

Manuela Mesa (coord.)

Retos inaplazables en el sistema internacional

Anuario 2015-2016

baiz



ceipaz

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Retos inaplazables en el sistema internacional.
Anuario CEIPAZ 2015-2016


Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra

© Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra

De esta edición:

© CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C
Calle Einstein, 13. Bajo
28049 Madrid
Tel. 91497.37.01
info@ceipaz.org
<http://ceipaz.blogspot.com>

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: Diciembre 2014
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-2012



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Más información en: www.fund-culturadepaz.org

Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i>	9
---	---

Tendencias internacionales

Emergencias planetarias, retos inaplazables <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de París <i>Ferrán Puig Vilar</i>	37
La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” <i>José Antonio Sanahuja</i>	71
El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales <i>Aitana Guia</i>	107
Balance de las Misiones de Paz: como mejorar sus prácticas <i>Francisco Rojas Aravena</i>	121
XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad <i>Manuela Mesa</i>	137

Perspectivas regionales

La reaparición de Rusia en el escenario internacional <i>Alberto Piris</i>	169
Irán, la cuestión nuclear y su papel como actor regional <i>Rosa Meneses</i>	181
La larga reconversión de la economía china <i>Xulio Ríos</i>	193
Cuba: mirando hacia el futuro <i>Andrés Serbin</i>	209
Tendencias en la resolución y gestión de conflictos en África: de la declaración a la ocupación de Sirte <i>Gorka Gamarra</i>	229

Relación de autores y autoras	257
-------------------------------------	-----

Balance de las Misiones de Paz: como mejorar sus prácticas

Francisco Rojas Aravena

Rector de Universidad para la Paz



La comunidad internacional dio un paso muy significativo en relación con la construcción de sociedades más estables, equitativas y con una mejor calidad de sus instituciones, con las decisiones adoptadas por la Asamblea General de la ONU, en su 70 aniversario, a fines de 2015. El documento *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* aprobó las 17 nuevas metas para el desarrollo sostenible. Estas marcan los grandes lineamientos para un desarrollo armonioso en el sistema internacional, para sus pueblos y para el planeta. Esta agenda busca la prosperidad para todas y cada una de las sociedades. Su cumplimiento conllevará el reforzar las perspectivas para una paz duradera. Así también, el desarrollo sustentable promoverá la erradicación de la pobreza y generará acciones esenciales que permitan alcanzar la prosperidad en el planeta. Es una agenda internacional fundada en la cooperación. El desarrollo de los 17 objetivos que se han planteado las naciones y los pueblos que conforman Naciones Unidas, establecen una nueva visión sobre la agenda global, en la cual la paz se ubica en el centro, al buscar constituir sociedades justas, inclusivas, que estén libres de temor, de violencia y que las

*La nueva agenda
conlleva construir
y desarrollar una
alianza mundial
para el desarrollo
sostenible*

necesidades básicas se encuentren satisfechas. El desarrollo sostenible, vinculado a la potenciación de las personas, con una protección del medio ambiente que evite la degradación y la contaminación, posibilitarán que las sociedades y las personas puedan disfrutar de una vida próspera, en igualdad y dignidad. La nueva agenda conlleva construir y desarrollar una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En base a la experiencia de los Objetivos del Milenio, en la principal institución global, multilateral, como es Naciones Unidas, los casi 200 Estados acordaron impulsar y alcanzar las metas y objetivos de desarrollo sostenible, los cuales posibilitarán construir un mundo mejor.

La realidad es que el sistema internacional se encuentra tensionado por nuevas guerras, nuevos conflictos, que ponen en peligro la estabilidad en distintas regiones y países, lo que genera un derrame de inestabilidad hacia el conjunto del sistema internacional. Con el fin de la Guerra Fría, se logró disminuir de manera significativa, durante una década, los distintos tipos de conflictos. Sin embargo, el número de guerras civiles prácticamente se multiplicó por tres entre el año 2007 y 2014, pasando de cuatro a 11 en este periodo, según la estimación de Naciones Unidas. Sin embargo, otras fuentes señalan que no hubo una variación sustancial y que el Índice Global de Paz se mantuvo estable (Institute for Economics and Peace, 2015). En cambio, otras fuentes señalan que, en el último año, hubo una tendencia positiva hacia una menor violencia y un manejo de conflicto más efectivo, a diferencia de lo ocurrido en la década pasada (SIPRI, 2015). Nuevos factores generan complejidades que impiden una solución efectiva a las guerras civiles. Entre estos, están el aumento del extremismo violento, los mercados ilícitos y la delincuencia organizada, que usufructúan de estas situaciones de tensión junto con la proliferación en el mundo de armas livianas y pequeñas, sin control por parte de las autoridades nacionales (Naciones Unidas, A/69/968-S/2015/490).

Para enfrentar muchas de estas situaciones de violencia, de polarización, de tensión, Naciones Unidas realiza importantes acciones en pro de la paz, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz. En la actualidad, más de 128.000 mujeres y hombres prestan sus servicios, arriesgan sus vidas, bajo la bandera de Naciones Unidas, en misiones en distintas partes del mundo. El objetivo fundamental de estas misiones es proteger a la población civil y apoyar procesos de paz, que en muchos casos son frágiles (Naciones Unidas, A/70/96-S/2015/446).

En los informes antes citados, se destaca la profunda preocupación por parte de Naciones Unidas, en que los cambios experimentados en la nueva conflictividad puedan superar la capacidad de respuesta del sistema multilateral, la respuesta de Naciones Unidas con sus operaciones de paz. Se reconoce que la paz es exigua, débil, frágil y, en muchos lugares, la violencia sigue imperando, buscando alcanzar “un triunfo militar” que no es posible. Los factores nacionales son, probablemente, los determinantes más importantes en el incremento de la conflictividad, la violencia y las guerras civiles en distintas partes del mundo. La falta de visión y de liderazgo, la (in)governabilidad y carencia de instituciones efectivas asociadas a la corrupción, el crimen organizado y una muy mala gestión pública, sirven de acicate para el mantenimiento y agudización de los conflictos o para que estos se expresen en ciclos recurrentes.

El Banco Mundial, en su informe de 2011 (Banco Mundial, 2011), afirmaba que 1.500 millones de personas viven en países afectados por ciclos reiterados y repetitivos de violencia política y criminal, que causan miseria humana y obstaculizan el desarrollo. Al evaluar las distintas situaciones de conflicto, el Banco Mundial destacó que estas guerras civiles o conflictos violentos tienden a repetirse de manera recurrente. Más del 90% de las guerras civiles en el último decenio tuvieron lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los últimos 30 años. La violencia criminal erosiona y socava los logros de procesos más o menos exitosos de paz. La fragilidad institucional y la debilidad en la construcción de instituciones y de bienes públicos nacionales y regionales, no solo inhiben el desarrollo, sino que imposibilitan brindar justicia, empleo y seguridad. Los países que tuvieron mayor dificultad para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio fueron precisamente los países con ingresos más débiles y frágiles y, principalmente, los que se encuentran en situaciones de conflicto. Todos estos países son más pobres. Las guerras civiles generan una mayor pobreza, una caída estrepitosa del PIB y daños no solo sobre la infraestructura del país, sino principalmente sobre la población civil, con particular virulencia en mujeres y niños. Estas guerras civiles generan un flujo de refugiados que afecta a países vecinos y buscan llegar a países con mayor desarrollo. Las guerras civiles potencian el desarrollo de enfermedades epidémicas, junto con la expansión del hambre.

Los conflictos violentos incrementan la desigualdad y producen una polarización que conlleva largos periodos para cicatrizar heridas profundas en el seno de sus sociedades, una vez alcanzados los “acuerdos” en favor de la paz. En esas condiciones, el desempleo, la corrupción y la exclusión se consolidan y con ellos se potencia el incremento reiterado de la violencia. Es en estos contextos, cada vez más complejos, en donde a los factores mencionados es necesario

agregar nuevas expresiones de intereses étnicos, tribales y religiosos, que incrementan la polarización política, la exclusión y, en muchos casos, la opresión de minorías o incluso de poblaciones mayoritarias por parte de quienes detentan el poder y lo ejercen de manera violenta. Naciones Unidas ha destacado de manera esencial que estos conflictos tienen efectos particulares de graves consecuencias sobre las mujeres. En muchos casos, en los contextos de guerras civiles, la violencia sexual se transforma en un instrumento de la guerra y también en un instrumento del terror, lo cual desencadena una mayor violencia y produce fracturas socio-culturales que duran generaciones. Estas nuevas guerras son diferentes a las de la Guerra Fría, aquellas eran de carácter inter-estatal; las guerras de hoy son intra-estatales e intra-sociales. En muchos casos, las guerras civiles nacionales se superponen y se vinculan con guerras inter-estatales, vecinales y regionales. El caso del Medio Oriente lo ejemplifica de manera muy clara. Estas nuevas guerras están causando millones de desplazados y refugiados, los cuales están generando movimientos de personas que se transforman, por esta situación, en causa de ingobernabilidad en terceros Estados. Paralelamente, los dramas humanitarios que se visualizan cada día con más fuerza en los medios audiovisuales, y estos demandan respuestas urgentes de todo el sistema internacional para evitar tragedias de mayor envergadura.

La incertidumbre se constituye en un elemento predominante en el actual contexto de interdependencia global y regional

Las relaciones de poder en el sistema internacional han cambiado y siguen cambiando de manera acelerada y profunda. La recurrencia de crisis y de situaciones de inestabilidad, se expresan en las distintas regiones del mundo. La incertidumbre se constituye en un elemento predominante en el actual contexto de interdependencia global y regional. Las relaciones globales se han complejizado con la presencia de múltiples actores. La interdependencia es la norma. Las amenazas y los riesgos también se han transnacionalizado. Existe una difusión del poder como una pauta recurrente; lo que se expresa en el resurgimiento de nacionalismos, secesionismos y una polarización creciente que se manifiesta como una crisis sistémica en lo político estratégico y también, en el ámbito financiero, económico y comercial. Las instituciones multilaterales encuentran dificultades para construir consensos sobre los grandes y urgentes desafíos globales como son los temas nucleares, medio ambientales, financieros, desastres y de seguridad. En especial, se requieren consensos sobre la gobernanza global y sobre la acción e intervención para el mantenimiento de la paz. El contexto del debate en Naciones Unidas sobre sostenimiento de la paz y operaciones de paz se ubica en este marco de creciente interdependencia y de fenómenos “intermésticos”, es decir, globales y domésticos al mismo tiempo. Estos fenómenos generan vulnerabilidades e incertidumbres en los diferentes contextos regionales. Esta situación demanda un mejor análisis de los conflictos y una capacidad de decisión más

ajustada a las distintas realidades regionales y nacionales (Rojas Aravena, 2013).

El objetivo 16 de las Metas del Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza

El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantea promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (A/RES/70/1).

Sin paz, no hay convivencia pacífica. Sin paz, no hay desarrollo sostenible. Sin paz, aumentan las inequidades. Sin paz, se incrementan las violaciones masivas a los derechos humanos. En ausencia de la paz, no es posible ejercer ningún derecho. Es por ello, que el objetivo 16 es trascendental en el contexto de las metas globales del desarrollo sustentable, que pretende alcanzar un mundo más próspero, visto tanto desde la perspectiva de las personas como del planeta y, por lo tanto, de las sociedades, los estados y su relación con “la madre tierra”. Los objetivos fundamentales desde la perspectiva de la paz son reducir, de manera sustancial, todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas a ella en todo el mundo. Lo anterior conlleva poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y toda forma de violencia contra los niños y poblaciones más vulnerables. Ello se alcanzará promoviendo el Estado de Derecho, de tal forma que se garantice la igualdad en el acceso a los derechos y en especial a la justicia para todas y todos. Alcanzar la paz significa reducir y buscar la eliminación de las corrientes financieras, ilícitas, así como el tráfico de armas a nivel internacional, regional y nacional. La lucha en contra de la corrupción es fundamental en todos los campos, pero posee particular gravitación para recuperar bienes robados, particularmente los culturales, y establecer acciones efectivas en contra de la delincuencia organizada.

Sin instituciones eficaces, responsables y transparentes, no será posible alcanzar la estabilidad nacional ni la gobernanza global. Son esenciales las instituciones para adoptar decisiones de carácter inclusivo, que puedan representar los intereses y necesidades tanto de las sociedades como del planeta en todos los niveles.

Medidas prácticas para contribuir a la paz pasan por el fortalecimiento de la gobernanza global, como de acciones efectivas para otorgar identidad jurídica a todas y todos desde el momento del nacimiento.

De igual forma, garantizar y hacer efectivo el acceso público a la información permitirá una mayor inclusión, pero a la vez, se deben proteger las libertades fundamentales en este nuevo contexto de circulación amplia de informaciones con datos personales. La cooperación internacional juega un rol fundamental y es la que posibilita, en muchos ámbitos, prevenir la violencia, y combatir el terrorismo y la delincuencia criminal transnacional. De allí que, para alcanzar este objetivo, Naciones Unidas requiere una nueva forma de pensar y una nueva forma de actuar en las operaciones de paz, así como en el sostenimiento de la paz a lo largo del tiempo. Este, por lo tanto, es un debate esencial que se desarrolla desde 2015 y que tomará gran parte del presente año 2016.

Repensando las operaciones de paz

En este capítulo, describo y analizo los dos documentos solicitados por el Secretario General referidos a Operaciones de Paz y Consolidación de la Paz. El primer grupo de trabajo fue presidido por José Ramos-Horta y el segundo fue presidido por Gert Rosenthal. Ambos documentos constituyen la base de las deliberaciones actuales en Naciones Unidas en la materia. Las principales conclusiones que se destacan en estos documentos son que se requiere superar los déficits que hoy día se presentan, particularmente con relación a la prevención y la mediación. La falta de prevención y la debilidad en las capacidades de negociación conllevan a que muchas crisis escalen y otras nuevas se presenten. A su vez, ha quedado claro que la militarización como respuesta no asegura el éxito y, por el contrario, facilita ciclos recurrentes de crisis.

Es en este contexto que se establecen importantes referencias y recomendaciones, tanto en el diseño como en la ejecución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, como en los marcos políticos e institucionales referidos a la Comisión de Consolidación de la Paz, al Fondo para la Consolidación de la Paz y a la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz. Las debilidades sistémicas de coordinación en un contexto de fragmentación institucional de las Naciones Unidas, reduce la prioridad que debería revestir el tema de la paz a través de la prevención como la tarea principal del conjunto del sistema. Al no tener una prioridad relevante, no recibe los fondos suficientes y solo se desarrollan acciones cuando supuestamente “callan los cañones”. Otro aspecto de relevancia que señalan ambos informes es el referido al tiempo. El éxito en las operaciones de paz y en el sostenimiento de la paz requiere plazos concordantes con cada uno de los contextos, evitando el generar decisiones sobre la

*Naciones Unidas
requiere una
nueva forma de
pensar y una
nueva forma
de actuar en
las operaciones
de paz*

base de mover, demasiado rápido acuerdos; máxime cuando estos no alcanzan a tener la firmeza necesaria, ni la participación adecuada del conjunto de los actores que deberían estar involucrados. En este sentido, “apurar el tranco” no augura la creación de instituciones con fuerte legitimidad, capacidad técnica y una adecuada implementación de sus acciones. Más bien, en algunos casos, esto ha significado retrocesos, y, como bien lo señaló el informe del Banco Mundial antes citado, en muchos casos se requiere al menos una generación para consolidar las instituciones, la gobernabilidad y establecer las bases de confianza sustanciales, luego de restañar las profundas heridas que dejan las guerras civiles. Es en este contexto que se podrán producir las reformas necesarias, la ejecución de elecciones libres y transparentes y el uso de mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos. Sobre estas bases, será posible apreciar avances en la seguridad ciudadana, en la legitimidad institucional y en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Un aspecto medular que señalan los informes es que la solución a las guerras civiles, a la violencia, a los conflictos de envergadura, es una solución política. “La política debe impulsar el diseño y la ejecución de las operaciones de paz”. Es decir, el lograr una paz estable, duradera, con respaldo social, no es el resultado de una acción militar, sino que será el resultado de acuerdos políticos sustantivos. Las Naciones Unidas, con sus operaciones de paz, contribuirán efectivamente a un diseño en el cual la política posee primacía por sobre las operaciones militares. Asociado a esta clara orientación, se encuentra el señalamiento que “debe hacerse un uso más flexible de toda gama de operaciones de paz de las Naciones Unidas en atención a la evolución de las necesidades sobre el terreno”. Es decir, desde el diseño político estratégico se debe definir qué tipo de operación es la que se requiere realizar. Esto adquiere una importancia aún mayor en la perspectiva de una tercera orientación sustantiva que señala que “la Secretaría de Naciones Unidas ha de centrarse más en las actividades sobre el terreno; y, las operaciones de paz de la organización deben centrarse más en las personas”. Esta orientación reafirma que la persona se encuentra en el centro y qué, por lo tanto, el conjunto de las acciones de Naciones Unidas, principalmente sobre el terreno, deben enfocarse en la protección del ciudadano y prestarle todo el apoyo, los servicios y acciones necesarias para protegerlos. Esto es plenamente concordante con las decisiones de la Secretaría y de la Asamblea General, referidas a la seguridad humana. Finalmente, el documento destaca una cuarta orientación, “con miras al futuro es preciso una alianza más sólida e inclusiva en materia de paz y seguridad”. Esta conlleva la necesidad de mejorar y avanzar en la cooperación internacional en pro de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

El conjunto de acciones de Naciones Unidas, principalmente sobre el terreno, deben enfocarse en la protección de las personas y prestarles todo el apoyo y servicios necesarios

La revisión que se está ejecutando sobre la institucionalidad para el sostenimiento de la paz, así como de las operaciones de paz, demandan el establecer y concordar nuevos enfoques que puedan asegurar la estabilidad y la seguridad internacionales. Estos nuevos enfoques parten por recuperar y reafirmar el rol de la prevención. En tal sentido, cabe destacar el informe del Secretario General del 26 de agosto de 2011, en el cual destaca la permanente y creciente importancia de la diplomacia preventiva, la cual incluye sistemas de alerta temprana, mecanismos eficientes de financiamiento, establecimiento de estructuras de prevención y el uso de distintos instrumentos para alcanzar la paz, desde la mediación al envío de tropas al terreno (S/2011/552).

El principal enfoque es: “que la prevención de conflictos y la mediación deben volver a ocupar el primer plano”. La cultura de la prevención debe desarrollarse entre los Estados Miembros, en la organización y en las acciones, así como en el desarrollo de las políticas públicas como el elemento crucial para la estabilidad y el buen gobierno. Un adecuado enfoque de prevención conlleva mejorar las capacidades de análisis sobre las causas profundas de los conflictos y, por lo tanto, requiere una mirada esencial sobre estos principios fundadores y simultáneamente, una revisión y comprensión adecuada de los nuevos contextos nacionales, regionales e internacionales en los cuales estos se expresan. Los aportes desde el mundo académico deberían ser fundamentales en este aspecto.

Un segundo enfoque está referido a: “la protección de civiles es una obligación básica de las Naciones Unidas, pero las expectativas deben coincidir con la capacidad”. Lo anterior conlleva a que, en el análisis y diseño de las operaciones de paz, se establezcan prioridades que puedan ser satisfechas de manera realista, sobre un análisis de los conflictos y un enfoque político apropiado. Por lo tanto, se requerirá tener “capacidades de evaluación, planificación, información y comunicaciones oportunas, así como un liderazgo y capacitación de mandatos centrados en objetivos concretos”.

Un aspecto de crucial importancia es la permanente supervisión política en los procesos de construcción de la paz, las operaciones de paz y, más especialmente, en los procesos de sostenimiento de la paz. La paz no se alcanza cuando se firma el acuerdo. Tampoco se establece con la celebración de las elecciones. Será a través de los procesos de reconciliación nacional, de inclusión de los distintos actores y de participación en los procesos de reforma y ampliación de los sistemas políticos, que la paz sustentable tendrá oportunidades para florecer. La supervisión política conlleva un seguimiento adecuado para producir los ajustes necesarios en estos procesos que,

tal como se ha señalado, no se resuelven de manera instantánea. Los procesos de paz requieren tiempo y recursos. Las evaluaciones independientes desde el mundo académico y desde las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir de manera significativa en esta orientación.

Un aspecto sustancial en el nuevo contexto de los conflictos internacionales, donde emergen ideologías extremistas que han cambiado la dinámica de muchos contenciosos, generando una alta polarización, una mayor intervención de fuerzas externas como producto de la transnacionalización, que en muchos casos se manifiesta en terrorismo local y terrorismo de alcance global. Los dos informes coinciden en que las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas no son adecuadas para participar en luchas contra el terrorismo. Pese a la expansión del terrorismo, las misiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deben estar fuera de la acción contra el terrorismo, en función de que no poseen el equipamiento necesario, no tienen ni producen la inteligencia específica para actuar sobre el terreno, ni tampoco poseen la logística, las capacidades y la preparación militar particular requerida en estos casos. Más en general, podemos afirmar que la acción contra el terrorismo es esencialmente una acción policial orientada por la política y, por lo tanto, está a cargo de fuerzas de seguridad especializadas de carácter policial.

Misiones de paz en ejecución

En la actualidad, las Naciones Unidas tiene desplegadas 16 operaciones de paz, de las cuales nueve se encuentran en el continente africano. Ellas son:

- Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Sede: Jerusalén, Israel.
- Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP). Sedes: Islamabad, Pakistán y Srinagar, India.
- Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP). Sede: Nicosia, Chipre.
- Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS). Sede: Campamento Faouar, Siria.
- Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL). Sede: Naquora, Líbano.
- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO). Sede: Laayoune, Sahara Occidental.
- Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Sede: Pristina, Kosovo.

- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Sede: Kinshasa, República Democrática del Congo.
- Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL). Sede: Monrovia, Liberia.
- Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI). Sede: Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Sede: Port-au-Prince, Haití.
- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS).
- Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Sede: El Fasher, Sudán.
- Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA). Sede: Zona de Abyei.
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Sede: Bamako, Mali.
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA). Sede: Bangui, República Centroafricana.

Los mandatos, las agendas y las decisiones son cada vez más complejas, lo que produce una mayor cantidad de víctimas entre los efectivos desplegados por Naciones Unidas

Cabe destacar que, además de las misiones de paz establecidas directamente por Naciones Unidas, cascos azules, otras organizaciones internacionales como la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la OTAN, la Unión Africana, la Comunidad de Estados Independientes y la OEA, han desarrollado misiones de sostenimiento de la paz y actividades asociadas al des-escalamiento de conflicto y la verificación del cese de fuego en distintas partes del mundo. Estas misiones son complementarias a las que desarrolla Naciones Unidas. La acción de la Unión Europea ha tenido un foco en el caso de Sudán del Sur en el año 2014, al igual que en Ucrania. Las de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa han estado focalizadas, en el año 2014, en la situación de Ucrania. Las correspondientes a la Unión Africana actúan en países de ese continente. En todo caso, estas acciones e intervenciones poseen una dimensión político-militar pero cuyo mandato está referido a dichas organizaciones y no a Naciones Unidas. Si bien las reglas de acción pueden tener concordancia, las responsabilidades de esas acciones no corresponden a Naciones Unidas. Las acciones de la OTAN en Afganistán, así como las de esta organización y de Rusia en Siria actualmente, son operaciones militares que responden a los intereses de los estados que representan y, por lo tanto, poseen una mirada diferente a las responsabilidades multilaterales de Naciones Unidas.

En general, tanto los informes de Naciones Unidas como de fuentes académicas señalan que los mandatos, las agendas y las decisiones

son cada vez más complejas, lo que produce una mayor cantidad de víctimas entre los efectivos desplegados por Naciones Unidas (Escola de Cultura de Pau, 2015).

El Consejo de Seguridad, en su sesión 7609 del 25 de enero del 2016, aprobó una resolución por la cual decidió establecer una misión política que participará como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito del proceso de paz en Colombia a la luz de los avances del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Esta es una misión que estará integrada por observadores internacionales desarmados, que verificará y vigilará la entrega de armas y el cese del fuego. Se espera que los países latinoamericanos y caribeños contribuyan de manera especial en esta misión Naciones Unidas, Resolución 2261 (2016). Consecuentemente, en la IV Cumbre Presidencial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, celebrada en Quito el 27 de enero de 2016, en el párrafo noveno, se reiteró el apoyo para la culminación del proceso de diálogo y se hicieron votos por el éxito de dicho proceso.

Principales recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz

El trabajo realizado por ambas comisiones de alto nivel ha generado un conjunto de recomendaciones sobre las que deberán decidir los Estados Miembro de Naciones Unidas para conformar nuevas perspectivas y estrategias en relación con el mantenimiento de la paz y el rol del sistema de Naciones Unidas. Las cuatro recomendaciones principales que se expresan en orientaciones fundamentales para el cambio de mentalidad y la definición de las operaciones de paz de Naciones Unidas son:

- a) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben formar parte de una estrategia más amplia de apoyo a un proceso político. Siempre que se despliegue una operación de paz, las Naciones Unidas han de impulsar o desempeñar un papel rector en el proceso político;
- b) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben responder a la situación sobre el terreno y traspasar sus funciones con mayor fluidez. La Organización ha de adoptar la expresión “operaciones de paz de las Naciones Unidas” como gama única de misiones y otras iniciativas en pro de la paz y la seguridad e integrar mejor su labor en ese ámbito;
- c) Las Naciones Unidas han de forjar el concepto de una Alianza Mundial y regional más sólida en pro de la paz y la seguridad, actuando como adalid de soluciones políticas imparciales y

facilitando la actuación de otras instancias. El marco de la alianza ha de incorporar modalidades de mejora de la capacidad y distribución de las tareas, así como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas;

- d) Las Naciones Unidas deben pasar a centrarse más en las actividades sobre el terreno y en las personas en el marco de sus operaciones de paz. Para ello hacen falta enfoques y estructuras modernizados para que las respuestas sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas sean mejores y más flexibles. Se requiere una colaboración más estrecha con las comunidades para contribuir a mejorar la ejecución del mandato (A/70/95-S/201/446).

En el caso del reporte sobre la estructura para la consolidación de la paz, las cinco recomendaciones son:

- a) Promover la coherencia a nivel intergubernamental;
- b) Mejorar la capacidad del Sistema de Naciones Unidas en lo relativo a la consolidación de la paz;
- c) Colaborar para sostener la paz;
- d) Asegurar una financiación más previsible para la consolidación de la paz;
- e) Mejorar la capacidad de liderazgo y ampliar la inclusión (A/69/968-S/2015/490).

La protección de los civiles conlleva buscar, propiciar y ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil

Ambos documentos, como lo hemos señalado, destacan de manera reiterada, la urgente necesidad de ubicar la prevención de los conflictos en el corazón de las acciones en pro de la paz. La mediación para la paz dará resultados en la medida en que funcionen las alertas tempranas y se hayan desarrollado mecanismos y espacios para la prevención de conflictos y evitar su escalamiento. El análisis de los conflictos se ubica en un aspecto central y los avances y las miradas innovadoras deberán ligar, de manera mucho más efectiva, los vínculos entre paz, gobernanza, desarrollo y derechos humanos. La trilogía que hemos señalado en otros trabajos sobre desarrollo humano, desarrollo sustentable y derechos humanos reafirma esta perspectiva (Rojas Aravena, 2012; Goucha y Rojas Aravena, 2003).

El foco en la protección de civiles conlleva el buscar, propiciar y ampliar la participación de organizaciones de la sociedad civil. De igual forma, cuando las misiones de Naciones Unidas operan en el terreno, deberían buscar formas de vinculación y de colaboración estrechas con las comunidades locales, así como con organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, que buscan la protección de civiles y resolver demandas básicas que el conflicto ha agudizado en la población civil.

Esta perspectiva de trabajo amplio y participativo es lo que posibilita la aplicación de los principios básicos en el desarrollo del mantenimiento de la paz en cualquier operación desde los buenos oficios a las acciones de interposición. Estos principios son el consentimiento de las partes involucradas, la plena imparcialidad de las acciones de Naciones Unidas y el no uso de la fuerza, con la excepción de la legítima defensa o en defensa del mandato generado por Naciones Unidas. Una tarea que debería impulsar la Secretaría de Naciones Unidas, en concordancia con las recomendaciones efectuadas en estos documentos, es la referida a la necesidad de “aumentar considerablemente el análisis estratégico de la dinámica de los conflictos en los planos local, nacional y regional, para prestar apoyo en la formulación de estrategias y políticas”. Esta capacidad de análisis estratégico generada en la Secretaría, es lo que posibilitará dar plena relevancia a la política y, por lo tanto, que las operaciones de mantenimiento de la paz en la perspectiva de la consolidación de la paz, se ubiquen como decisiones políticas que buscan proteger a los ciudadanos por encima de cualquier consideración de carácter militar como respuesta automática.

Un aspecto que el Secretario General de Naciones Unidas ha colocado en el centro del trabajo de la organización es relevar y generar espacios para las mujeres en todo el trabajo de Naciones Unidas, pero muy especialmente en lo referido a su labor en la construcción de la paz y la seguridad. Desde esa perspectiva, el Secretario General ha promovido el nombramiento de funcionarias en altos cargos directivos y el Consejo de Seguridad ha ratificado la gran importancia de las mujeres en los procesos de consulta, planificación y en el desarrollo de los cursos de acción en las operaciones de paz. ONU Mujer tiene un rol cada vez más sustantivo desde la concepción política de las operaciones que se deben desarrollar, como de las operaciones efectivas en el terreno.

Un segundo aspecto significativo en las orientaciones que el Secretario General ha puesto, es el relativo a la necesidad creciente de coordinación de las estrategias políticas y en la movilización y esfuerzos internacionales en cada operación de paz con las organizaciones regionales. En el actual contexto internacional como producto de la transnacionalización, las diferencias entre lo nacional, regional y lo internacional son difusas, por lo cual la inmensa mayoría de los conflictos tienen fuertes ligámenes más allá de sus fronteras, generando tensiones regionales y demandando una cooperación internacional de carácter regional y global.

Inmunidad es distinto a impunidad

Los dos informes elaborados a solicitud del Secretario General de Naciones Unidas destacan de manera clara que se debe dar una respuesta drástica a los abusos por parte del personal de Naciones Unidas, en especial en el cumplimiento de las normas de conducta, integridad y rendición de cuentas. Han sido particularmente graves los casos de abuso y explotación sexuales en los cuales se han visto involucrados cascos azules en países africanos y en otros, generando un daño a las personas a las cuales se debería servir. Particularmente, han generado actitudes de agresión sobre personas que debían ser protegidas, en particular niñas, niños de poblaciones locales que encontraban dificultades para denunciar los abusos. Como se destaca en uno de los informes, “la explotación y los abusos sexuales empañan la reputación de todo el personal de la organización”. Igualmente importante es que en ambos documentos reconocen importantes y graves deficiencias que había generado “una cultura de evitar la aplicación de normas” en distintas misiones. El Secretario General ha realizado un conjunto de propuestas y de sanciones y medidas administrativas para ser aplicadas en todos estos casos, donde figuran, entre otros, el despido, la repatriación del personal y la rendición de cuentas de tal forma que se eviten vacíos en los procesos de investigación y que el castigo a las infracciones pueda ser efectivos.

La responsabilidad de los Estados Miembros debería llevar a la construcción de consensos para posibilitar una acción efectiva y permanente de Naciones Unidas

En síntesis, la inmunidad no debe traducirse en impunidad. La inmunidad tiene como objetivo resguardar las acciones en el ejercicio del trabajo profesional de los funcionarios y en ningún caso, impedir o evitar el enjuiciamiento de estos por actos de explotación o abusos sexuales. Esta es una tarea que requiere seguimiento y que los cambios de orientación general en las misiones de paz deben reafirmar. En tal sentido, no debe existir ningún privilegio generado por la inmunidad que pueda comprometer la integridad y la misión que Naciones Unidas desarrolla a través de las misiones de paz y del sostenimiento de la paz con el fin de resguardar la estabilidad y la seguridad internacionales.

Nuevos liderazgos globales y toma de decisiones durante 2016

La discusión que se está desarrollando en el seno de Naciones Unidas y al momento de tomar decisiones sustantivas, probablemente se requerirá cambiar la estructura superior de la institución. El 2016 será un año de importantes cambios en el liderazgo de Naciones Unidas, comenzando por la decisión de la nueva o nuevo Secretario General.

En este sentido, las decisiones que se adopten podrán vincularse a las visiones que expresen quienes busquen el más alto cargo dentro del sistema de Naciones Unidas respecto a la mejor forma de responder, desde Naciones Unidas, a los diversos conflictos en el mundo. No obstante, la presión que pueda existir en este sentido para adoptar decisiones adecuadas, el cambio en los relacionamientos en torno a la Secretaría General de Naciones Unidas tendrán como consecuencia el relentecer el proceso de debates y decisiones sobre este aspecto crucial de las tareas de Naciones Unidas, la consolidación de la paz y el desarrollo de operaciones de paz en diversas regiones del mundo. Este tema es crucial para la estabilidad global y, por lo tanto, la responsabilidad de los Estados Miembros debería llevar a la construcción de consensos para posibilitar una acción efectiva y permanente de Naciones Unidas. Estas acciones asegurarán la sostenibilidad de la paz por medio del conjunto de iniciativas que la organización es capaz de adoptar y en las cuales ha acumulado una experiencia esencial desde 1948, cuando se desarrolló la primera misión de paz en el mundo y se establecieron las primeras acciones de mediadores para lograr resolver los conflictos de ese entonces.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2011), *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington D.C : Banco Mundial

Escola de Cultura de Pau (2015), *Alerta 2015: Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona. Escola de Cultura de Pau. Disponible en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/15/alerta15e.pdf>

Institute for Economics and Peace (2015), *Global Peace Index 2015*. Disponible en: www.visionofhumanity.org

Rojas Aravena, Francisco (2013), "Transformaciones Globales y Cambio en las Relaciones de Poder. Impacto en América Latina y el Caribe". *Nueva Sociedad* No. 246, julio-agosto 2013. www.muso.org.

Rojas Aravena, Francisco (2012) (Editor), *Seguridad Humana: Nuevos Enfoques*. San José, Costa Rica : FLACSO/CAF.

Moufida, Goucha y Rojas Aravena, Francisco (2003) (Eds.), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*. Paris: UNESCO/FLACSO.

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. Documento del Grupo Consultivo de Expertos sobre el "Examen de la estructura para la consolidación de la paz".

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. A/70/96-S/2015/446*. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz.

Naciones Unidas, Asamblea General. A/RES/70/1. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. S/2011/552. *Diplomacia Preventiva: Obtención de resultados*

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución 2261 (2016).

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. A/70/95-S/201/446.

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. A/69/968-S/2015/490.

SIPRI (2015), *SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security*. Suecia: 2015. <http://www.sipriyearbook.org>