

# La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*

Desde el final de la Guerra Fría aumentó el número de conflictos armados de carácter interno y ello ha supuesto un notable incremento de las víctimas civiles, ya que a menudo han sido objetivo deliberado de la violencia. Estos conflictos han puesto de manifiesto las limitaciones de los instrumentos políticos, normativos e institucionales de la comunidad internacional para evitar el estallido de la violencia y asegurar la protección de las víctimas, más allá del envío de ayuda humanitaria y del establecimiento de operaciones de paz una vez que las hostilidades han cesado. Estas carencias han sido especialmente graves cuando se han producido casos de genocidio y crímenes contra la humanidad. A pesar de que se ha gestado un amplio consenso sobre la importancia de prevenir estas situaciones, y de intervenir para evitar que conduzcan a crímenes masivos, que se ha traducido en importantes cambios en la doctrina y las normas de derecho internacional aplicables, no se ha conseguido todavía pasar de las palabras a la acción.

*En el seno de Naciones Unidas se han producido avances importantes en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, tanto en los conceptos y principios como en el marco normativo*

En los últimos años es en el seno de Naciones Unidas en el que se han producido los avances más importantes en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, tanto en lo relativo a los conceptos y los principios, como al marco normativo, si bien existen otras instituciones –entre ellas, la Unión Europea, en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común– que han incorporado ambas cuestiones en su campo de acción. En el marco más amplio de la construcción de la paz, la prevención de conflictos pretende identificar procesos y situaciones de crisis latente o potencial, o en proceso de agravamiento, y responder con antelación suficiente para evitar el estallido del conflicto abierto y violento o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos para evitar su posible reaparición si no se logra consolidar el proceso de paz. Desde diferentes ámbitos se ha venido desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos, antes de su aparición, una vez que se ha desencadenado, y con posterioridad al mismo. El conjunto de esos enfoques, instrumentos y medidas se orientan al objetivo general de garantizar la paz y la seguridad, y este es uno de los cometidos principales de Naciones Unidas. También otras instituciones y organizaciones han trabajado activamente en el concepto y práctica de la prevención de conflictos como los organismos regionales –Unión Africana, Organización de Estados Americanos, y en particular, la Unión Europea y la Comisión Europea–, y las redes de prevención de conflictos como la Conflict Prevention Network (CPN), una red informal integrada por países donantes y agencias y programas de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

En este capítulo se analizarán los avances que se han realizado en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz en el marco de Naciones Unidas y su articulación con diversas iniciativas de la sociedad civil. Se hará un balance de las principales iniciativas que se han llevado a cabo para incluir la prevención de conflictos como uno de los ejes de acción de Naciones Unidas y se presentará una de las propuestas que está siendo impulsada por organizaciones de la sociedad civil en distintos lugares del mundo y que se refiere a la creación de un Servicio de Paz en Naciones Unidas para intervenir en caso de genocidio, denominada United Nations Emergency Peace Service (UNEPS) y el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC).

## **Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la conformación de la “Agenda de Paz” (1992)**

En enero de 1992, el Consejo de Seguridad se reunió por primera vez en el nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, y en su declaración final se invitó al entonces Secretario General, Boutros Ghali a preparar un análisis y recomendaciones para fortalecer y hacer más eficientes las capacidades de Naciones Unidas en la diplomacia preventiva, y en las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz. Respondiendo a ese mandato, en junio de 1992 el Secretario General emitió el informe *Una Agenda para la Paz*, (A/47/277, S/24111) que supuso un paso importante en la conceptualización de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Este informe introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques que desde entonces han sido una referencia clave en este ámbito: la diplomacia preventiva, que abarca las medidas destinadas a evitar las controversias entre dos o más partes, y a impedir que las tensiones existentes devengan en conflictos violentos; las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que se refieren a la presencia de Naciones Unidas sobre el terreno, con el consentimiento de las partes interesadas y que normalmente suponen el despliegue de personal militar o policial; las operaciones de imposición de la paz (*peace-making*), que abarcan todas las acciones para lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, esencialmente por medios pacíficos como los previstos por el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; y la construcción de la paz (*peace-building*), un concepto más amplio que abarca todos los anteriores y se refiere a las acciones para alcanzar una paz estable y duradera y la prevención de conflictos.

Este informe proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional y orientó las transformaciones que ha experimentado Naciones Unidas en este campo. Algunos de estos planteamientos se complementaron en 1994, con la *Agenda para el Desarrollo* (A/48/935) que resaltó la relación entre desarrollo y paz y la importancia de promover el desarrollo económico y social como base para una paz duradera. En enero de 1995, como motivo de la celebración del cincuentenario de Naciones Unidas, el Secretario General publicó un *Suplemento al Programa de Paz* (A/50/60) en el que se revisan algunos de los problemas que habían surgido en la aplicación de la *Agenda para la Paz*. Uno de ellos es la dificultad para intervenir en situaciones de conflicto cuando una de las partes es renuente a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas. La diplomacia preventiva no se puede imponer y por lo tanto tiene sus límites. Otra se refiere al control y seguimiento de las sanciones en el caso de las organizaciones regionales. Algunos gobiernos se resisten por motivos de soberanía o de intereses económicos a aceptar el despliegue de observadores internacionales

para investigar las presuntas violaciones perpetradas por esos gobiernos o por sus nacionales. Más difícil aún es evaluar el efecto de las sanciones sobre la situación en conflicto. También se mencionan las dificultades para la financiación de las misiones sobre el terreno para realizar actividades de diplomacia preventiva. Y por último se propone la creación de una fuerza de reacción rápida, que se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas y serían adiestradas conforme a unas normas y procedimientos operacionales comunes. Esto permitiría superar algunas deficiencias aparecidas en las operaciones de mantenimiento de la paz mencionadas en el informe (A/50/60: párrafo 44). Como veremos esta iniciativa se irá configurando con el paso del tiempo en UNEPS (United Nations Emergency Peace Service).

*La prevención de conflictos es una opción preferible para quienes sufren las consecuencias de la guerra y es además menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar*

### **La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales (1994)**

Con el fin de consolidar el concepto de prevención de conflictos, el antiguo Secretario de Estado estadounidense Cyrus Vace y el Presidente de la Carnegie Corporation, David Hamburg, establecieron y presidieron en 1994 la *Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict* (La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales). En 1997 se publicó el informe final, que supuso un avance importante en el propio concepto de prevención de conflictos al introducir una distinción clave entre prevención “operativa” y prevención “estructural”. La prevención operativa se refiere al conjunto de medidas políticas, diplomáticas, económicas y militares aplicables a corto plazo ante una situación de violencia inminente. La prevención estructural incluye aquellas medidas de medio y largo plazo orientadas a evitar que surja un conflicto violento, o vuelva a producirse (Carnegie Commission, 1997: 5-6). Además de estas precisiones, la Comisión ofreció una serie de recomendaciones a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional para reforzar las capacidades en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

El trabajo de la Comisión tuvo un gran impacto en Naciones Unidas, especialmente tras la llegada de Kofi Annan como Secretario General. El informe fue presentado en las Naciones Unidas y se convocó una reunión del Consejo de Seguridad cuyo tema central fue la prevención de conflictos. Se planteó la necesidad de pasar de “una cultura de la reacción a una cultura de la prevención” (Annan, 1999).

La propia Asamblea General de Naciones Unidas había insistido antes de la publicación de este informe en la necesidad de que Naciones Unidas contase con los recursos y las herramientas nece-

sarias para una prevención efectiva de los conflictos. Ese planteamiento se recogía en la "Declaración del Milenio", aprobada en septiembre de 2000 por una amplísima mayoría de los Estados miembros. En esa declaración también se afirmó de forma explícita la necesidad de una mayor cooperación y coherencia en las políticas para resolver los problemas de paz y desarrollo de los organismos multilaterales, incluyendo las instituciones de Bretton Woods (Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000).

### **El "Informe Brahimi" sobre operaciones de paz (2000)**

La recomendación antes citada también fue formulada por el informe sobre Operaciones de Paz realizada por el ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Argelia, Lakhdar Brahimi, por encargo del Secretario General, Kofi Annan (Naciones Unidas, 2000: A/55/305-S/2000/809). El informe comienza diciendo que "durante la última década las Naciones Unidas han fracasado repetidamente en superar el reto de proteger a los pueblos de la guerra" y que "hoy día la situación no ha mejorado". El Panel señala que la "visión compartida" de unas Naciones Unidas más eficientes en el futuro, "que puedan proporcionar una ayuda más sólida a la comunidad, al país o a una región, para alertar de un conflicto y para terminar la violencia (...) unas Naciones Unidas que no tengan sólo la voluntad, sino también la habilidad para cumplir con su gran promesa, justificando así la confianza que han puesto en ella la gran mayoría de los seres humanos".

El Panel incluía a miembros de los seis continentes con amplia experiencia en asuntos humanitarios, en el desarrollo y la labor policial, así como en el aspecto militar del mantenimiento de la paz. El informe emitió distintas recomendaciones para reformar las estructuras administrativas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En particular, se hacía un llamamiento para establecer estrategias más efectivas para la prevención de conflictos y destacaba que la prevención es "una opción preferible para quienes sufren las consecuencias de la guerra, alternativa que además es menos costosa para la comunidad internacional que una acción militar, que la asistencia humanitaria de emergencia o que la reconstrucción después de una guerra". También se recomendaba una amplia reestructuración del Departamento de las Operaciones de Paz; el establecimiento de una nueva unidad de información y análisis estratégico a disposición de todos los departamentos de las Naciones Unidas implicados en la paz y la seguridad; la creación en la sede de la ONU de un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz; y lograr un uso más sistemático de las nuevas tecnologías.

La puesta en marcha de la propuesta requería de la decisión política, financiera y operacional por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Panel recomendó un incremento de las contribuciones para fortalecer al personal de apoyo a las operaciones de paz en la sede de las Naciones Unidas.

### **La Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado (2001)**

El genocidio en Ruanda y las crisis en Somalia, Bosnia y Kosovo y la actuación de Naciones Unidas y de las operaciones de paz en esas crisis llevaron a constatar que el derecho internacional tradicional, basado en mayor medida en la protección de los derechos soberanos de los Estados que en la protección de los derechos humanos, no proporcionaba respuestas satisfactorias cuando los Estados no eran capaces de proteger a sus civiles o bien eran responsables directos de las matanzas. De igual manera, señalaron también las limitaciones de las misiones de paz de Naciones Unidas en esos escenarios, lo que como se indicó había llevado a Naciones Unidas a realizar una amplia revisión de las mismas a través del *Informe Brahimi* de 2000. Todos esos acontecimientos suscitaron un intenso debate sobre el denominado “derecho de injerencia humanitaria”, un concepto que ya se había planteado anteriormente. La necesidad de prevenir estos crímenes contra la humanidad llevó a desarrollar el principio de la Responsabilidad de Proteger. En septiembre de 2000, con el respaldo del Gobierno canadiense, se estableció la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado, de carácter independiente e integrada por expertos de todo el mundo, que incluía consultas con sectores muy diversos. El resultado de sus trabajos fue valorado muy positivamente y el informe, que llevó como título *La Responsabilidad de Proteger*, se convirtió en el documento de referencia en las cuestiones relacionadas con los principios y procesos de la intervención (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001). La Comisión proponía un cambio en el contenido del debate y en el enfoque, basado en la responsabilidad de proteger frente a un supuesto “derecho de injerencia”. Se planteaba que la obligación primaria del Estado es proteger a la población de las violaciones graves de los derechos humanos, aunque en caso de que éste no fuera capaz de ejercer esa protección, o estuviera cometiendo los crímenes, entonces prevalecería la responsabilidad subsidiaria de la comunidad internacional de actuar. En particular, se estableció que no existiría injerencia —y por lo tanto, no se quebrantaría ni el principio de no intervención, ni el de soberanía del Estado— dado que el propio Estado afectado estará incumpliendo las obligaciones inherentes al principio de soberanía en lo que respecta a la vida y la dignidad de su ciudadanía, y el propósito de

*La obligación  
primaria del Estado  
es proteger  
a la población  
de las violaciones  
graves de los  
derechos humanos*

la intervención sería la salvaguarda de un principio más importante: el derecho a la vida y la prevención del crimen de genocidio. También se estableció que el objeto de la intervención sería la protección humana, no siendo posible hablar de una actuación “humanitaria” en el sentido estricto del término, pues los principios de imparcialidad y neutralidad propios de la acción humanitaria no serían aplicables en una situación en la que, en casos extremos, sería necesario recurrir a medidas coercitivas y al uso de la fuerza contra aquellos que practican la violencia genocida. La Comisión estableció reglas y procedimientos claros para asegurar que una eventual intervención de protección humana respondiera a ese objetivo, y el principio de Responsabilidad de Proteger no fuera una coartada para legitimar intervenciones en “Estados frágiles” o para encubrir otro tipo de motivaciones.

Finalmente, la Comisión no se limitó a debatir la legalidad y la legitimidad de la intervención y del uso de la fuerza, afirmando que el principal componente del principio de Responsabilidad de Proteger es la responsabilidad de prevenir, tanto por parte del Estado concernido, como de la comunidad internacional, y abordó, además, la responsabilidad de reconstruir una vez que hubiera cesado la violencia.

### **Prevención de Conflictos Armados: Informe del Secretario General de la ONU (2001)**

Siguiendo los debates y la cooperación entre el Secretario General, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, éste presentó en 2001, su primer informe completo sobre la prevención de conflictos armados (Naciones Unidas, 2001). Este informe enfatizaba la distinción introducida por la Comisión Carnegie entre una prevención operacional y otra de tipo estructural. Resaltaba la prevención de conflictos como una de las principales obligaciones de los Estados miembros contenida dentro de la Carta de las Naciones Unidas y proponía que la prevención de conflictos fuera uno de los diez principios rectores en la futura reforma de las Naciones Unidas. Se enfatizó la importancia de la apropiación nacional de una estrategia preventiva en el corto y largo plazo y se incluyó al sector privado, como uno de los actores. También se subrayó la necesidad de una mayor colaboración entre Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los gobiernos y la sociedad civil. Asimismo se destacó la importancia de los enfoques multisectoriales en la prevención de conflictos, especialmente los relacionados con la infancia y el género. El Informe ofreció una visión pragmática y un marco de referencia para el cambio de una “cultura de reacción” a una “cultura de prevención”.

*La comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger a la población, incluso recurriendo al uso de la fuerza*

En noviembre de 2001, en su primer gran discurso tras los atentados del 11-S, Kofi Annan declaró la prevención de conflictos como una de las cuatro prioridades del futuro trabajo de la Organización (A/56/PV.44). El Departamento de Asuntos Políticos (DPA) se ocuparía de asegurar la coordinación entre los departamentos y las agencias de Naciones Unidas con el fin de desarrollar la capacidad operativa y de incorporar la prevención de conflictos en los programas de desarrollo y gobernabilidad. Así, el Banco Mundial estableció una Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) transformó la sección de emergencias en una Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación, que se ocuparía del análisis de los conflictos y de desarrollar mecanismos de alerta temprana, así como de la reforma de los sectores de justicia y seguridad y de la reintegración de ex-combatientes (PNUD, 2001). También se creó una unidad de trabajo inter-agencias que fue enviada a África Occidental para el desarrollo de acciones preventivas con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), además de la creación de Oficinas de Apoyo para la Construcción de la Paz en Liberia, Guinea-Bissau, la República Centroafricana y Taykistán con el fin de integrar los esfuerzos de construcción de la paz y la prevención de conflictos. En noviembre de 2003, el PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos establecieron un programa conjunto sobre prevención de conflictos en siete países de “alta tensión”. El papel de alerta temprana de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) fue consolidado a través de sendas resoluciones del Consejo de Seguridad en 2001 (S/RES/1366/2001) y de la Asamblea General en 2003 (A/RES/57/337), que dieron a OCHA un claro mandato de compilación y análisis de datos que permitan prevenir potenciales crisis humanitarias y reclamar la atención de los organismos de Naciones Unidas, en especial del Consejo de Seguridad (Wolter y Müller, 2005). Se intentó elaborar estrategias más integrales para la prevención, a partir del denominado “Marco Interdepartamental de Coordinación sobre Alerta Temprana y Acción Preventiva”. Este equipo reunió a todos los departamentos, programas, fondos y agencias especializadas, junto con el Banco Mundial, para compartir información y análisis y elaborar las estrategias multidisciplinarias que Naciones Unidas llevaría a cabo (Rubin, 2005: 5).

Coincidiendo con el décimo aniversario del genocidio de Ruanda, el Secretario General presentó su Plan de Acción Contra el Genocidio y nombró Asesor Especial para la Prevención del Genocidio a Juan Méndez. (SG/SM/9245). La función del Asesor Especial es recoger información alertar al Secretario General y al Consejo de Seguridad sobre violaciones masivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tuvieran origen en diferencias étnicas o raciales y que pudieran conducir a un genocidio. Este nombramiento permitía consolidar los avances logrados en la prevención de con-

flictos. Desde septiembre de 2007, Francis Deng sustituyó en este cargo a Juan Méndez.

### **Avances en la Cumbre Mundial de 2005: la Comisión de Consolidación de la Paz**

En el marco del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial de 2005 “Cumbre del Milenio + 5”, y con la iniciativa del Secretario General de la organización Kofi Annan, se inició un proceso de reflexión y búsqueda de consensos sobre la reforma del sistema de seguridad colectiva y la agenda del desarrollo que respondía, en parte, al intenso debate sobre el futuro de Naciones Unidas suscitado por la actuación unilateral de Estados Unidos tras los atentados del 11-S, la guerra de Irak, y las nuevas amenazas transnacionales planteadas por Al-Qaeda.

Con relación a la paz y la seguridad, se elaboró el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, con propuestas concretas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación con la legítima defensa, a los “ataques anticipatorios” y con fines de protección humana (Naciones Unidas, 2004). Respecto a este último supuesto, el informe se basó en textos anteriores sobre la “intervención humanitaria” y los límites de la soberanía estatal ante el genocidio y la “limpieza étnica”. Ante ellas, la comunidad internacional tendría la “responsabilidad de proteger” a la población, incluso recurriendo al uso de la fuerza. Por último, respecto a los objetivos de desarrollo, se llevó a cabo el “Proyecto del Milenio”, con propuestas concretas para la reducción de la pobreza (Sachs 2005). Este último planteó el vínculo entre la reducción de la pobreza y la seguridad global: “Que se logre alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería estar fundamentado principalmente en los esfuerzos internacionales para alcanzar el fin de la violencia, la inestabilidad y el terrorismo”.

Con estos antecedentes, el Secretario General presentó en marzo de 2005 el documento *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (A/59/2005)*, que constituye un amplio programa de reforma para ser debatido en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General, la “Cumbre del Milenio + 5”, convocada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005. Este documento constata que la globalización y la creciente interdependencia que ello supone incrementan la necesidad de un multilateralismo eficaz; que los atentados del 11-S y la amenaza del terrorismo global reclaman una visión integrada de la seguridad colectiva y del fortalecimiento de Naciones Unidas; y que

pobreza, desarrollo y seguridad son problemas interrelacionados: “Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la ‘causa’ de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar” (Naciones Unidas, 2005; Annan, 2005). Partiendo de esa constatación, el documento planteaba propuestas concretas en tres grandes ámbitos: desarrollo, seguridad colectiva y derechos humanos, que en muchos ámbitos –como la reforma del Consejo de Seguridad– requerían enmiendas a la Carta de Naciones Unidas.

*No tendremos  
desarrollo  
sin seguridad,  
no tendremos  
seguridad sin  
desarrollo  
y no tendremos  
ni seguridad  
ni desarrollo  
si no se respetan  
los derechos  
humanos*

No es objeto de este capítulo hacer un análisis exhaustivo de los resultados de la cumbre, en los que hay más sombras que luces en lo referido a la prevención de conflictos y la construcción de la paz (Sanahuja, 2006). Por ejemplo, no se produjo ningún avance en lo referido a la reforma del Consejo de Seguridad ante el veto de Estados Unidos, la Federación Rusa y China. La sección del borrador de la Declaración final referida a desarme, control de armamentos y no proliferación –otra cuestión crucial en cuanto a la prevención de los conflictos y la construcción de la paz– tuvo que ser suprimida en su totalidad debido a las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a la crisis del régimen de no proliferación.

Pese a los magros resultados que tuvo esta Cumbre, hay dos acuerdos de especial relevancia que es necesario reseñar. En primer lugar, la inclusión del Principio de Responsabilidad de Proteger en la Declaración final otorga a Naciones Unidas la base o fundamento jurídico necesario para hacer uso de medidas coercitivas, incluyendo el uso de la fuerza, para evitar el genocidio. Esto significa que las amenazas o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales ya no son el único fundamento en el que basar la actuación del Consejo de Seguridad en lo tocante al uso de la fuerza, tal y como establecía el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Por otra parte, se aprobó la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, un órgano que había sido propuesto en el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, elaborado durante 2004 por un Grupo de Alto Nivel designado por el Secretario General. De hecho, antes de la Cumbre ya se había logrado un amplio consenso sobre la necesidad de crear esta Comisión antes de finalizar 2005 y permitir que se reuniera con diversos formatos, aun contando con una comisión organizadora permanente. En las negociaciones posteriores se acordó que se constituiría como órgano asesor intergubernamental, en apoyo del Consejo de Seguridad y de otros órganos y agencias de Naciones Unidas. Finalmente, en diciem-

bre de 2005 la Asamblea General aprobó su constitución y composición (A/RES/60/180).

El establecimiento de esta Comisión constituyó una de las decisiones institucionales más relevantes en el campo de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Naciones Unidas no poseía hasta ese momento ni la capacidad ni el mandato para abordar casos concretos de construcción de la paz, de manera amplia y a lo largo de todas sus fases, desde la prevención a la rehabilitación posbélica. La Comisión es responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores. En particular, tiene como mandato proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la reconstrucción posbélica; contribuir a garantizar una financiación previsible para las actividades de reconstrucción y una inversión económica sostenida a medio y largo plazo; ampliar el periodo de atención de la comunidad internacional a la rehabilitación posbélica; y desarrollar buenas prácticas sobre las cuestiones que exigen una colaboración exhaustiva entre actores políticos, militares, humanitarios y de desarrollo. Este órgano cuenta con 31 miembros: siete del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC); los cinco mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas, y los cinco mayores contribuyentes a las fuerzas de paz; y siete elegidos por la Asamblea General, atendiendo al criterio de representación geográfica y a su experiencia en reconstrucción posconflicto. Inicialmente fue presidido por Angola, con dos vicepresidencias para Noruega y El Salvador.

La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz fue acompañada de un fondo de 250 millones de dólares para apoyar sus actividades. Además, otros 225 millones han sido comprometidos por los donantes, de los cuales se habían recibido a mediados de 2007 un total de 186 millones de dólares. Hasta la fecha se han destinado parte de los fondos a Burundi, y Sierra Leona, que fueron dos de los países seleccionados para recibir asistencia (Birenbaum, 2007: 3). A través de este fondo, y de la vinculación de la Comisión de Consolidación de la Paz con las instituciones financieras internacionales y con otros donantes internacionales como la Unión Europea y los Bancos Regionales abren la posibilidad de una financiación coherente y sostenible.

## La Responsabilidad de Proteger

Como se indicó, otro de los resultados de la Cumbre de 2005 fue la adopción del principio de la Responsabilidad de Proteger. El informe había sido relegado tras el 11-S, por el temor a que esta doctrina fuera utilizada para justificar la guerra contra el terrorismo promovida por la administración Bush; aunque era obvio que la decisión estadounidense de atacar Irak violaba la mayoría de los principios de la Responsabilidad de Proteger.

Con el respaldo de los informes del Secretario General, y de una amplia opinión internacional a favor de este principio, la Cumbre reafirmó que cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Si el Estado fracasa en hacerlo, la responsabilidad de proveer de dicha protección reside en la comunidad internacional, actuando a partir del Consejo de Seguridad y si fuera necesario “Adoptar una acción colectiva, a tiempo y de una manera decisiva”, incluyendo el uso de la fuerza previsto en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Bajo estas condiciones, y mientras sea necesario proveer de protección, la soberanía del Estado queda subordinada a la soberanía de la comunidad internacional. Tal y como se establecía en el informe original de 2001, la Asamblea General asumió que la Responsabilidad de Proteger abarca la prevención, la reacción (con opciones que van desde la persuasión a la coerción) y la reconstrucción.

La adopción de este principio no estuvo exenta de fuertes debates. Contó con el apoyo expreso del Secretario General, de la Unión Europea, la Unión Africana, y otros países en desarrollo, algunos de ellos latinoamericanos. Sin embargo, se enfrentó a la oposición inicial de los No Alineados, de Argelia, China, India, Indonesia y Rusia, y de los países llamados “saboteadores” (*spoilers*), como Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria o Venezuela. Estos últimos plantean, como afirmó en la Asamblea General el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que sería una mera coartada ideológica para legitimar las “intervenciones humanitarias” de Occidente y que es contrario a los principios de soberanía y no intervención. Estados Unidos también se resistió inicialmente, al proponer que las alusiones a la responsabilidad de proteger fueran sustituidas por la fórmula, más débil, de “preparación para actuar”, que sólo sería una “responsabilidad moral”. Paradójicamente, al minar ese principio, Estados Unidos se encontró formando parte de una “alianza maligna”, según *Financial Times*, con países como Cuba, Irán, Siria y Venezuela (*Financial Times*, 8 de septiembre 2005)

*La sociedad civil ha impulsado, en la agenda de las instituciones multilaterales, nuevos temas como la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la seguridad humana, las minas antipersona o las armas ligeras*

Pese a todo, finalmente se logró un acuerdo para aceptar el principio general, aunque se devaluó su eficacia al suprimirse la invitación expresa a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se abstengan de utilizar el veto en estas situaciones. Un año más tarde, este principio recibió un nuevo espaldarazo al aprobarse la Resolución 1674 de abril de 2006 del Consejo de Seguridad sobre protección de civiles en conflictos armados, que lo suscribe explícitamente. Posteriormente, el Secretario General Ban Ki-Moon se ha comprometido con este principio, nombrando un Asesor Especial en la Responsabilidad de Proteger, Edgard C. Luck, en febrero de 2008. El papel de este Asesor será operacionalizar en el propio concepto generando consensos en el contexto internacional (Saxer, 2008: 3).

### **La sociedad civil y la prevención de conflictos**

A lo largo de estos años, la sociedad civil también ha impulsado en la agenda de las instituciones multilaterales todo un conjunto de nuevos temas como la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la seguridad humana, las minas antipersona o las armas ligeras. Muchas de estas iniciativas comparten el objetivo del fortalecimiento del sistema multilateral y la búsqueda de propuestas concretas que permitan pasar de las palabras a la acción. En este capítulo se presentan dos iniciativas de la sociedad civil de especial relevancia para la prevención de los conflictos y la construcción de la paz. Por una parte, la creación de un Partenariado Global para la Prevención de los Conflictos Armados (*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*, GPPAC). Por otra, la creación de un Servicio de Paz de Emergencia de Naciones Unidas para intervenir en situaciones de genocidio (United Nations Emergency Peace Service, UNEPS).

#### *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*

En el informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, de 2001 *Prevención de Conflictos Armados, Informe del Secretario General de la ONU*, invitó a la sociedad civil a organizar una conferencia sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos. Esta propuesta fue recogida por el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC, por sus siglas en inglés) que impulsó durante varios años los debates sobre la prevención de conflictos en el plano regional, lo que culminó con una conferencia internacional en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, en julio de 2005, en la que participaron más de un millar

*La prevención de conflictos y la construcción de la paz son aspectos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

de organizaciones de la sociedad civil. GPPAC se organizó en quince grupos regionales y cada uno de ellos ha desarrollado sus respectivas “agendas de acción” definiendo sus principios y prioridades. Por otra parte, en el plano internacional GPPAC definió una “Agenda para la Acción Global” con el objetivo de crear una red de personas y organizaciones capacitadas en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz para actuar en el plano global, regional, nacional y local.

En la trayectoria recorrida por GPPAC se ha buscado una mayor sensibilización sobre la prevención de conflictos y la construcción de la paz y sobre el papel que la sociedad civil puede jugar en trabajar activamente por la seguridad humana como alternativa a los enfoques militarizados, que priorizan la seguridad del Estado por encima de los derechos humanos y de la seguridad de los individuos y sus comunidades.

GPPAC afirma que la prevención de conflictos y la construcción de la paz son aspectos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A su vez lograr estos objetivos permitirá abordar algunas de las causas de los conflictos y promover la seguridad humana. Entre las recomendaciones que se plantean destacan que la sociedad civil desarrolle estrategias compartidas y complementarias entre los diversos grupos que trabajan en la prevención de conflictos y la construcción de la paz; que Naciones Unidas, y en particular la Asamblea General de prioridad a un programa de acción para la prevención de conflictos; que se fortalezca el papel de Consejo Económico y Social (ECOSOC) en materia de desarrollo y cooperación económica, actuando como nexo entre las tareas normativas y las actuaciones operativas de Naciones Unidas; que se otorgue prioridad a la “prevención estructural” y de la seguridad humana, así como a la construcción de la paz en las situaciones de posguerra. Asimismo, el ECOSOC podría interactuar de forma más proactiva con las instituciones financieras internacionales en la elaboración de políticas y en el desarrollo de prácticas orientadas a la prevención, para que estas superen su enfoque tecnocrático, centrado en los equilibrios macroeconómicos, y sean capaces de tener una visión más amplia de las necesidades políticas y sociales de la reconstrucción posconflicto. También se propone fortalecer la capacidad de buenos oficios y la capacidad del Secretario General de Naciones Unidas para la mediación preventiva y la resolución de controversias en las etapas tempranas de los conflictos. Finalmente, se plantea la necesidad de crear un fondo especial para actividades de prevención de conflictos y de construcción de la paz en el seno de las Naciones Unidas, en colaboración con las instituciones financieras internacionales, y abierto a las contribuciones de los países donantes.

### *United Nations Emergency Peace Service (UNEPS)*

Por parte, la creación de un Servicio de Paz de Naciones Unidas para intervenir en caso de genocidio y crímenes contra la humanidad (UNEPS, por su siglas en inglés) surge con una vinculación muy estrecha con el principio de la Responsabilidad de Proteger (Johansen, 2006). La propuesta de UNEPS consiste en crear un servicio permanente en Naciones Unidas para intervenir en los casos de genocidio. Esta iniciativa pretende responder a la necesidad de aumentar las capacidades de Naciones Unidas para un despliegue rápido para prevenir los conflictos armados y proteger a la población civil en situaciones de emergencia. Esta cuestión ha sido objeto de debate y discusión desde hace años (Langille et al., 1995; Langille, 2002; Johansen 1990: 53-70; Mendolevitz y Fousek, 2000). El problema concreto es que si el Consejo de Seguridad autorizase el uso de la fuerza en aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger para una determinada situación, el despliegue inmediato de tropas no sería posible porque ni Naciones Unidas, ni muchos gobiernos cuentan con la capacidad para llevar a cabo un despliegue rápido que permita prevenir el genocidio (Gobierno de Canadá, 1995; Johansen, 1996; Durch, 2000; Langille, 2000; Durch, 2000; Durch et al., 2003). En las misiones de paz llevadas a cabo por Naciones Unidas se observa que el tiempo que transcurre entre las resoluciones del Consejo de Seguridad y el despliegue de tropas es muy superior al tiempo recomendado en el Informe Brahimi (se recomienda entre 6 y 13 semanas). Si hacemos una media del tiempo que ha necesitado Naciones Unidas para iniciar el despliegue en las operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos 15 años, nos encontramos que ha necesitado al menos 45 días para iniciar el despliegue de tropas y unos 13 meses para completar la misión. (Suthanthiraraj, 2008). Junto a esto, es preciso señalar que en algunas misiones el 50% de las tropas desplegadas sobre el terreno corresponden a soldados que ya estaban en el lugar y han pasado a formar parte de los cascos azules. Esta situación plantea numerosos problemas relacionados con la disparidad en los mandatos, solapamientos, falta de planificación y de estrategias comunes. Por ejemplo, en febrero de 2000, el Consejo de Seguridad autorizó el envío de 6.000 soldados a la República Democrática del Congo. Dos meses después fueron desplegados 100 soldados, y hasta Enero de 2003, no se alcanzaron 4.300 soldados; es decir se necesitaron más de tres años, desde la autorización del envío de tropas hasta su puesta en marcha. En la República Democrática del Congo, 3,8 millones de personas murieron durante la guerra de forma directa relacionada con la violencia o indirecta por la desnutrición, y estas cifras no incluyen la elevada violencia sexual que sufrieron las mujeres.

Pese al reconocimiento generalizado de que el mundo necesita una iniciativa global integrada para prevenir los conflictos armados y pro-

*Pese al reconocimiento generalizado de que el mundo necesita una iniciativa global integrada para prevenir los conflictos armados y proteger a las víctimas, no hay acuerdo en cuáles deben ser los pasos a seguir*

teger a las víctimas, no hay acuerdo en cuáles deben ser los pasos a seguir. La Responsabilidad de Proteger ha establecido las pautas necesarias para intervenir, pero todavía hay muchas cuestiones que es necesario definir. La propuesta de UNEPS supone un avance importante en establecer los pasos necesarios para intervenir en situaciones de genocidio de forma inmediata y a partir de la autorización de las Naciones Unidas.

En concreto, UNEPS propone la creación de un servicio permanente en Naciones Unidas para intervenir de forma inmediata en situaciones de genocidio. El servicio estaría formado por profesionales civiles, policiales, militares y asistenciales, que serían reclutados individualmente entre voluntarios de muchos países, y, además de su formación militar o policial, recibirían una formación especializada en derechos humanos, derecho internacional humanitario, en resolución de conflictos y se tendrían en cuenta los equilibrios nacionales, religiosos y de género. Las unidades de este servicio darían respuesta a cuatro necesidades: actuar para prevenir la guerra y las amenazas para la seguridad humana y los derechos humanos; ofrecer ayuda de emergencia y humanitaria para atender a las necesidades humanas básicas; mantener o restablecer la ley, el orden y los procesos penales y judiciales; y poner en marcha procesos de consolidación de la paz centrados en la sociedad civil como motor central de la rehabilitación posbélica.

El Servicio sería permanente, con bases en emplazamientos designados por Naciones Unidas, que incluirían cuarteles de campaña móviles, y podrían actuar de forma inmediata para atajar la situación de emergencia. Sería un servicio con dedicación plena, dotado de una amplia variedad de conocimientos profesionales dentro de una estructura de mando único, preparado para desempeñar múltiples funciones en diversas operaciones de Naciones Unidas. Una lista detallada de las unidades requeridas ha sido realizada por el profesor canadiense, Peter Langille (2002). Al ser un servicio permanente, no sufriría demoras inherentes a la creación de fuerzas *ad hoc* ni las reticencias de los miembros de Naciones Unidas a desplegar sus propias unidades nacionales. Así, además, se evitarían los conflictos de lealtades, la confusión relativa a la cadena de mando, o la fragmentación funcional.

UNEPS podría entenderse como una respuesta a las crisis del tipo “primero en entrar, primero en salir”, aunque en determinados casos podría continuar el despliegue de algunos efectivos, por ejemplo para impartir formación y supervisar a la policía local, tras la llegada de otros organismos para ocuparse de necesidades a medio y largo plazo. Está concebido para complementar las operaciones de paz en curso o ampliadas y contribuyen a objetivos más amplios como la prevención del genocidio.

Varias iniciativas ofrecen oportunidades en la dirección planteada por UNEPS. Una de ellas es la ampliación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, la mejora del Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS), el desarrollo de la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (SHIRBRIG) (Langille, 2004: 11-126). Para las tareas de más envergadura será necesario aplicar también las recomendaciones del informe Brahimi y las iniciativas regionales para dotarse de mayores capacidades militares y civiles para la gestión de crisis y las misiones de paz, como las emprendidas por los países africanos y, en particular, por la Unión Europea (Internacional Crisis Group 2001, 2003 y 2005; Miralles 2003; y Nowak 2006).

La decisión de quién autorizaría la intervención es todavía objeto de discusión. Por una parte, el Consejo de Seguridad sería el órgano que podría autorizar el despliegue bajo unos criterios acordados previamente. Si esto se viese obstaculizado por el uso en el Consejo de Seguridad del derecho de veto, sería necesario contar con otras opciones. Una de ellas, es que las Naciones Unidas autorizase al Secretario General a ordenar el despliegue, sujeto a condiciones cuidadosamente especificadas y definidas de antemano por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General. Si el Secretario General decidiera que estas condiciones se cumplieran, podría ordenar el despliegue inmediato de UNEPS sin esperar las deliberaciones de ningún otro organismo. Si esta autorización se produjera efectivamente, el Consejo de Seguridad podría conservar su facultad de retirar UNEPS mediante la aprobación de una resolución conforme a sus procedimientos de votación ordinarios.

Al margen de la forma de autorización concreta, los principios que en gran medida ya recogía la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados de cara a la aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger, deberían guiar la adopción de decisiones. Este marco tiene su origen en las normas recogidas en los tratados internacionales vigentes, como la Carta de la ONU, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los Convenios de Ginebra y las conclusiones de distintas comisiones de expertos, así como la doctrina jurídica de larga data sobre la “guerra justa”. Para evitar que se produzcan intervenciones injustificadas y abusos de derecho, deberían cumplirse los siguientes criterios:

1. *Autoridad legítima*: el despliegue será autorizado por una autoridad legítima y competente, en particular el Consejo de Seguridad, aunque como se ha señalado anteriormente, puede haber otras opciones.

*Pasar de las palabras a la acción requiere contar con el compromiso político y financiero*

2. *Causa justa*. Deberá haber una causa justa o intención correcta. La causa justa es prevenir o impedir los crímenes contra la humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra especificados en los Convenios y Protocolos de Ginebra.
3. *Último recurso*. La intervención sólo se producirá cuando exista una amenaza inmediata y evidente de violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Es una reformulación del principio de "último recurso". Para adecuar este principio a las medidas coercitivas de imposición de la ley autorizadas por la comunidad internacional, que reflejan no tanto el derecho de entablar un combate militar como la responsabilidad internacional de proteger a las personas sometidas a una amenaza grave.
4. *Proporcionalidad en los medios*. Los medios empleados serán proporcionales a los fines que se persiguen y congruentes con ellos
5. *Posibilidades de éxito*. Existirán posibilidades razonables de éxito y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

UNEPS podría desempeñar un papel decisivo a la hora de reforzar la eficacia de las capacidades regionales y de Naciones Unidas, actuando primero como equipo de reacción rápida para impedir una espiral hacia la quiebra social y después como un avance para preparar el terreno para el posterior despliegue de capacidades.

## **Conclusiones**

En los últimos años se han producido en el marco de Naciones Unidas, avances conceptuales y normativos de gran relevancia en el ámbito de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz. La promoción y aceptación por parte de Naciones Unidas de los conceptos de seguridad humana y de Responsabilidad de Proteger y la consiguiente redefinición del principio de soberanía, constituyen logros importantes y muestran la progresiva conformación de un régimen preventivo de las Naciones Unidas, que aborda las causas de los conflictos, trata de reducir la violencia estructural y promueve una paz positiva, al tiempo que se dota de los medios normativos y materiales para intervenir eficazmente en los distintos momentos del ciclo de los conflictos y poder ejercer mayor protección de las víctimas del genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

Para profundizar y consolidar ese régimen, aún muy incipiente, es importante que Naciones Unidas cuente con el liderazgo necesario en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, a partir del establecimiento de principios, conceptos y criterios para la prevención efectiva, vinculando a todos los actores y creando mecanismos institucionales y procedimientos para la toma de decisiones. Sin embargo, además de los avances conceptuales, institucionales y de coordinación, la ausencia de compromisos legales más imperativos que permitan actuar en casos de genocidio, impide que podamos afirmar a ciencia cierta que no habrá otras situaciones como las de Ruanda o Bosnia. Pasar de las palabras a la acción requiere no sólo superar algunos de los procedimientos y mecanismos que rigen la institución, especialmente el anacrónico e ilegítimo derecho de veto, y todos aquellos relacionados con la escasa coordinación y la falta de cohesión institucional. También es preciso contar con el compromiso político y financiero que permita actuar. Esto no resulta fácil. Para los gobiernos democráticos, que son muy sensibles a la opinión pública, resulta difícil forjar la voluntad política necesaria para prevenir un conflicto en una zona lejana, que no es una amenaza directa a los intereses nacionales y a la seguridad nacional. Esto fue lo que ocurrió en Ruanda, cuando la atención europea estaba centrada en aquel momento en los Balcanes y había poco interés por parte de los países europeos y de Estados Unidos en implicarse en un conflicto en África. Por ello, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es esencial para dar a conocer a la opinión pública estas situaciones y comprometer a las autoridades con su prevención. La paradoja de la prevención de conflictos es que si fracasa, el resultado, a menudo trágico, es muy visible; pero si tiene éxito, existen pocos hechos tangibles para demostrarlo. Por ello es especialmente importante informar de manera regular a los Estados miembros de Naciones Unidas y de las organizaciones regionales, así como a los medios de comunicación, respecto de todos los esfuerzos que se estén llevando a cabo relativos a la prevención de posibles conflictos; y convencer a los gobiernos, las instituciones y al público de que invertir en prevención significa, además de promover el desarrollo sostenible, contribuir al desarme y sobre todo evitar los costes de la violencia; y que ello es mucho más efectivo en términos de costes que una intervención tardía. La comunicación y difusión de estos planteamientos es esencial para recabar apoyos lo más amplios posibles.

Es necesario reconstruir un orden legal internacional que defina un proceso efectivo para determinar la aplicación apropiada de las reglas existentes que regulen el uso de la fuerza. Se debe prestar mayor atención al conjunto de principios que tienen que ser satisfechos, si se toma la decisión del uso de la fuerza militar. Estos deben no sólo ser legales sino también legítimos. Esta distinción entre legalidad y legitimidad surgió por primera vez en el caso de Kosovo, cuando se planteó que la invasión de la OTAN no era legal, porque

*La paradoja de la prevención de conflictos es que si fracasa, el resultado, a menudo trágico, es muy visible; pero si tiene éxito, existen pocos hechos tangibles para demostrarlo*

no obtuvo la autorización del Consejo de Seguridad, pero si legítima, porque no se podía dejar que se siguiese mantando civiles. Aunque este argumento pueda ser discutible, la efectividad de un sistema colectivo de seguridad global depende no solo de la legalidad de las decisiones, sino también de las percepciones de la sociedad sobre su legitimidad, que se construye sobre fundamentos morales, ampliamente aceptados por la mayoría de la población. (Evans 2004, 74).

Tras los avances doctrinales y normativos citados, la comunidad internacional se enfrenta ya al primer gran caso de prueba respecto a su efectividad. Este es el caso de Darfur. Se trata del primer “caso-test” para aplicar la Responsabilidad Proteger y mostrar la capacidad de la comunidad internacional para proteger a los civiles. Las dificultades del Consejo de Seguridad para adoptar una decisión que evite el genocidio y contribuya a reducir el horror se enfrenta a la falta de voluntad política de algunos gobiernos y a las reticencias a aceptar lo que se sigue malinterpretando, de forma interesada, como una “injerencia humanitaria” en los asuntos internos del país. En el caso de Darfur resulta difícil conseguir la autorización del Consejo de Seguridad, dados los intereses petroleros de China en Sudán y el consiguiente veto de este país, en tanto miembro permanente del Consejo de Seguridad. El informe de la Responsabilidad de Proteger sugiere en estos casos recurrir a la autorización a partir del procedimiento “Unión pro-Paz” (*Uniting for Peace*)<sup>1</sup>. Es evidente que el Consejo de Seguridad no siempre ha actuado como debería para enfrentar las violaciones de los derechos humanos. La reforma del Consejo de Seguridad y la modificación del sistema de veto es una de las cuestiones abiertas dentro de la reforma de la institución. Sin embargo, para aquellos que están muriendo en Darfur estos cambios, de producirse llegarían demasiado tarde.

Otro de los obstáculos que se plantean en el caso de Darfur es la falta de capacidad operacional para intervenir y proteger a los civiles. Según Romeo Dallaire, Comandante de las Fuerzas de UNAMIR de la misión de Naciones Unidas en Ruanda, en Darfur sería necesario alrededor de 44.000 soldados para proteger a los civiles. La Unión Africana cuenta con 4.882 soldados desplegados en la zona y dispone de escasos recursos para cumplir con su mandato. Esta situación plantea que para contar con una mayor capacidad operacional es preciso contar con una mayor voluntad política por parte de la comunidad internacional (Hamilton 2007: 293-297). Esto se relaciona con la falta de recursos que sufre Naciones Unidas, que tiene que lidiar día a día, con la escasez de recursos existentes para dar respuesta a la multitud de operaciones y de acciones que están en marcha.

---

<sup>1</sup> *Uniting for Peace* (UN Resolution 377) permite a la Asamblea General adoptar una acción colectiva si el Consejo de Seguridad está bloqueado o hay probabilidades muy altas de que se bloquee debido al ejercicio del derecho de veto por parte de un miembro permanente.

Por último, aumentar las capacidades de Naciones Unidas para poder realizar un despliegue rápido en situaciones de genocidio es esencial. En ese sentido las propuestas del Servicio de Paz y el principio de la Responsabilidad de Proteger suponen un gran avance en los últimos años, pero para que realmente sean efectivas todavía queda un largo camino por recorrer. El papel de la sociedad civil en este proceso será clave para mantener la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la agenda internacional.

## Referencias bibliográficas

- Annan, K. (1999), *Towards a Culture of Prevention: Statements by Secretary-General of the United Nations*, Washington, Carnegie Commission Publication.
- Annan, Kofi (2005), "In Larger Freedom: decision Time at UN", *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1950), "General Assembly Resolution 377", en *Charter Review Documents*, disponible en: <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/5/ares5.htm>>
- Birembaum, D. (2007) *UN Reform*, Washington, Woodrow Wilson Center for Scholar.
- Carment, D. y Schnabel, A. (2004), *Conflict prevention from rhetoric to reality. Volume 2. Opportunities and innovations*, Estados Unidos, Lexington Books
- Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict (1997), *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington, Carnegie Commission Publication.
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001). *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados*, s.l., diciembre. Disponible desde <<http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>>
- Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighborhood*, Nueva York, Oxford University Press.
- Consejo de Seguridad (2001), Informe del Secretario General, *Que no haya salido sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, DOC. ONU. S/2001/1394. Disponible desde <<http://www.un.org/spanis/docs/resport01/repl01.htm>>
- Documentación Social (2006), "La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz", *Documentación Social nº 142*, Madrid, Cáritas Española.
- Durch, W. (2000), *Discussion of the Report of the Panel On UN Peace Operations: The Brahimi Report*, Washington, The Stimson Center.
- Evans, G. (2004), "When is Right to fight?", *Survival*, vol 46, nº3, Otoño 2004.
- Frye, W. (1957), *A United Nations Peace Force*, Nueva York, Oceana Publications
- Garriges, J. (2007), "La Responsabilidad de Proteger: De un principio ético a una política eficaz", *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*, Barcelona, Intermón-Oxfam.
- Gobierno de Canadá (1995), *Towards A Rapid Deployment Capability for the United Nation*, Canada, Government of Canada.

- GPPAC (2005), *People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict*, disponible en <www.gppac.net>
- Hamilton, R. (2006), "The Responsibility to protect: from document to doctrine. But What of Implementation?" *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 19. Primavera
- Johansen, R. (1990) "UN Peacekeeping and the Changing Utility of Military Force", *Third World Quarterly*, vol.12, nº 2
- Johansen, R. (ed) (2006) *United Nations Emergency Peace Service to Prevent Genocide and Crimes Against Humanity*, Nueva York, Global Action to Prevent War, Nuclear Age Peace Foundation, World Federalist Movement.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) *The Responsibility to Protect*, Ottawa, IDCR.
- International Crisis Group (2001), *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*, Bruselas, ICG, junio
- International Crisis Group (2002), *EU Crisis Response Capability. An Update*. Bruselas, ICG
- International Crisis Group (2005) *EU Crisis Response Capability Revisited*. Bruselas, ICG, Europe Report nº 160, enero
- Langille, P, J. Hammond y C.Hughes (1995), "A Preliminary Blueprint of Long-Term Options for Enhancing a United Nations Rapid Reaction Capability" en Cox, D. y A. Legault (eds), *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects*, Cornwallis The Pearson Peacekeeping Press.
- Langille, P. (2000), *Renewing Partnerships for the Prevention of Armed Conflict: Options to Enhance Rapid Deployment and Initiate a UN Standing Emergency Capability*, Canadian Centre for Foreign Policy Development and the DFAIT.
- Langille, P. (2002), *Bridging the Commitment-Capacity Gap: A Review of Existing Arrangement and Options for Enhancing UN Rapid Deployment*, Wayne, NJ, Center for UN Reform Education.
- Langille, P. (2004), "La Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies (BIRFA): est-elle perfectible?, en Coulon, J. (ed), *Guide du maintien de la pais*, Autrement, Athena Publication.
- Lund, M. (1999), "Improving Conflict Prevention by Learning from Experience: Context, Issues, Approaches and Findings", CPN Annual Conference, octubre
- Mendolevitz, S. y J. Fousek (2000), "A UN constabulary to Enforce the Law on Genocide and Crimes against Humanity", en Neil Reimer (ed.), *Protection against Genocide: Mission Impossible?*, Londres, Praeger.
- Miralles, Débora (2003) *An Instrumental Analysis of the European Union's Capability to Act in Conflict Response*, Barcelona, Institut Universitari de Estudis Europeus, Quadern de Treball nº 42.
- Naciones Unidas (1992) *Una agenda para la paz, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y la preservación de la paz*, Informe del Secretario General, Naciones Unidas, 17 de junio, A/47/277 y S/24111.
- Naciones Unidas (1999a) *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda*, DOC ONU S/1999/1257.
- Naciones Unidas (1999b) *Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General. La caída de Srebrenica*, DOC. ONU A/54/549.
- Naciones Unidas (1999c) *The Fall of Srebrenica. Report of the Secretary General pursuant to General Assembly Resolution 53/35*, documento A/54/549.
- Naciones Unidas (2000) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN. Doc. A/55/304 an UN Doc S/2000/809.

Naciones Unidas (2001) *Prevención de Conflictos Armados, Informe del Secretario General de la ONU*, Naciones Unidas, 7 de junio. A/55/985 y S/2001/574.

Naciones Unidas (2004), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Nueva York, Naciones Unidas, A/59/565. Disponible desde <<http://www.un.org/spanish/secureworld/report.pdf>>

Naciones Unidas (2005) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo.

Nowak, Agnieszka (ed.) (2006) *Civilian Crisis Management: the EU way*, Paris, Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Papers nº 100, junio

PNUD (2001) "Mainstreaming Conflict Prevention in the UN system. Analysis and Development Programing: A Review of Common Country Assesment and UN Development Assistance Framework Processes", Governance and Rule of Law Unit, BCPR, UNDP.

Rubin, Barnett R (2005) *La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos para Naciones Unidas*. Madrid, CIP-FUHEM.

Sachs, Jeffrey (2005) *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Nueva York, UN Millenium Project.

Sanahuja, José Antonio (2006) "La reforma de Naciones Unidas: la tensión entre soberanía, hegemonía y cosmopolitismo", en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (coords.). *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), pp. 187-209.

Saxer, M. (2008) *The Politics of Responsibility to Protect*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.

Stochkhom International Forum on Genocide Prevention (2004), *Threats and Responsibilities*, Sweden. Disponible desde <[www.preventgenocide.org/prevent/conferences/StockholmDeclaration28Jan2004.htm](http://www.preventgenocide.org/prevent/conferences/StockholmDeclaration28Jan2004.htm)>

Suthanthiraraj, K. (2008), *United Nations Peacekeeping Missions Enhancing Capacity for Rapid and Effective Troop Deployment*, Brisbane, Global Action to Prevent War.

Wolter, D. Y Müller, J. (2005), "The United Nations at Sixto: Getting Serious with Conflict Prevention?", *Die Friedens Warte. Journal of International Peace and Organization*, 80/ 3-4.



