

JULIO 2005

La reconstrucción post-bélica: ¿un compromiso emergente de la comunidad internacional?

Por Carlos Felipe Martínez

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Estimados Señores Embajadores

Estimados Integrantes del cuerpo diplomático

Señores y Señoras Autoridades y miembros del CARI, Amigos y amigas:

Agradezco muy especialmente la invitación que me han cursado para compartir con ustedes, expertos de la Academia y la Diplomacia, el Seminario que damos inicio, en este querido ámbito de investigación, conocimiento e intercambio de ideas que representa el CARI.

El debate sobre la reconstrucción post-bélica –y el rol que en ella cabe a la comunidad internacional– representa, sin lugar a duda, un ejercicio que incita al análisis de aspectos relevantes de las relaciones internacionales de hoy. Discutir sobre reconstrucción post bélica nos lleva a conversar sobre los actores internacionales y sus compromisos, las normas del derecho internacional, las instituciones y los organismos, las causas del conflicto y los objetivos que se persiguen con la reconstrucción. Así, temas tales como ‘consolidación de la paz’, ‘intervención’, ‘soberanía’, ‘solidaridad internacional’, ‘seguridad humana’, o ‘desarrollo’, no podrán eludirse. Desde esta perspectiva, me permito en calidad de Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, invitarlos a incluir en el debate, con especial énfasis, uno de estos conceptos recién citados, el de ‘desarrollo’.

* Seminario “La reconstrucción post-bélica: ¿Un compromiso emergente de la comunidad internacional?”, 6 de julio de 2005

CONSEJO ARGENTINO
PARA LAS
RELACIONES
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°
C1016ACA
Buenos Aires
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

El PNUD viene trabajando el vínculo entre reconstrucción y desarrollo desde hace ya varios años. Y es que la experiencia nos ha enseñado que el conflicto interno, moneda corriente en los países más pobres, compone un elemento que frena el proceso de cambio y lleva a las ruinas los logros obtenidos en desarrollo y calidad de vida. El conflicto armado hiere y destruye el capital humano, social e institucional de los países. En muchas oportunidades, además, las consecuencias las sufren varias generaciones.

Algunas cifras son más que elocuentes: pese al perfeccionamiento de la industria bélica –o tal vez por culpa de ello– alrededor del 90% de las muertes en las guerras contemporáneas son de civiles. Hoy más de 10 millones de refugiados buscan protección en el mundo, mientras entre 20 y 25 millones de personas sufren el desplazamiento interno en sus propios países. Tras la Guerra Fría, la mayoría de los conflictos no son internacionales sino predominantemente internos. Y se han vuelto más cruentos. En Estados débiles las diferencias internas suelen estallar en forma de guerra. Con la implicación de los civiles y el uso de armas portátiles, los conflictos internos cuestan relativamente poco y así continúan siendo, para muchos, una cruel alternativa a la hora de solventar disputas nacionales.

Los conflictos violentos son fuente de violación sistemática de los derechos humanos. Además, como la naturaleza de los conflictos ha cambiado, han emergido nuevas amenazas a la seguridad colectiva y al ejercicio efectivo de los derechos. En un mundo cada vez más interconectado, los peligros que resultan del fracaso en la prevención del conflicto violento cruzan las barreras nacionales. Y la internacionalización de los efectos del conflicto suele poner en jaque la capacidad de los Estados Nación para dar respuesta a las necesidades de su población.

El escenario es grave: las estadísticas enseñan que alrededor de la mitad de los países que emergen de una guerra, vuelven a la violencia en un plazo de cinco años.

Todas estas amenazas implican serios obstáculos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la cumbre de 2000, los países del mundo se comprometieron a alcanzar dichos Objetivos en 2015. Hoy, a 10 años de que se cumpla el plazo, sabemos que 22 de los 34 países con mayores dificultades para conseguir estas metas están afectados por conflictos armados. Cerca del 50% de los países que ocupan los lugares más bajos en la lista del PNUD sobre

el Índice de Desarrollo Humano 2002 han estado gravemente afectados por conflictos armados. Un estudio señala que un país pobre tiene 85 veces más probabilidades de sufrir conflictos violentos que un país rico.

La adopción de los ODM constituyó un compromiso sin precedentes de los dirigentes mundiales de abordar, de una sola vez, la paz, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y las libertades fundamentales. En septiembre, 5 años después de aprobar la Declaración del Milenio, estos dirigentes se reunirán en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York para determinar en qué medida han cumplido sus promesas y decidir qué nuevas medidas será necesario adoptar. El mundo no puede dejar pasar esta oportunidad. La combinación sin precedentes de recursos y tecnología de que disponemos hoy supone que esta es realmente la primera generación que cuenta con los instrumentos, los conocimientos y los recursos necesarios para cumplir el compromiso formulado por todos los países en la Declaración del Milenio de “hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad”.

En este sentido, confiemos en que la cumbre del G8 que hoy se inicia resulte receptiva a la demanda de una mayor responsabilidad de los

países ricos en su contribución al desarrollo.

Amigas, amigos, la transición de la guerra a la paz duradera es uno de los grandes desafíos al logro de estos Objetivos. Y es que allí donde no se ha podido evitar la guerra, tal vez sí resulte posible implementar una reconstrucción que permita a los pueblos retomar el sendero hacia la obtención de los Objetivos.

El nexo entre conflicto, reconstrucción y desarrollo es inmediato. Esta interpretación es la que ha llevado al PNUD a encarar la reconstrucción post-conflicto como un tema fundamentalmente de desarrollo: se busca incluir en toda estrategia de reconstrucción aquellos aspectos que trascienden la mera finalidad de ‘devolver las cosas al estado previo al conflicto’, o el loable objetivo de llevar ‘asistencia’ en seguridad, salud y alimentación a las víctimas. La reconstrucción post-conflicto es por definición un periodo de transición. Un tiempo vulnerable, en el que los contratiempos deben ser encarados con decisión y capacidad para evitar que la situación se revierta. Nuestro historial de éxitos en tareas de mediación y aplicación de acuerdos de paz se ve tristemente empañado por fracasos reconocidos. De hecho, algunos de los hechos más trágicos y violentos de los

años noventa ocurrieron tras la negociación de acuerdos de paz: por ejemplo en Angola en 1993 y en Rwanda en 1994. La lección es clara: si queremos prevenir los conflictos, debemos asegurarnos que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible.

El factor tiempo es esencial al responder a las situaciones posteriores a los conflictos. Conquistar la paz es algo más que poner fin a la guerra. Incluso durante los momentos delicados que siguen a una cesación del fuego, es necesario poner en marcha la planificación y la adopción de medidas para el desarrollo a largo plazo. En palabras del Jefe de Gabinete del Secretario General, Mark Malloch Brown, quien próximamente concluye además su mandato como Administrador del PNUD, “el antiguo y obsoleto criterio secuencial para responder a la emergencia de las situaciones de conflicto, consistente en considerar que corresponde primero el mantenimiento de la paz, luego las operaciones de socorro humanitario, y después el desarrollo, debe ser sustituido por un tipo totalmente nuevo de planificación de la recuperación que permita tomar en cuenta las necesidades futuras desde muy temprano”.

Respuesta inmediata y tiempo para consolidar el cambio. Pues en materia de desarrollo los éxitos no se producen de la noche a la mañana. Se

necesita luego tiempo y estabilidad para superar la devastación causada por los conflictos y sus secuelas, una gobernanza deficiente o corrupta, limitaciones de capacidad institucional, así como capacitar maestros, fuerzas de seguridad, enfermeros, ingenieros para construir carreteras, escuelas, hospitales, para crear empresas grandes y pequeñas capaces de generar los empleos e ingresos necesarios, y para el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La reconstrucción incluye además un fuerte compromiso con la democracia. La transición a la democracia es delicada y difícil, y puede sufrir graves retrocesos. Las Naciones Unidas prestan asistencia a los Estados Miembros proporcionando a las democracias incipientes ayuda y asesoramiento de carácter jurídico, técnico y financiero. Por ejemplo, las Naciones Unidas han prestado apoyo para la celebración de elecciones en un número cada vez mayor de países en momentos decisivos de su historia. Del mismo modo, el apoyo de la Organización para fortalecer la gobernabilidad en todo el mundo en desarrollo, promover el imperio de la ley y reconstruir las instituciones estatales en países devastados por la guerra es fundamental para

asegurar que arraigue y perdure la democracia.

En el reciente Informe que sienta las bases de la reforma a las Naciones Unidas, titulado “Un concepto más Amplio de la Libertad” el Secretario General, Kofi Annan, señala que las Naciones Unidas no deben limitarse a establecer normas, sino que deben ampliar la ayuda que prestan a sus miembros para afianzar las tendencias democráticas en todo el mundo. Con ese fin, el Secretario General propone la creación de un Fondo para la Democracia en las Naciones Unidas, con objeto de prestar asistencia a los países en transición que intenten establecer un régimen democrático o aquellos que requieran fortalecer el que tienen.

El enfoque de desarrollo se enlaza estrechamente con otros conceptos de las Naciones Unidas, como ‘mantenimiento de la paz’ o ‘seguridad humana’. A finales de 2004, el Informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, elaborado por un Panel de Alto Nivel convocado por el Secretario General, llamó a la adopción de un concepto más amplio de la seguridad colectiva. Un concepto que encare tanto las amenazas nuevas como las antiguas, y que atienda a las preocupaciones de seguridad de todos los Estados, ricos y pobres, débiles y fuertes.

Para el Secretario General, Kofi Annan, no existe

la posibilidad de hallar paz estable sin desarrollo. “Sabemos que la paz duradera requiere de una visión más amplia, que incluya la educación y la alfabetización, la salud y la nutrición, los derechos humanos y las libertades fundamentales”, dice el Secretario General.

En otras palabras, los pueblos miembros de las Naciones Unidas sabemos que no podemos lograr seguridad en medio del hambre; que no podemos construir paz estable hacia adentro y con nuestros vecinos sin aliviar la pobreza, en sociedades que respeten las libertades fundamentales del ciudadano y ciudadana.

Esto nos obliga a recordar que el abordaje eficaz de la reconstrucción post conflicto es aquel que aleja la hipótesis de un nuevo estallido de violencia. Desde esta perspectiva entonces, la inclusión de la dimensión del desarrollo en las estrategias de reconstrucción post-conflicto hace también a los objetivos de mantenimiento de paz y seguridad. Y por ello, las Naciones Unidas han incluido la contribución al desarrollo como uno de los aspectos por trabajar por las Misiones de Estabilización y en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, lo que conlleva a la complementación y cooperación entre diversas Agencias del Sistema de las Naciones

Unidas y los Estados miembros.

Vemos así que el continuum que va de la prevención, a la resolución de conflictos, a la reconstrucción y el desarrollo es una tarea fundamental para Naciones Unidas.

De todos modos, para apoyar a las Naciones Unidas a desarrollar plenamente su potencial en este aspecto, el Secretario General propone en el Informe arriba citado, la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz. Esta comisión incluirá una dependencia de Asistencia sobre el Imperio de la Ley, con la finalidad de apoyar iniciativas nacionales para restablecer la legalidad en sociedades que atravesen o hayan atravesado un conflicto.

En relación a este punto, permítanme finalmente ubicar nuestra discusión en el marco de la crucial etapa que atraviesa nuestra institución. La celebración, este año del 60 Aniversario de las Naciones Unidas, nos encuentra en un periodo de la historia en el que tanto los estados miembros, como la misma Institución, estudian modificaciones para dar a la Organización instrumentos que la hagan más eficaz, eficiente y transparente, para responder a los actuales desafíos de la humanidad.

Tal como comentábamos recién, el Informe del Secretario General “Un Concepto más amplio de la Libertad”, da cuenta de una serie de reformas

concretas para dotar a las Naciones Unidas de los instrumentos necesarios para asumir los grandes retos de nuestro tiempo. Desafíos que van desde el terrorismo y las armas de destrucción masiva, al genocidio, las guerras, la extrema pobreza, las enfermedades y el cambio climático.

El Informe articula las reformas del Organismo con el compromiso que deben adoptar todos los estados miembros –países ricos y pobres– para avanzar hacia la obtención de los ODM. El Secretario General también promueve fortalecer la seguridad colectiva con un nuevo consenso internacional sobre las amenazas y el terrorismo; subraya la importancia crucial en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia; sugiere reformas a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social; plantea que la Comisión de Derechos Humanos sea sustituida por un Consejo de Derechos Humanos; y promueve que la estructura institucional del Secretariado General adopte medidas para dotarse de mayor transparencia y eficacia.

Todos los asuntos que tratamos deben ser observados a través de este prisma de la reforma y el cambio. Es imposible para

nosotros, los integrantes de la familia de las Naciones Unidas, reflexionar sobre aspectos relevantes de las relaciones internacionales sin considerar que nuestro Organismo debe ser fortalecido. Así, se abre una etapa de mayor compromiso recíproco entre las Naciones Unidas y sus Estados miembros.

Un compromiso que debe estar presente en cada una de las tareas que se emprenden: la reconstrucción post-bélica no queda al margen, y es nuestra misión dotar a esta desafiante actividad de nuevas ideas y valores.

Los insto entonces a sacar el máximo provecho de este Seminario, que sin duda constituye una importante contribución al debate.

Muchas Gracias.

Para citar este artículo:

Martínez, Carlos Felipe (2005), "La reconstrucción post-bélica: ¿un compromiso emergente de la comunidad internacional?" [disponible en línea desde julio 2005], Serie de Artículos y Testimonios, N° 9. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at9.pdf>