mejores prácticas. Por ello, las Naciones Unidas deben cooperar más estrechamente con la Unión Interparlamentaria con el fin de desarrollar la capacidad de los parlamentos que soliciten asistencia, fortalecer el estado de derecho y ayudar a armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales;

c) La Unión Interparlamentaria debe seguir tendiendo puentes entre los parlamentos y las Naciones Unidas. La audiencia parlamentaria anual en las Naciones Unidas es uno de los foros donde los parlamentos pueden adquirir una mejor comprensión de los procesos de las Naciones Unidas, así como participar en sus deliberaciones.

V. El papel de las mujeres

36. La prevención de conflictos, la reconciliación y la consolidación de la paz solo pueden ser eficaces si se incluye a las mujeres en cada etapa de la adopción de decisiones. De conformidad con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, las mujeres deben desempeñar un papel importante en la gestión de controversias y en los procesos de consolidación de la paz. Sin embargo, 12 años después de la aprobación de esa resolución, aún queda mucho por hacer, tanto a nivel nacional como internacional, para lograr la igualdad entre los géneros en este ámbito. Como resultado, las mujeres y los niños siguen estando desproporcionadamente afectados por los conflictos y siguen sin poder participar en los procesos de adopción de decisiones que tienen consecuencias directas sobre sus vidas.

37. Mediante el examen de los procesos de paz desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros, los países pueden sufrir una transformación estructural que cree

sociedades más justas y, por tanto, más sostenibles. A lo largo de los años, las Naciones Unidas han aplicado con éxito una serie de medidas para fortalecer el papel de la mujer en todas las esferas de la vida. En Tayikistán, las Naciones Unidas han establecido centros de asistencia jurídica para mujeres, que fueron después absorbidos y ampliados por el Gobierno.

“Cuando el sistema de las Naciones Unidas trabaja de consuno como un actor integrado, no solo logra llamar la atención sobre un problema, sino encontrar soluciones para remediarlo”.

Saraswathi Menon
Directora de la División de Políticas de ONU-Mujeres

38. Fortalecer el papel de la mujer es esencial para lograr la estabilidad a largo plazo mediante sociedades más inclusivas. Por ejemplo, cuando se da a las mujeres un lugar central en la prestación de servicios, como en Liberia y Rwanda, no solo son capaces de cuidar de sus familias, sino también de sus comunidades, lo que coloca al país en el camino de un desarrollo más inclusivo.

39. Las Naciones Unidas tienen que actuar como un modelo para la inclusión de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones. A pesar de sus muchos compromisos y de las claras muestras de la influencia de la mujer en el logro de una paz estable, el papel de la mujer en la prevención de los conflictos y en las negociaciones de paz sigue siendo marginal. Solo el 9% de los negociadores han sido mujeres y ninguna mujer ha sido designada por las Naciones Unidas para ejercer la función de mediador principal.

40. Los parlamentos como instituciones también pueden ayudar a fortalecer el papel de la mujer. Pueden trabajar para lograr la paridad entre los géneros en la representación mediante la implementación de sistemas de cuotas y para sensibilizar al público en general sobre la idea de que las mujeres sean las responsables de adoptar decisiones. Sin embargo, la inclusión no debe limitarse solamente a las cifras, sino que también debe abordar cuestiones cualitativas. A tal efecto, los parlamentos pueden adoptar medidas para asegurar que las mujeres puedan optar a cargos y participar efectivamente en los procedimientos parlamentarios. Dichas medidas incluyen, entre otras, la creación de capacidad mediante la educación y la programación de reuniones para dar a las mujeres mayor flexibilidad con el fin de que puedan mantener el equilibrio entre sus responsabilidades laborales y familiares.

Recomendaciones

41. Se realizan las siguientes recomendaciones:

a) Las Naciones Unidas tienen que cumplir con su compromiso de involucrar más a las mujeres en los procesos de adopción de decisiones. Ello incluye designar a mujeres para las funciones de mediador principal;

b) Los parlamentos deben incluir a las mujeres. Sin embargo, la inclusión no debe manifestarse solo en cifras, también es necesario ampliar la accesibilidad mediante el desarrollo de la capacidad y la adopción de medidas que permitan a las mujeres trabajar eficazmente en el ámbito parlamentario.

Anexo I

Panorama general de los temas abordados y lista de participantes

1. Durante la sesión de apertura, los participantes escucharon las intervenciones del Sr. Abdelwahad Radi (Presidente de la Unión Interparlamentaria), el Sr. Rodney Charles (Vicepresidente de la Asamblea General, Representante Permanente de Trinidad y Tabago ante las Naciones Unidas) y el Sr. Jan Eliasson (Vicesecretario General de las Naciones Unidas).

2. En la primera serie de sesiones de la audiencia se examinaron los tres temas principales, a saber, la prevención de conflictos, la reconciliación y la consolidación de la paz, que abordaron en sus intervenciones el Sr. Ranko Villović (Representante Permanente de Croacia ante las Naciones Unidas y Vicepresidente de la Comisión de Consolidación de la Paz), el Sr. Tayé-Brook Zerihoun (Subsecretario General de Asuntos Políticos), la Sra. Marta Ruedas (Directora Adjunta, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la Sra. Saraswathi Menon (Directora de la División de Políticas de ONU-Mujeres) y la Sra. Pauline Baker (Presidenta Emérita de The Fund for Peace).

3. En la segunda serie de sesiones se examinaron los esfuerzos realizados por Kenya en el ámbito de la prevención de los conflictos e intervinieron el Sr. Kenneth Marende (Presidente de la Asamblea Nacional de Kenya), el Sr. Mélégué Traoré (parlamentario de Burkina Faso) y el Sr. Peter Gastrow (Director de Programas e Investigador Superior del International Peace Institute).

4. En la tercera serie de sesiones se evaluó el enfoque adoptado por Sierra Leona en materia de reconciliación. El tema fue debatido por el Sr. Edward Amin Soloku (antiguo parlamentario de Sierra Leona), el Sr. Shekou M. Touray (Representante Permanente de Sierra Leona ante las Naciones Unidas), el Sr. Eloho Ejeviome Otobo (Director y Jefe Adjunto de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz) y el Sr. Lansana Gberie (analista de investigación, Security Council Report).

5. La cuarta serie de sesiones se centró en el papel de las organizaciones internacionales en la consolidación de la paz, con las intervenciones del Sr. Guillaume Kigbafori Soro (Presidente de la Asamblea Nacional de Côte d'Ivoire) y el Sr. Anders B. Johnsson (Secretario General de la Unión Interparlamentaria).

6. Por último, se examinó la cuestión de si un Consejo de Seguridad más inclusivo contribuiría a mejorar la estabilidad mundial siguiendo el formato de los debates de Doha popularizados por la BBC, con las intervenciones del Sr. Patrice Martin-Lalande (Asamblea Nacional de Francia, miembro del Grupo Consultivo del Comité de Asuntos de las Naciones Unidas de la Unión Interparlamentaria), el Sr. Hardeep Singh Puri (Representante Permanente de la India ante las Naciones Unidas), el Sr. Eduardo Ulibarri (Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas) y el Sr. Hans Corell (anterior Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas).

Anexo II

Resumen de los debates en grupo

En el transcurso de la reunión, se celebraron varios debates en grupos pequeños para ofrecer a los participantes la oportunidad de centrarse en temas específicos. A continuación figura una lista de las preguntas que se debatieron (una pregunta por grupo) y las respuestas correspondientes.

¿Cuáles son los mecanismos que pueden mejorar la cooperación entre los partidos políticos?

- Reglas fundamentales: la libertad para crear partidos políticos y aceptar el papel de la oposición
- Procedimiento: los parlamentarios deben tener derecho a plantear preguntas, debe haber límites de tiempo y los parlamentarios deben tener inmunidad en el ejercicio de sus funciones
- La financiación de los partidos políticos debe permitir que estos funcionen correctamente en todo momento, no solo durante el período electoral
- Es necesario que el ejecutivo mantenga contactos regulares con los líderes de los partidos políticos
- Debe existir un consenso sobre las normas de comportamiento que hay que respetar en el parlamento

¿Cuáles son las condiciones para una implicación eficaz del parlamento en la prevención de los conflictos, la reconciliación y la consolidación de la paz?

- El parlamento debe ser representativo de toda la sociedad, incluidos todos los grupos étnicos
- El parlamento debe tener legitimidad (elecciones libres y justas, etc.)
- El parlamento debe entablar un diálogo con el ejecutivo
- El parlamento tiene que ser respetado y respetable (integridad)
- El parlamento debe disponer de las competencias necesarias
- Los parlamentarios deben llevar a cabo actividades de divulgación frecuentes en sus circunscripciones
- La repercusión de los parlamentos en la prevención y resolución de conflictos debe ser evaluada con mayor frecuencia

Las mujeres y la estabilidad a largo plazo

- Los hombres deben apoyar la causa de las mujeres y el papel que estas pueden desempeñar en la prevención y la resolución de conflictos
- Debe empoderarse a las mujeres para que participen en los procesos políticos; la representación de las mujeres en las funciones electivas debe ser de al menos el 30% y debe tenderse a la paridad

- Deben evaluarse las consecuencias del conflicto sobre las mujeres y los niños (es necesario tomar medidas para asegurar que las mujeres no sean víctimas)

¿Cómo pueden las Naciones Unidas prevenir más eficazmente los conflictos e involucrar más directamente a los parlamentos en su labor de consolidación de la paz?

- Las Naciones Unidas deben tener un mandato claro con objetivos claros aceptados por todas las partes interesadas
- Debe desarrollarse la capacidad de las instituciones del Estado, incluido especialmente, el parlamento (fortalecimiento de la independencia del parlamento)
- Las instituciones del Estado tienen que compartir información con las Naciones Unidas
- Las Naciones Unidas deben reforzar la cooperación con las organizaciones regionales
- El Consejo de Seguridad debe ser más representativo para poder ejercer más autoridad
- Las Naciones Unidas tienen que colaborar con las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones con el fin de adoptar un enfoque común para la resolución de conflictos y la consolidación de la paz
- Una aportación mayor por parte de las organizaciones no gubernamentales sería beneficiosa para las intervenciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, estas organizaciones deben respetar las normas de estricta transparencia y rendición de cuentas
- Las Naciones Unidas deben colaborar con la Unión Interparlamentaria en la prestación de asistencia a los parlamentos que la solicitan

¿Cómo puede una sociedad que sale de un conflicto lograr una reconciliación justa e inclusiva?

Condiciones previas

- Participación de todos los actores y aceptación entre ellos
- Tolerancia mutua
- Presencia de un arbitraje neutro
- Determinación de las causas subyacentes reales

Medidas

- Fortalecimiento de los mecanismos institucionales, entre otras cosas, mediante un parlamento representativo y creíble, y un poder judicial independiente
- Mecanismos económicos que permitan la redistribución equitativa de la riqueza, en particular entre las mujeres, las minorías y los jóvenes
- Satisfacción de las necesidades sociales básicas (educación, salud, empleo, etc.)

- Una mayor participación de las mujeres en las cuestiones nacionales, en particular a través del acceso a la educación y de una mejor representación en los órganos de toma de decisiones
- Creación de movimientos representativos
- Existencia de medios de comunicación plurales y profesionales, que permitan un acceso equitativo a todos (responsabilidad de los medios)
- Reparto del poder y los procesos políticos
- Desarrollo de la sociedad civil con el fin de aumentar la participación
- Educación cívica
- Aplicación del estado de derecho e igualdad de todos ante la ley
- Comisiones de la verdad y la reconciliación

¿Cómo puede la cooperación regional contribuir a mejorar la estabilidad política nacional?

- La cooperación debe evitar duplicaciones, racionalizar el uso de los recursos y asegurar que se compartan las responsabilidades
 - Las organizaciones deben contribuir a fortalecer el parlamento, especialmente en los países en transición
 - Debe alentarse a la Unión Interparlamentaria a seguir siendo el vínculo entre los parlamentos y las Naciones Unidas.
-