

LA PAZ Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE



Por Marcela Ordóñez*

* Ministra Plenipotenciaria de Carrera Diplomática y Consular. Profesional en Lenguas Modernas con posgrado en Relaciones Internacionales y MBA. Fue Segundo Secretario en la Misión de Colombia ante la UNESCO, Primer Secretario y Consejera en la Misión de Colombia ante la Unión Europea. Ministra Consejera y Ministra Plenipotenciaria en la Misión de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York. Actualmente Coordinadora del Grupo de Trabajo Prevención del Delito de la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería.

Soplan vientos de reforma en las Naciones Unidas. El secretario general António Guterres, experimentado conocedor del Sistema de la ONU, está dispuesto a convertirlo en un sistema real y coherente, en el que las partes del mismo se relacionen, coordinen y cooperen entre sí. Además, busca darle coherencia al trabajo de los tres pilares de las Naciones Unidas: paz y seguridad, desarrollo sostenible y derechos humanos. Tradicionalmente, el trabajo se desarrolla en silos: cada pilar hace su trabajo ignorando posibles sinergias e incluso posibles contradicciones. Entre los delegados gubernamentales la situación suele ser similar: delegados de un mismo país intervienen en sentidos contrarios, basados en instrucciones provenientes de diferentes direcciones de sus Cancillerías, que tampoco se comunican entre sí.

Después de más de 70 años, la Organización ha ido comprendiendo la necesidad de romper los silos, tanto entre los tres pilares de su trabajo como entre las distintas entidades que componen el sistema. El área de desarrollo sostenible y el área de paz y seguridad nos dan interesantes ejemplos de la necesidad de este proceso. Y Colombia inicia la articulación entre las dos áreas,

dado que, como se expondrá adelante, el Consejo de Seguridad solicitó esta coordinación. Es importante notar que el Equipo País de las Naciones Unidas en Colombia, es decir, las Agencias, los Programas y Fondos presentes en el país, es uno de los más amplios en el mundo: actualmente hay 22 entidades residentes y cinco más trabajando en nuestro país. Estas entidades deben trabajar de manera coherente bajo el coordinador residente, quien en nuestro país ejerce también como coordinador humanitario.

Con ocasión del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Consejo de Seguridad decidió el 25 de enero de 2016 crear una Misión Política Especial “integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que vigilará y verificará el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo”¹. Esta primera Misión cumplió sus tareas durante un año, que terminó el 26 de septiembre de 2017 con el inicio de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, encargada de convalidar la

[...] implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del Acuerdo Final, en particular la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, y deberá incluir la verificación necesaria a nivel regional y local².

Vale la pena recordar que las Misiones Políticas Especiales son creadas, en su mayoría, por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³ y –a diferencia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que están integradas por personal armado, además de civiles y voluntarios, y son lideradas por la Dirección de OMP de la ONU– no tienen componente armado y los uniformados que las integran deben contar con formación específica para cumplir el mandato particular de cada Misión. Aunque los mandatos y estructuras varían, en general se orientan al acompañamiento político de la ONU en la búsqueda de soluciones pacíficas, en transiciones políticas y en la consolidación de la paz. Son lideradas por el Departamento de Asuntos Políticos y en el terreno dirigidas por un representante especial del secretario general.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 surge de una idea de Colombia aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), para desarrollar unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que continuaran la labor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que finalizarían en 2015. La idea de Paula Caballero, entonces directora de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales de la Cancillería, fue innovadora en cuanto los ODS debían integrar de forma balanceada las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental (última que

no contemplaban los ODM). Igualmente debían ser definidos en un proceso intergubernamental inclusivo y transparente, en contraste con los ODM, definidos por la Secretaría en un proceso cerrado. Y además creaban responsabilidades para todos los Estados y no solamente para los países en desarrollo.

La definición de los ODS y de la Agenda 2030 que los contiene se dio en una negociación multilateral que involucró a la gran mayoría de los Estados miembros y a observadores de las Naciones Unidas y que además contó con una constante interacción con la sociedad civil. Fue un momento único en el multilateralismo en el que se logró un documento que, de ser implementado exitosamente, tiene el potencial de eliminar la pobreza y el hambre, de crear sociedades justas e inclusivas y de garantizar la protección del planeta y sus recursos a través de objetivos revolucionarios, como, por ejemplo, en lo referente a patrones de consumo y producción sostenibles.

Pero aún más revolucionario es que la Agenda 2030 toma como variables del desarrollo algunas que antes se analizaban solo en el pilar de seguridad. Puntualmente para el Desarrollo Sostenible estima necesario promover el estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia para todas las personas. Considera necesario reducir todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad correspondientes. Establece que no es posible alcanzar el desarrollo sostenible si se permite el maltrato, la explotación, la trata, la violencia y la tortura contra los niños.

La Agenda incluye también aquellos delitos que son un claro obstáculo para el desarrollo, como son la delincuencia organizada, las corrientes financieras ilícitas y el tráfico de armas. Y dos delitos que en nuestro país han demostrado ser obstáculos inmensos para el desarrollo: la corrupción y el soborno. El mensaje es claro: para alcanzar el desarrollo sostenible, necesitamos crear, a todo nivel, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.



Vista del Río Mira, vereda el Vallenato, Llorente (Nariño), marzo de 2010.

Fotografía: Julián Lineros C.

Es importante resaltar que la Agenda 2030 define el tipo de desarrollo necesario para fortalecer la paz mundial. No es cualquier desarrollo. No es desarrollo económico que continúe degradando el planeta; es desarrollo sostenible que proteja el planeta y conserve sus recursos. No es desarrollo que beneficie a algunos grupos sociales, sino que debe velar por que todas las personas tengan una vida próspera y plena. Colombia ha tenido un desarrollo que no ha sido conducente a la paz, dado que, entre otros, ha privilegiado algunas regiones y ha dejado atrás a otras, ha permitido la corrupción, mientras que la inequidad ha aumentado de forma escandalosa.

La Agenda 2030, por el contrario, llama a “promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia”. Necesitamos avanzar hacia un desarrollo sostenible que incluya a todos y en el que, como prometieron los jefes de Estado y Gobierno, nadie se quede atrás y los ODS se cumplan para todos los sectores de la sociedad, llegando primero a los más rezagados.

El mantenimiento de la paz

Paz, seguridad y desarrollo sostenible conforman una relación virtuosa donde los avances en un

área facilitan y crean sinergias para los avances en la otra. En el estudio solicitado de manera conjunta por los presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad en diciembre de 2014, el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz también hizo fuerte énfasis en la relación entre el desarrollo y el mantenimiento de la paz.

El sostenimiento de la paz necesariamente debe abarcar una serie de programas en las áreas política, de paz y seguridad, de desarrollo sostenible y también de derechos humanos. El sostenimiento de la paz implica una visión holística que incluye trabajo de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y también del Consejo Económico y Social, lo que por supuesto implica coordinación programática y, por ende, administrativa y presupuestal.

Los avances en el desarrollo sostenible son decisivos para evitar que un país recaiga en el conflicto. Es necesario entonces reactivar las economías de las zonas afectadas. Como establece el informe, superar los agravios económicos y sociales, ofrecer a las poblaciones los medios para ganar su sustento y crear las bases para un crecimiento económico amplio e inclusivo hacen parte integral de cualquier transición del conflicto a la normalidad.

El informe también hace énfasis en que el sostenimiento de la paz implica la prevención, bajo el entendido de que el espíritu fundador de las Naciones Unidas es salvar a las generaciones futuras de la guerra y promover el progreso social. Evidentemente, la mejor manera de sostener la paz es prevenir los conflictos, pero este concepto despierta gran recelo: muchos países entienden la prevención como una puerta abierta a la intervención y una amenaza a la soberanía. No podemos ignorar los efectos políticos de la prevención denominada como tal. Si bien con frecuencia oímos declaraciones de la ONU sobre, por ejemplo, los problemas que afronta un país en materia de derechos humanos, sería muy diferente que un

coordinador residente dijera a la prensa que las Naciones Unidas trabajan para prevenir la degradación de una determinada situación porque las circunstancias actuales en un determinado país indican que está en proceso de degradación y podría llevar a un conflicto interno o internacional. Solo basta imaginar las consecuencias para el gobierno concernido.

El proceso gubernamental que siguió al informe resultó en dos resoluciones iguales, una adoptada en la Asamblea General (70/262) y la otra en el Consejo de Seguridad (2282) el 27 de abril de 2016. Las Resoluciones reconocen que “el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente” y recuerdan que un enfoque amplio para sostener la paz debe, entre otros elementos de la Agenda 2030, promover el crecimiento económico sostenido y sostenible, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social, el desarrollo sostenible, el acceso a la justicia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza. Establecen una definición:

El sostenimiento de la paz debe entenderse en sentido amplio como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, y poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales, debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas.

Las Resoluciones confirman que, como lo decía el informe, sostener la paz requiere coherencia, colaboración y coordinación entre los tres órganos principales. Destacan además la importancia de una colaboración más estrecha entre la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo Económico y Social (ecosoc). Reconocen que la consolidación de la paz debe incluir a todo el sistema de las Naciones Unidas y enfatizan la importancia de hacer análisis conjuntos y planeación estratégica eficaz en el trabajo a largo plazo en países afectados por conflictos.

El sostenimiento de la paz en Colombia

Esto es especialmente relevante para Colombia, dadas las fuertes diferencias en el desarrollo de las distintas regiones, donde claramente las zonas afectadas por el conflicto son las menos desarrolladas del país. Para establecer las Zonas Veredales Transitorias de Normalización resultantes del Acuerdo con las FARC fue necesario construir hasta la infraestructura más básica, incluyendo vías de acceso que conectaran a dichas zonas con el resto del país.

La Resolución del Consejo de Seguridad 2366 de 10 de julio de 2017 que crea la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia le solicita en su quinto párrafo operativo trabajar en coordinación con el Equipo de la ONU en Colombia, de acuerdo con sus respectivos mandatos. La labor del Equipo País es apoyar el desarrollo en Colombia, con lo cual el Consejo está llamando a la coordinación entre la verificación de la parte relevante de los Acuerdos y el desarrollo sostenible. Es un claro reconocimiento de la necesidad del trabajo conjunto entre paz y desarrollo sostenible y de la importancia que tiene para nuestro país esta relación. Colombia constituye actualmente un ejemplo de coordinación entre el Equipo País y la Misión Política Especial: se crearon esquemas de planeación conjunta y coordinación entre los dos equipos. El antecedente a esta cooperación es el esquema de cooperación en Nepal entre su Equipo País y la Misión de la

ONU, donde se creó un pequeño grupo entre el representante especial, el coordinador residente y el coordinador humanitario, quienes miraban temas de interés común.

En Colombia se tomó la decisión de establecer mecanismos en diferentes niveles. A pesar de no ser una misión integrada, las entidades establecieron un *marco estratégico integrado* para definir la manera de trabajar juntos. Se establecieron dos grupos de trabajo conjuntos para tratar asuntos relativos a la reincorporación y a seguridad. Igualmente se hizo un pequeño grupo de acciones de impacto rápido que definió proyectos que se presentaron al Fondo Multidonante. Y, por supuesto, también hay una coordinación directa entre el coordinador residente y el representante especial del secretario general, al igual que entre los miembros de sus oficinas. En el terreno se establecieron equipos locales de coordinación que comparten la lectura del contexto político y de violencia y realizan trabajo conjunto. El liderazgo en ellos es rotativo y lo asume la organización que tenga la mayor experticia en cada determinado asunto. También se establecieron acuerdos para que personal de las entidades de desarrollo pudieran trabajar con la Misión de Verificación. Ha sido el caso de ONU Mujeres, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF).

Se trata de una nueva experiencia que esperamos que se concrete en cooperación real. Sin duda el esquema implementado en Colombia, cuyos logros serán evaluados en su momento, servirá de referente para lograr establecer esquemas de coordinación en otros países.

Conclusiones

No se puede seguir viendo la paz como una tarea en la que primordialmente hay que dar garantías de seguridad. La paz tiene que verse como un proceso que incluye el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos. El sostenimien-



Raspachín, Llorente (Nariño), septiembre de 2005.

Fotografía: Julián Lineros C.

to de la paz debe ser una de las tareas centrales de las Naciones Unidas, y la Organización tiene que entenderla como una responsabilidad común a todo el Sistema. Es claro que se necesita un enfoque de trabajo más amplio y comprensivo que logre romper los silos de trabajo de la ONU y el recelo con el que trabajan los distintos órganos, en especial el Consejo de Seguridad.


Los Estados miembros debemos también tomar conciencia de que, al tratar los temas por separado y sin coordinación, estamos fomentando la fragmentación de las Naciones Unidas. Necesitamos promover mayor coordinación interna que asegure que las posiciones de un Estado sean las mismas en los distintos foros y en las distintas ciudades sede de la ONU. El ideal sería que, respetando siempre las prioridades, las necesidades

y el liderazgo del país concernido, la ONU pudiese establecer programas conjuntos de trabajo para apoyar a ese país en las áreas relevantes de los tres pilares de su trabajo y establecer informes conjuntos sobre toda la labor de la ONU en el país y su impacto al desarrollo del mismo.

La prevención de los conflictos es sin duda una labor primordial. Sin embargo, ante el recelo que despierta, sería mejor concentrar los esfuerzos de la Organización en la implementación integral de la Agenda 2030, dando especial prioridad, donde sea relevante, al Objetivo 16 de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

Actualmente avanzan por separado en reformas en el Sistema de Desarrollo Sostenible y en el pilar de paz y seguridad. El Sistema de Desarrollo necesita articularse como tal y lograr establecer planeación e informes conjuntos entre las distintas entidades y fortalecer el rol independiente del coordinador residente. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las Misiones Políticas Especiales necesitan una mejor coordinación entre las diferentes partes de la Secretaría, que deben articularse para asegurar su efectivo funcionamiento y una mayor simplificación de los procesos, como que ello les permita tomar decisiones y actuar con mayor celeridad. Sin duda, estas dos

reformas, sumadas a la reforma del manejo gerencial de la Organización, representan un primer paso esencial en la mejor articulación entre las distintas labores y entidades relevantes para el sostenimiento de la paz.

Por lo pronto tanto el sostenimiento de la paz, como la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, continúan como una prioridad para el secretario general António Guterres. Y con esta priorización continúa la oportunidad de que las Naciones Unidas articulen su trabajo a través de los pilares de la Organización. 

CITAS

1 Párrafo 2 de la Resolución 2261 (2016) del Consejo de Seguridad.

2 Párrafo 2 de la Resolución 2366 (2017) del Consejo de Seguridad.

3 Con excepción de la Misión en Myanmar, que fue creada por Resolución de la Asamblea General.

Bibliografía

- Resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Cartas idénticas de 29 de junio de 2015 del presidente del Grupo Asesor de Expertos sobre la Revisión de la Arquitectura del Mantenimiento de la Paz dirigidas al presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad (documento A/69/968).
- Resolución 70/262 de la Asamblea General de la ONU.
- Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad de la ONU.
- Resolución 2261 (2016) del Consejo de Seguridad de la ONU.
- Resolución 2366 (2017) del Consejo de Seguridad de la ONU.