

Consideraciones Para
El Personal Directivo
De Las Misiones De
Mantenimiento De La
Paz De Las
Naciones Unidas

Copyright 2010 del International Forum for the Challenges of Peace Operations and the Challenges Forum Partner Organizations. Todos los derechos reservados.

Está permitido reproducir este trabajo, siempre que no se haga uso comercial del mismo y que se notifique al Challenges Forum.

Impreso por Elanders, Mölnlycke, Suecia, 2012.

Tapa: Fotos de la Galería de Noticias de las Naciones Unidas.

Citas sugeridas: International Forum for the Challenges of Peace Operations, Considerations for Mission Leadership in United Nations Peacekeeping Operations Elanders, Mölnlycke, Suecia, 2012. (ISBN: 978-91-979688-2-9).

Las traducciones del Estudio de Consideraciones a los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas fueron una generosa colaboración de los Socios y se encuentran disponibles en www.challengesforum.org.

Para obtener mayor información sobre el Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz, por favor contactarse con: International Forum for the Challenges of Peace Operations Coordinators and Secretariat, Folke Bernadotte Academy, Drottning Kristinas väg 37, P.O. Box 270 68, S-102 51, Estocolmo, Suecia, Teléfono: +46 (0)612 823 00, Correo electrónico: info@challengesforum.org

Índice de Contenidos

Prólogo	7
Agradecimientos	9
Introducción	11
Alcance.....	12
Metodología.....	13
Principios Aplicables al Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas .	14
Primacía Política	15
Capítulo 1: Liderazgo, Coordinación e Integración	17
1.1 La Importancia Fundamental del Liderazgo de la Misión	17
1.2 Implementación del Mandato.....	18
1.3 Misiones Integradas.....	22
1.4 Consideraciones.....	25
1.4.1 Optimizar la Ubicación y Tratar de Lograr Equipos Integrados Funcionalmente.....	26
1.4.2 Aplicar un Enfoque Flexible y Basado en la Colaboración	26
1.4.3 Desarrollar un Entendimiento Compartido	29
1.4.4 Nivelar la Diversidad Organizacional y Cultural	31
1.4.5 Aceptar y Garantizar que se Asuman las Responsabilidades	31
1.4.6 Promover el Planeamiento y la Acción Integrada	33

1.4.7 Utilizar Herramientas de Planificación y de Evaluación de Manera Efectiva y Creativa.....	34
1.4.8 Garantizar que se Establezcan Prioridades y Secuencias de Acción	35
Capítulo 2: Consideraciones sobre Temas Transversales y Administración de la Misión	37
2.1 Temas Transversales	37
2.1.1 Protección de Civiles	37
2.1.2 Derechos Humanos.....	39
2.1.3 Género.....	41
2.1.4 Acción contra las Minas.....	42
2.1.5 Reforma del Sector de Seguridad	43
2.1.6 Desarme, Desmovilización y Reintegración	45
2.2 Consideraciones sobre la Administración y Gestión de la Misión	46
2.2.1 Seguridad y Protección	46
2.2.2 Información Pública	47
2.2.3 Conducta y Disciplina.....	48
2.2.4 Recursos.....	49
Capítulo 3: Facilitar y Apoyar el Proceso Político	51
3.1 El Rol Político de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz	51
3.2 Resultado: Apoyo al Proceso de Paz	55
3.3 Resultado: Promoción de la Reconciliación Nacional.....	60
3.4 Resultado: Celebrar Elecciones Pacíficas y Creíbles	64

3.5 Resultado: Fortalecimiento de la Autoridad del Estado y de las Instituciones Legítimas.....	69
3.6 Resultado: Sociedad Civil Revitalizada y Medios de Comunicación Independientes	73
Capítulo 4: Crear un Ambiente Seguro y Estable	77
4.1 ¿Qué es un Ambiente Seguro y Estable?	77
4.2 Resultado: Separación de las Facciones en Conflicto y Finalización del Combate.....	79
4.3 Resultado: Civiles Protegidos	82
4.4 Resultado: Reestablecimiento de la Libertad de Movimiento.....	89
4.5 Resultado: Establecimiento del Orden Público	92
4.6 Resultado: Implementación de los Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración	97
4.7 Resultado: Profesionalización del Sector de Defensa.....	106
4.8 Resultado: Recuperación de la Integridad Territorial.....	109
Capítulo 5: Fortalecimiento del Estado de Derecho con Respeto por los Derechos Humanos.....	115
5.1 La Naturaleza de un Estado de Derecho Fortalecido con Respeto por los Derechos Humanos	115
5.2 Resultado: Marco Legislativo Fortalecido	118
5.3 Resultado: Sector Judicial Fortalecido.....	122
5.4 Resultado: Fortalecimiento de la Policía y Otros Sectores Responsables de Hacer Cumplir la Ley	129
5.5 Resultado: Sistema Correccional Fortalecido	135

Capítulo 6: Promover la Recuperación Social y Económica.....	141
6.1 El Rol Social y Económico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.....	141
6.2 Resultado: Se Brinda Apoyo a la Ayuda Humanitaria Segura y Efectiva	144
6.3 Resultado. Restablecimiento de los Servicios Básicos	150
6.4 Resultado: Apoyo al Retorno y a la Reintegración de los Refugiados y de los Desplazados Internos.....	153
6.5 Resultado: Transición de la Recuperación al Desarrollo	157

Prólogo

Debido a la naturaleza compleja y multidimensional de las operaciones de mantenimiento de la paz modernas, es necesario contar con líderes senior en las misiones que sean capaces de enfrentar una vasta gama de tareas y desafíos, desde derechos humanos hasta esfuerzos de reconciliación y desde el establecimiento del estado de derecho hasta complejos procesos de desarme, como así también la protección de civiles, entre muchas otras actividades. El Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo en el Terreno de las Naciones Unidas trabajan para elaborar lineamientos que sirvan como guía para los líderes senior de las misiones con el objetivo de ayudarlos a enfrentar los desafíos que surgen constantemente y a adaptarse a los contextos en continuo cambio en el que se despliegan las operaciones de paz actuales.

A medida que tratamos de garantizar que la doctrina de las operaciones de paz se adapte a los desafíos que enfrenta el mantenimiento de la paz de la ONU, es importante poder hacer, periódicamente, una pausa para reflexionar sobre las complejas circunstancias que involucra el proceso de implementación de los mandatos del Consejo de Seguridad. Las consideraciones elaboradas para los Líderes Senior en las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas brindan un panorama detallado de las operaciones de paz multidimensionales desarrolladas durante el 2010 y se basan en experiencias previas, como así también en las opiniones e ideas más recientes sobre diversas temáticas. A pesar de que todas las operaciones son diferentes, y dos situaciones puntuales nunca son idénticas, se han recopilado una serie de prácticas recomendadas que pueden ser consideradas o aplicadas en varios escenarios. En su carácter de tal, el estudio de estas Consideraciones representa una importante contribución para lograr el entendimiento de los temas y los desafíos que deben enfrentar las fuerzas de paz en todos los niveles.

Me gustaría expresar mi gratitud hacia el Challenges Partnership por asumir la ardua tarea de elaborar este estudio. Asimismo, me siento igualmente complacido por el proceso exhaustivo e inclusivo que se llevó a cabo y que se enriqueció con el conocimiento y la experiencia acumulados por un sinnúmero de instituciones e individuos de toda la comunidad global del mantenimiento de la paz. Finalmente, quiero expresar mi gratitud por la intención de los participantes del Challenges Partnership de hacer de éste un documento dinámico, que será revisado y actualizado a intervalos regulares en los próximos años, con el objetivo de que continúe siendo una herramienta fundamental para los líderes de las misiones y para todo el personal que integra las operaciones de paz alrededor del mundo entero.

Diciembre 2010

Sr. Alain Le Roy
Secretario General Adjunto de Operaciones de Paz
Naciones Unidas

Agradecimientos

Los líderes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en todo el mundo enfrentan desafíos cada vez más complejos. En tiempos de crisis financiera mundial, se espera que las misiones cumplan con mandatos cada vez más ambiciosos. Dado el mayor alcance y contenido de las operaciones contemporáneas, los líderes de las misiones deben tomar decisiones difíciles sobre una amplia gama de temas cuando traducen los mandatos en planes de implementación del mismo en el ámbito de la misión.

Los temas que requieren de un análisis profundo implican preguntas tales como: ¿Cuáles son las condiciones necesarias para alcanzar el éxito? ¿Cuáles son las responsabilidades y los requerimientos de coordinación? ¿Cuáles son los recursos necesarios y cuáles se encuentran disponibles? ¿Cuáles son los desafíos y los riesgos existentes? ¿Qué objetivos debe plantearse la misión? ¿Cuáles son los resultados que harán posible el logro de estos objetivos? ¿Qué actividades se llevarán a cabo para alcanzar estos resultados? ¿Cuáles son los recursos necesarios para llevar a cabo estas actividades? ¿Cuáles son los riesgos y los desafíos que surgen y cuales son los puntos de referencia en el corto, mediano y largo plazo? En definitiva, ¿cuáles son las prioridades y cómo puede el equipo de líderes de la misión direccionar el esfuerzo de la mejor manera?

Este estudio independiente es el resultado de una serie de talleres sistemáticos y exhaustivos organizados por el Challenges Partnership en 2009 y 2010 con el objetivo de brindar un análisis y un entendimiento práctico sobre los puntos que los líderes de las operaciones de paz de la ONU desearían considerar cuando trabajan en la planificación e implementación de los mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad.

El Foro Internacional sobre los Desafíos de las Operaciones de Paz es una asociación global e inclusiva de organizaciones que cuenta con la participación de líderes civiles, militares y policías, diplomáticos y académicos (Véase Anexo 2 – Listas de organizaciones que integran el Challenges Partnership). Los participantes representan de forma equilibrada a organizaciones civiles y militares, países desde el sur hasta el norte, incluyendo a los principales contribuyentes de tropas militares y policiales, donantes financieros y organizaciones de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El denominador común entre todos ellos es el compromiso fundamental de buscar soluciones integrales para hacer frente a los

actuales desafíos de las operaciones de paz modernas. El Challenges Partnership aprecia las contribuciones y la participación activa y las contribuciones efectuadas al Foro por parte de los funcionarios de organizaciones internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas, y a importantes organizaciones regionales.

No habría sido posible efectuar el presente estudio sin el compromiso y las contribuciones de las organizaciones parte del Challenges Partnership y la dedicación de los individuos que integran esas organizaciones que generosamente compartieron sus recursos humanos, intelectuales y financieros durante este proceso. Los comentarios y los aportes de las Naciones Unidas, y en particular del Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno, han sido de un valor incalculable para garantizar la calidad, la vigencia y la relevancia de este estudio. Alrededor de 20 funcionarios que se desempeñan o se desempeñaron como Representantes Especiales del Secretario General, Comandantes de la Fuerza y Comisionados Policiales han revisado el documento, y han compartido con generosidad sus puntos de vista y sus comentarios.

El Challenges Partnership comparte con beneplácito el presente estudio con la más amplia comunidad internacional de fuerzas de paz en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Es nuestro deseo que este estudio pueda servir de ayuda a los líderes de las misiones y a sus equipos de trabajo en todo el mundo cuando tengan que evaluar la mejor manera de convertir mandatos exigentes en misiones efectivas, en la actualidad y en el futuro.

Diciembre 2010

Sr. Jean-Marie Guéhenno

Patrocinador, Foro Internacional de Desafíos de las Operaciones de Paz/

Ex Secretario General Adjunto de Operaciones de Paz

Naciones Unidas

Introducción

El Challenges Partnership tiene una larga historia de colaboración sostenida con el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (de aquí en adelante DOMP) en apoyo de la elaboración de doctrina de las operaciones de paz de Naciones Unidas (de aquí en adelante ONU). Más recientemente, en 2006 y 2007, los Socios se vieron involucrados activamente en la organización y conducción de una serie de talleres para colaborar con la elaboración de “Los Principios y Lineamientos Aplicables a las Operaciones de Paz de la ONU” (Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations), del DOMP, comúnmente conocidos como la “Doctrina Capstone”, que se publicara en 2008.¹ Comprometidos con seguir involucrados en el proyecto general de doctrina del DOMP, los Socios acordaron con el DOMP a fines de 2008 que, como próximo paso específico, el Challenges Partnership se avocaría a identificar algunos de los principios y conceptos que sustentan las tres funciones principales de las operaciones de paz multidimensionales de la ONU según fueran articuladas en la Doctrina Capstone. De esta manera, no existiría la intención de escribir doctrina para el DOMP sino, mediante la identificación y el debate de los conceptos necesarios para “operacionalizar” los tres elementos fundamentales del mantenimiento de la paz contemporáneo, efectuar una contribución que permita a los líderes senior de las misiones lograr un entendimiento más amplio de las cuestiones que deben enfrentar. Esta era la génesis de este Estudio que se ha vuelto conocido como “Consideraciones sobre el Liderazgo en la Misión en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU”.

El objetivo de este trabajo es contribuir con ideas conceptuales y una comprensión más amplia de las funciones principales de una operación de paz multidimensional con el fin de brindar asistencia en la elaboración de lineamientos a nivel operacional para quienes llevan a la práctica el mantenimiento de la paz del DOMP en el terreno.

Existe una gran variedad de tareas, o actividades, necesarias para apoyar a un mandato diseñado para modificar un ambiente de post conflicto hacia uno en el cual se pueda lograr la perspectiva de una paz sustentable. En la actualidad, las misiones de mantenimiento de la paz multidimensionales cuentan con el liderazgo político del proceso, pero, a menudo, carecen de la autoridad, el presupuesto, la

¹ Disponible en http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

competencia o los recursos necesarios para asumir las tareas derivadas del mandato. Con el fin de ayudar a las misiones de mantenimiento de la paz a enfocarse en sus asuntos más esenciales, la Doctrina Capstone identificó las funciones principales en su Capítulo 2.3:

- *Crear un ambiente seguro y estable mientras se fortalece la capacidad del Estado de brindar seguridad respetando el estado de derecho y los derechos humanos;*
- *Facilitar el proceso político promoviendo el diálogo y apoyando el establecimiento de instituciones gubernamentales legítimas y efectivas;*
- *Brindar un marco que garantice que la ONU y otros actores internacionales puedan desarrollar sus actividades a nivel local de manera coherente y coordinada.*

La Doctrina Capstone brinda una guía a nivel estratégico (si bien sus principios y lineamientos afectan a todos los niveles). El puente que conecta al nivel estratégico con el táctico es el nivel operacional, en el cual todas las actividades tendientes al éxito deben entrecruzarse e integrarse en un solo plan de acción. Esta es la tarea y la responsabilidad del Personal Directivo Superior de la Misión (Mission Leadership Team – MLT), encabezada por el Jefe de Misión (Head Of Mission – HoM). El principal esfuerzo de este estudio se concentró en referirnos a una amplia gama de consideraciones dirigidas al Jefe de Misión y al Personal Directivo Superior de la Misión para asistirlos al momento de intentar implementar mandatos complejos del Consejo de Seguridad conforme a las tres funciones principales. De esta manera, retoma el estudio donde lo dejó la Doctrina Capstone. Si bien no logra ser exhaustivo, se enfoca y analiza temáticas a nivel operacional y puede servir como un documento de referencia de utilidad para los líderes senior en el terreno. Para poder lograr un entendimiento profundo de los temas que se incluyen en el estudio, será necesario recurrir a la lectura complementaria de documentos más especializados.

Alcance

El presente Estudio se ha escrito en tiempos en que se mantiene una elevada demanda mundial de operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales, a la vez que los recursos son limitados. Al mismo tiempo, el entendimiento del

nexo entre el mantenimiento de la paz y la reconstrucción de la paz y de la importancia de la reforma del sector de seguridad y el (re)establecimiento del estado de derecho como estrategia de salida para una misión de paz, hacen que la tarea de los líderes senior de una misión de mantenimiento de la paz sea más compleja todavía. El Estudio se avoca al análisis de este ambiente, que se caracteriza por mandatos del Consejo de Seguridad que requieren un compromiso multidimensional para sortear los múltiples aspectos que abarca un conflicto, a la vez de aplicar las previsiones del Capítulo VII para permitir el uso de la fuerza a nivel operacional y táctico para proteger a los civiles y a aquellos incluidos en el mandato. Por lo tanto, se enfoca principalmente en el mantenimiento de la paz contemporáneo y multidimensional que continúa evolucionando.

Metodología

Es peligroso e inconveniente estereotipar a las misiones y sus problemas, por ende, cualquier guía conceptual no debería convertirse en una lista de control de las cosas que se deben hacer sino avocarse a un debate útil, en base a temas genéricos, sobre los puntos que el Personal Directivo Superior de la Misión podría considerar como prácticas recomendadas. Por ello, la metodología aplicada a este estudio se ha basado en los siguientes puntos:

- Definir las condiciones pre-existentes para alcanzar el éxito, aunque no es probable que se den todas estas condiciones al momento del despliegue de una misión;
- Identificar los diferentes objetivos clave que debe proponerse el Personal Directivo Superior de la Misión en base al análisis de diferentes mandatos y de la Doctrina Capstone;
- Identificar los resultados genéricos que sustentan cada uno de estos objetivos;
- Atribuir a cada resultado un amplio marco de referencia en base a las prioridades existentes a corto, mediano y largo plazo, muchas de las cuales sobrepasan el ciclo de vida, las responsabilidades derivadas del mandato y los presupuestos de una misión;
- Combinar los resultados con las responsabilidades, los recursos, los desafíos y riesgos, así como las consideraciones apropiadas para implementar acciones efectivas;

Esta metodología se corresponde con las prácticas recomendadas, incluyendo a los modelos lógicos sugeridos por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

(Office of Internal Oversight Services) de las Naciones Unidas.²

Sin embargo, no todas las consideraciones incluidas en el estudio fueron agrupadas en relación a objetivos; por ello, los dos primeros capítulos se enfocan en liderazgo, implementación del mandato, integración, coordinación y temas críticos y generales de una misión. Estos puntos brindan un marco normativo para los líderes senior de una misión.

Posteriormente, en los Capítulos del 3 al 6, se tratan los cuatro objetivos principales extraídos del análisis del mandato y de las funciones principales del mantenimiento de la paz, a saber:

- Capítulo 3: Facilitar el Proceso Político;
- Capítulo 4: Crear un Ambiente Seguro y Estable;
- Capítulo 5: Fortalecer el Estado de Derecho con Respeto por los Derechos Humanos;
- Capítulo 6: Promover la Recuperación Social y Económica.

Principios Aplicables al Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas

Cuando se analizan las tareas que debe asumir el Personal Directivo Superior de la Misión en apoyo de las funciones principales del mantenimiento de la paz, se deben tener en cuenta los principios fundamentales establecidos en la Doctrina Capstone y la manera en que éstos se adaptan para reflejar el nuevo y demandante ambiente que se observa en la actualidad:

- Consentimiento: un compromiso de las partes con el proceso de paz y su aceptación de la operación de mantenimiento de la paz, que se traduce en libertad de acción física y política de la misión para poder llevar a cabo las tareas que se le asignan en el mandato;
- Imparcialidad: una misión de mantenimiento de la paz debe implementar el mandato sin favorecer ni perjudicar a ninguna de las partes. La imparcialidad, no obstante, no debe confundirse con neutralidad, inactividad o inacción;

² Para mayor información, consultar en el “OIOS Inspection and Evaluation Manual”, disponible en http://www.un.org/Depts/oios/ied/ied_manual-v1-6.pdf.

- Evitar el Uso de la Fuerza excepto en Defensa Propia o en Defensa del Mandato: un principio adaptado de su articulación original para operaciones de paz tradicionales, y que en la actualidad implica que la fuerza puede, y en muchos casos debería, ser empleada en apoyo del mandato y de aquellos protegidos por el mismo.

Y los factores clave para el éxito de una misión de mantenimiento de la paz:

- Credibilidad;
- Legitimidad;
- Autonomía nacional/local.

Estos principios actúan como una lente a través de la cual se pueden observar y analizar todas las actividades de la misión. Se debe entender completamente cómo interactúan, entran en conflicto o se apoyan mutuamente para poder brindar una guía y herramientas de análisis al liderazgo senior de la misión.

Primacía Política

Finalmente, el Estudio pretende enfatizar la primacía de la naturaleza política del mantenimiento de la paz contemporáneo. La misión de paz, liderada por su Jefe de Misión, pone de manifiesto el compromiso político de la comunidad internacional. El alcance de este compromiso es mucho más amplio que meramente el liderazgo de una misión de mantenimiento de la paz y abarca al complejo conjunto de actores que trabajan en el área de la misión, el país anfitrión, los estados vecinos, las organizaciones regionales e internacionales y los Estados Miembro interesados, incluyendo a los países contribuyentes de fuerzas militares y policiales (TCCs y PCCs). Por lo tanto, la importancia del compromiso político del Personal Directivo Superior de la Misión es destacada en todo el documento y conforma la base de todas las consideraciones incluidas en este Estudio. El compromiso del Personal Directivo Superior de la Misión nunca puede ser un proceso mecánico sino una hábil articulación de un juicio político refinado. No obstante, se reconoce que este juicio debe sustentarse en el conocimiento de las prácticas recomendadas y de algunas consideraciones genéricas.

Capítulo 1

Liderazgo, Coordinación e Integración

1.1 La Importancia Fundamental del Liderazgo de la Misión

Podría decirse que un liderazgo altamente efectivo por parte del Personal Directivo Superior de la Misión es el factor más importante para lograr el éxito de todas las operaciones de mantenimiento de la paz. Con un liderazgo así, las misiones de la ONU pueden optimizar el empleo de recursos, motivar al personal de la misión, brindar a la nación anfitriona un buen ejemplo de construcción de la paz y de un estado, y fortalecer la credibilidad y la reputación de la Organización.³

Las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU son cada vez más complejas, requiriendo de un liderazgo imaginativo y dedicado y basado en la integridad y en la competencia. La naturaleza multifacética de las operaciones de paz se ha documentado en las lecciones aprendidas de una gran cantidad de misiones a lo largo de las últimas seis décadas. En estas lecciones, que reflejan las expectativas de la comunidad internacional en un ambiente global en constante cambio, se pudo observar la incidencia cada vez mayor de conflictos intra-estados, el fortalecimiento de las entidades regionales, y un incremento en la presencia de actores no estatales, y se puso de manifiesto una tendencia en lo que respecta a las operaciones multidimensionales. El mantenimiento de la paz tradicional que se basa en el mantenimiento o la observación del cese de fuego entre estados que brindaban su consentimiento continua siendo una tarea de mantenimiento de la paz válida para la ONU pero, desde los 90, se observó un marcado incremento en el requerimiento de misiones integradas de la ONU para conducir operaciones de paz dentro de los estados y en ambientes adversos. En la actualidad, los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU son más demandantes y presentan mayor cantidad de desafíos a medida que se reconoce que las funciones de establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y construcción de la paz se superponen cada vez más.

³ Para efectuar un estudio completo de los desafíos y las responsabilidades que implica liderar una operación de mantenimiento de la paz, véase Connie Peck, *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, UNITAR, 2006.

Estos cambios en las tareas asignadas al mantenimiento de la paz tradicional ocasionan mayores demandas al liderazgo de la misión, lo que exige un Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión mejor preparado, con mayor cantidad de recursos y responsable por sus actos.

La composición del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión varía dependiendo de los requerimientos específicos de una misión. En las operaciones de paz multidimensionales de hoy en día, el Jefe de Misión y el líder del grupo de Personal Directivo Superior de la Misión es, usualmente, el Representante Especial del Secretario General (SRSG). Por lo general, el Jefe de Misión cuenta con el apoyo de uno o más Representantes Especiales Adjuntos (DSRSG – Deputy SRSG), uno de los cuales es a menudo designado como Coordinador Residente (RC – Resident Coordinator) o Coordinador de Actividades Humanitaria (HC – Humanitarian Coordinator) de los organismos y programas de la ONU que integran el Equipo de la ONU en el País (UN Country Team – UNCT). Es probable que las misiones multidimensionales e integradas comprendan a una variedad de componentes civiles y uniformados, cuyos jefes o líderes por lo general formarán parte del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión. Entre estos líderes senior se encuentra el Comandante de la Fuerza (FC – Force Commander), el Comisionado de Policía (Police Commissioner), y el Director o Jefe del Apoyo a la Misión (DMS / CMS), como así también el Jefe de Estado Mayor (COS – Chief of Staff). Las cualidades de liderazgo individuales de los integrantes del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión revisten crucial importancia, pero pueden ser optimizadas solamente si las personalidades se complementan entre sí y el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión opera con compatibilidad como un grupo inclusivo y coherente en el cual los miembros respeten las competencias y los mandatos de los demás.

1.2 Implementación del Mandato

La tarea principal del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión es implementar el mandato asignado a la misión. Los mandatos incluyen muchas tareas y directivas que por lo general el SG amplía o reajusta con el correr del tiempo. A menudo, los mandatos reflejan las preocupaciones políticas de los Estados Miembro más que una valoración realista de los efectos prácticos de su implementación.⁴ Los líderes de la ONU tienen que operacionalizar estos mandatos

⁴ International Peace Institute, “From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations”, *IPI Meeting Note*, January 2010.

complejos y, a veces, ambiguos sin contar con una guía clara que les permita definir el éxito. Dependiendo del liderazgo de la misión, los mandatos pueden ser percibidos tanto como una limitación a la acción o como una oportunidad para el compromiso y el pensamiento pro-activo. Con anterioridad al despliegue, el Jefe de Misión debería mantener un debate sincero con los líderes del Departamento de Operaciones de Paz (DOMP) y otros Departamentos y Oficinas de relevancia (Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Políticos) para lograr un entendimiento común del mandato y de la intención del mismo.

La naturaleza principal de cualquier estrategia, ya sea que esté en el contexto de ayuda humanitaria, construcción de la paz o mantenimiento de la paz, es la relación entre los *fines*, la *manera* y los *medios*. En el mantenimiento de la paz, los *fines* son los objetivos, por ejemplo, crear un ambiente seguro y estable o implementar un proceso de paz; la *manera* es la forma en que se tratará de aplicar una estrategia, como ser los esfuerzos diplomáticos o el apoyo a las elecciones o a la reconciliación; y los *medios* se refiere a los recursos disponibles, entre los que se incluye al personal, al equipamiento, a las influencias políticas y al apoyo internacional. Es de fundamental importancia asegurarse de que se entienda totalmente la relación entre los *fines*, la *manera* y los *medios*. Si esta relación es ambigua, se puede poner en riesgo el plan completo de la misión y el éxito en la implementación del mandato.

Desde un inicio, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión tendrá que determinar las prioridades de la misión y considerar qué puntos se pueden alcanzar en la práctica dentro de un marco de tiempo determinado, y luego estar preparado para efectuar ajustes a esas prioridades a medida que las circunstancias cambian (como seguramente sucederá). Será necesario que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión logre equilibrar los planes con los recursos humanos y financieros. Asimismo, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería definir claramente los objetivos estratégicos, elaborar planes de trabajo coordinados, y priorizar las actividades para poder brindar apoyo de manera eficiente y efectiva y distribuir adecuadamente los recursos disponibles. En cualquier caso, el compromiso nacional es fundamental; de hecho, como se argumenta a menudo, cuanto más intrusivo es un mandato con respecto a la soberanía de un país, es también mayor la importancia de que los actores locales se involucren en el proceso.

Una herramienta esencial para determinar las prioridades es la evaluación estratégica y el planeamiento integrado subsiguiente. Este análisis debería considerar determinados factores, incluyendo las causas originarias del conflicto, la historia y las características del país anfitrión, y el rol de los actores regionales e internacionales. Una evaluación estratégica representa al bloque que forma la base para el desarrollo de los objetivos comunes de la ONU, la formulación del mandato, y la base para el Proceso de Planeamiento Integrado de la Misión (Integrated Mission Planning Process – IMPP). De esta evaluación debería obtenerse un análisis del conflicto, incluyendo el entendimiento de los principales factores, actores y capacidades en el terreno, los recursos para llevar a cabo las operaciones y el impacto de las operaciones en desarrollo. Asimismo, debería efectuar una valoración de las fortalezas y las debilidades, las oportunidades y las amenazas que pudieren originar cambios o una transición en las influencias. El propósito de la evaluación estratégica es el siguiente:

- Garantizar un marco analítico común para comprender las causas subyacentes y las consecuencias del conflicto en cuestión, como así también la dinámica que sustenta o socava los esfuerzos por lograr la paz;
- Apoyar un enfoque sensible al conflicto para la programación dentro del sistema de la ONU en un período de transición;
- Construir un enfoque común para la evaluación de las necesidades con posterioridad al conflicto u otros instrumentos de planificación entre organismos, como así también facilitar el desarrollo de una estrategia de transición global.

Si bien gran cantidad de información y de informes analíticos serán puestos a disposición por parte de la Sede Central de la ONU, y este material es el que fuera utilizado para confeccionar el mandato de la misión, es necesario efectuar un análisis a nivel de la misión en base a la información obtenida de los actores locales y otras organizaciones internacionales, los Estados Miembro y los expertos externos (como la academia). El análisis de la misión debería ser una tarea de cooperación que comprenda todas las actividades que los componentes, los organismos y los programas de la ONU se propongan llevar a cabo. El proceso de analizar el mandato que realiza el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería ser dinámico y continuo y reflejar los cambios del medio ambiente. Como parte del análisis de la misión, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, en cooperación con el Equipo de Naciones Unidas en el País, necesita también acordar qué actividades iniciales de construcción de la paz son alcanzables

y la misión podría iniciar en apoyo de otros actores internacionales y regionales y el país anfitrión. En el análisis se debería considerar el nivel de estabilidad y la factibilidad de reconciliación en las circunstancias dadas. Las oportunidades iniciales de crear las bases para lograr la paz y el desarrollo sustentables deben alinearse con las respuestas nacionales e internacionales más amplias y la habilidad de coordinar con los actores locales y otros actores, incluyendo al Equipo de Naciones Unidas en el País. Asimismo, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería tomar en consideración los parámetros que indican la eficiencia, la efectividad y la legitimidad de las instituciones locales y su habilidad para asumir la responsabilidad una vez transferida por los actores externos. Ya sea que el equipo de Naciones Unidas en el país esté o no integrado formalmente como una misión, será esencial garantizar que las medidas de efectividad estén incorporadas en un plan de implementación posterior para poder medir y evaluar el impacto de la misión, y para identificar las medidas correctivas que fueren necesarias.

Finalmente, será necesario que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión sea consciente de que, al implementar el mandato, la relación entre la misión y el gobierno anfitrión será dinámica y probablemente cambie con el correr del tiempo. El compromiso político, que es necesario y buscado en las primeras etapas de una misión, puede verse resentido a medida que se reafirma el orgullo y la autonomía nacional. Lo que es posible en un primer momento puede volverse difícil de alcanzar más adelante una vez avance el proceso; por ejemplo, luego de las elecciones. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión necesita estar alerta y preparado para este cambio, que indica una decreciente influencia de una misión y de su capacidad (si alguna vez la hubo) de generar los cambios necesarios por sí misma. Es necesario comunicar estos cambios al Consejo de Seguridad, ya que el compromiso político sostenido es de vital importancia durante el desarrollo de una operación de paz.

El buen comienzo de una misión puede determinar su futuro progreso y su credibilidad. La percepción que tiene el gobierno anfitrión y la población local respecto de una misión a menudo se forma en los primeros días de despliegue de la misión. Si la percepción del público es pobre, será difícil para la misión ganar la confianza del pueblo al que debe brindar asistencia. Las posibilidades de revertir una percepción pobre inicial son escasas. Una vez que se pierde la credibilidad es difícil recuperarla sin un esfuerzo mayor.

1.3 Misiones Integradas

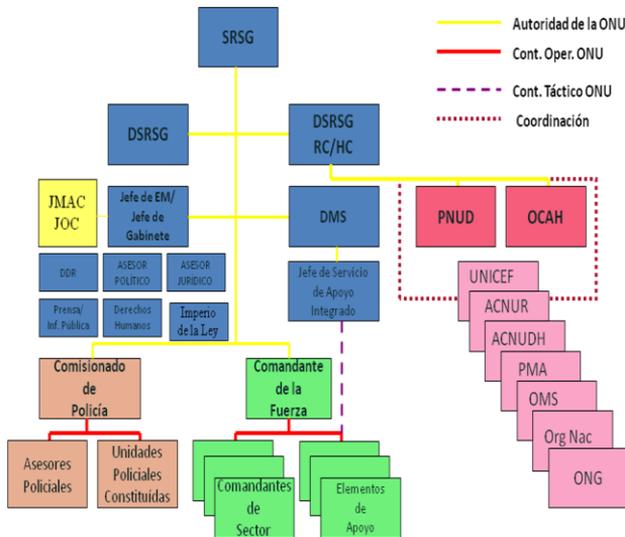
El concepto de integración continúa evolucionando. Al hablar de una misión integrada, nos referimos a una misión en la que existe una visión compartida entre todos los actores de la ONU en lo que respecta a los objetivos estratégicos de su presencia común al nivel del país. Esta estrategia debería reflejar un entendimiento compartido del ámbito de las operaciones como así también un acuerdo de cómo maximizar y medir la efectividad, la eficiencia y el impacto de la respuesta general de la ONU. Los desafíos para los Jefes de Misión y para el Personal Directivo Superior de la Misión son mayores, y las consecuencias del fracaso más graves, en operaciones de paz complejas multidimensionales que demandan la interacción con una amplia gama de actores internacionales, regionales y locales.

Las misiones integradas están diseñadas para facilitar un enfoque coherente y sistemático para asistir a los países emergentes de un conflicto. El sistema de la ONU tiene la capacidad de emplear, bajo un liderazgo unificado, una mezcla de capacidades civiles, militares y policiales en apoyo de un proceso de paz frágil. Por lo general son desplegadas junto a una gran variedad de actores nacionales e internacionales con mandatos, agendas y límites de tiempo divergentes.

A continuación se muestra un ejemplo esquemático de una misión integrada de la ONU. Se debe observar que el modelo es meramente ilustrativo, ya que la estructura variará de una misión a la otra, dependiendo del mandato, los recursos disponibles y las condiciones en el terreno. El modelo ilustra las conexiones entre los componentes de la misión y entre la misión y el Equipo de Naciones Unidas en el País, que ayudan a optimizar la integración y la unidad de propósito. Si bien muestra componentes funcionales separados, la operación en el terreno debería efectuarse con equipos integrados. En ambientes complejos, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería reunirse regularmente para construir confianza, afianzar el trabajo en equipo y generar consenso sobre la implementación del mandato. En misiones integradas, son esenciales las reuniones regulares entre el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y los jefes de los diversos organismos de la ONU pertenecientes al Equipo de Naciones Unidas en el País. Además del mantenimiento de líneas de comunicación abiertas, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión puede mejorar el entendimiento compartido y la efectividad a través de instituciones conjuntas, como ser el Centro de Operaciones Conjuntas (JOC - Joint Operations Centre), el Centro Conjunto de Análisis de la Misión (JMAC - Joint Mission Analysis Centre)

y el Servicio de Apoyo Integrado (ISS – Integrated Support Service) que administra todos los recursos logísticos de la misión a través de un Centro Conjunto de Operaciones Logísticas (JLOC - Joint Logistics Operations Centre). En términos generales, la estructura de la misión debería ser determinada por funciones, no por una lógica burocrática. La pericia debería encontrarse donde fuere más necesaria, que no necesariamente puede estar dentro de un componente aparentemente paralelo.

(Figura 1) ESTRUCTURA ILUSTRATIVA DE UNA MISIÓN INTEGRADA



El compromiso de los Equipos de Naciones Unidas en el País es de fundamental importancia en todas las fases del mantenimiento y la construcción de la paz.⁵ Es necesario que todos los integrantes del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión comprendan los roles y las responsabilidades de los organismos y de los programas de la ONU ya sea que sean parte de la misión o que co-existan en el área de la misión. Es importante que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión tome la iniciativa de promover relaciones de trabajo que sean lo mejor posible entre las entidades de la ONU que operen en el mismo país o zonas de conflicto. Esta tarea es a menudo la responsabilidad del Representante Especial

⁵ El Secretario General, “Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations”, 12 de febrero 2010.

Adjunto del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias con su triple función, que coordina las relaciones entre la misión de mantenimiento de la paz y todas las otras entidades de la ONU. El Representante Especial del Secretario General, junto al Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, necesitará lograr un delicado equilibrio entre la creación de un ambiente seguro y estable mediante el trabajo de las fuerzas militares y policiales y la preservación de un “espacio humanitario” para los organismos de la ONU y sus socios en el terreno. Uno de los mayores desafíos del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión es garantizar una efectiva cooperación y coordinación cívico-militar entre los distintos elementos de la ONU. Para brindar apoyo a esta relación, puede que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión quiera emplear oficiales de Coordinación Cívico-Militar (CMCoord - Civil-Military Coordination) dentro de los componentes militares para facilitar el enlace y el intercambio de información entre actores militares y civiles. Ellos pueden también desempeñar un rol de utilidad en el intercambio de información entre la misión y el Equipo de Naciones Unidas en el País.

A fin de cumplir con el mandato integrado de la misión, el Jefe de Misión y el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deberían elaborar e implementar una visión común, que refleje un entendimiento compartido del ámbito de operaciones. En situaciones en las cuales el Equipo de Naciones Unidas en el País se encuentre integrado estructuralmente con la misión a través de un Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, deberían formularse protocolos para garantizar que la misión y el Equipo de Naciones Unidas en el País sean capaces de operar con una visión compartida.

Además de garantizar la integración con el Equipo de Naciones Unidas en el País, las misiones integradas necesitarán garantizar que exista cierto grado de coordinación entre la misión y un número de otros actores incluyendo a los estados miembros interesados y al país anfitrión. Esto hace necesario que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión mantenga un alto grado de sensibilidad sobre los intereses y las culturas de cada uno de ellos, lo que puede constituir un desafío significativo y requerir de habilidades de liderazgo senior bien desarrolladas.

(Figura 2) DESAFÍOS DE INTEGRACIÓN DE UNA MISIÓN



1.4 Consideraciones

Las consideraciones que se enumeran a continuación pueden servir como guía al Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión en sus esfuerzos por mejorar la integración dentro de la misión, como así también con el Equipo de Naciones Unidas en el País y, de manera más amplia, con los actores nacionales e internacionales. Mientras que la adhesión del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión a estas consideraciones aumentará la efectividad del liderazgo senior de la misión, el impacto de acción colectiva dependerá de la voluntad y la capacidad del Jefe de Misión y su equipo para desarrollar una cultura de aprendizaje, compromiso, confianza y respeto mutuo.

- Optimizar la ubicación y tratar de lograr equipos integrados funcionalmente;
- Aplicar un enfoque flexible y de colaboración;
- Desarrollar un entendimiento compartido;
- Nivelar la diversidad organizacional y cultural;
- Aceptar y garantizar que se asuman las responsabilidades;
- Promover el planeamiento y la acción integrada;
- Utilizar herramientas de planificación y de evaluación de manera efectiva y creativa;
- Garantizar que se establezcan prioridades y secuencias de acción.

1.4.1 Optimizar la Ubicación y Tratar de Lograr Equipos Integrados Funcionalmente

La experiencia ha demostrado que, cuando los elementos clave de una misión se encuentran bien ubicados, la integración y la confianza se desarrollan con mayor facilidad entre los líderes y el personal de los diferentes componentes. Si los cuarteles generales de los componentes se encuentran dispersos y se reduce el contacto entre los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, se puede ver afectada tanto la seguridad como la cooperación de la misión. Desde el despliegue inicial debería enfatizarse la intención de efectuar una distribución, incluso en las negociaciones con los gobiernos locales que son los responsables de asignar instalaciones y lugares apropiados. Muchos factores ejercen influencia en la selección de los lugares y de las instalaciones, como por ejemplo la seguridad, la proximidad a los puertos de entrada, el acceso a las autoridades locales, y que cuente con instalaciones disponibles y apropiadas para el personal de la ONU. No obstante, el valor de la ubicación ha demostrado ser más importante que cualquier otra desventaja.

El principio de ubicación aplica de igual manera a nivel regional y de los sectores, donde de hecho es deseable para la administración civil, militar y policial que se ubiquen cuándo y dónde sea posible y apropiado. Los organismos humanitarios podrían preferir ubicarse en instalaciones separadas, y asimismo la Policía de la ONU podría preferir posicionarse en las adyacencias de las instalaciones de la policía anfitriona o local.

1.4.2 Aplicar un Enfoque Flexible y Basado en la Colaboración

El Jefe de Misión debería alentar al Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión para desarrollar un *modus operandi* que sea tanto flexible como con espíritu de colaboración y que delegue la autoridad en las oficinas de los sectores o en el terreno. Este enfoque se evidenciará en la misión y ayudará a alcanzar el éxito en las tareas asignadas. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería ser una “organización en proceso de aprendizaje” que permita a los jefes de los componentes que compartan el conocimiento y combinen la pericia de manera innovadora para alcanzar los resultados. El Jefe de Misión debería proyectar un enfoque inclusivo hacia la toma de decisiones y recibir con satisfacción la participación de todos los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión.

Se recomienda que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión incentive a los componentes de la misión para que se reúnan regularmente y compartan la información con actores internos y externos de relevancia y, en la medida de lo posible, armonicen los mensajes y las actividades mediante la información provista referente al proceso de planificación de la misión. En la toma de decisiones, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería buscar la colaboración entre los componentes y con el Equipo de Naciones Unidas en el País. La mejor manera de lograrlo es mediante la comunicación abierta y las consultas, la transferencia de autoridad y las visitas frecuentes al terreno. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión puede poner en práctica una amplia gama de mecanismos consultivos y marcos operativos, que proporcionen una plataforma para desarrollar relaciones positivas y asociaciones mediante las cuales todos los actores se sientan representados y escuchados. Al mismo tiempo, debería considerarse que es probable que se presenten instancias en las cuales se requiera apelar a la estructura de comando jerárquico.

Es necesario que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión logre que este enfoque flexible y con espíritu de colaboración exceda los límites de la misión para fortalecer las relaciones con los numerosos actores externos que se mencionaron anteriormente. Mientras que algunos de estos actores estarán dispuestos a coordinar con la misión, otros querrán colaborar en objetivos mutuos como socios, y algunos se conformarán con co-existir u operar de manera completamente independiente a la misión.

Es también de vital importancia que el Jefe de Misión y otros miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión establezcan relaciones profesionales y productivas con sus contrapartes del país anfitrión en todos los niveles. Además de los temas cotidianos de naturaleza operacional, ocasionalmente el Jefe de Misión podría necesitar transmitir mensajes políticos firmes a los líderes nacionales o dar explicaciones y disculparse por acciones inapropiadas por parte del personal de la ONU. Por otra parte, en ocasiones puede ser necesario tratar con actores no estatales, incluyendo a grupos armados, hostiles con el gobierno anfitrión. Cualquiera sea la situación, se debe tener cuidado de no poner en riesgo la imparcialidad de la misión o provocar (o que parezca que se provoca) cualquier deterioro en el proceso de paz. Para esto es necesario tener tacto y criterio político. Los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deberían establecer pro-activamente relaciones fluidas con los líderes del gobierno anfitrión, ya sean políticos, religiosos, militares, policiales, tribales o comunales; pero todo

compromiso debe ser totalmente transparente y tendiente a cumplir con el mandato de la misión. Es mejor que estas relaciones se basen en el respeto mutuo y que se preste debida atención a las costumbres locales. En vista de posibles susceptibilidades que pudieren surgir, los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deben mantener informado al Jefe de Misión sobre su interacción y contacto con sus contrapartes locales. Por otra parte, el Jefe de Misión debería promover estos contactos y tratar de no monopolizarlos.

Es importante que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión mantenga una relación cercana con los departamentos y las oficinas de relevancia en la Secretaría de la ONU mediante la colaboración regular y transparente y el intercambio de información. El más importante es el DOMP, que es el responsable de la planificación y de la administración integrada de las misiones de mantenimiento de la paz. Asimismo, será necesario y aconsejable mantener contactos frecuentes con el Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno (Department of Field Support – DFS), el Departamento de Seguridad (Department of Safety and Security – DSS), el Departamento de Asuntos Políticos (Department of Political Affairs – DPA), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA). Es importante que el Jefe de Misión entable una relación personal con el Secretario General y el Secretario General Adjunto de Operaciones de Paz, como así también con otros funcionarios senior del DOMP y de otros departamentos y oficinas relevantes. De la misma manera, otros miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deberían entablar relaciones con sus contrapartes en la Secretaría de la ONU (El Comandante de la Fuerza con el Asesor Militar, el Jefe de Policía con el Asesor Policial, el Director/Jefe de Apoyo de la Misión con el DFS, etc.). Es esencial que los mensajes transmitidos a través de estos contactos sean consistentes con el pensamiento en el resto de la misión, y que se mantenga informado al Jefe de Misión sobre estos contactos.

En la mayoría de las misiones, existirá también la necesidad de que el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias y los miembros senior del Equipo de Naciones Unidas en el País establezcan relaciones cercanas con las sedes centrales u oficinas principales de los organismos y de los programas de la ONU de ayuda humanitaria, derechos humanos y desarrollo. Al trabajar a través del DOMP, el Equipo de

Personal Directivo Superior de la Misión necesitará asimismo mantenerse al tanto de los puntos de vista y de la dinámica del Consejo de Seguridad, de las comisiones de presupuesto, de los países contribuyentes de tropas militares y de efectivos policiales, y de otros estados miembros de la ONU involucrados. Se solicitará con frecuencia al Jefe de Misión, y posiblemente a otros miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, que informen al Consejo de Seguridad sobre el progreso de la misión, a menudo en relación a la renovación del mandato de la misión. Estas visitas a la Sede Central de la ONU brindan la oportunidad de consultar con los contra-partes de la Secretaría, así como también con los contribuyentes de tropas o efectivos policiales y otros Estados Miembro.

Asimismo, será necesario que los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión mantengan relaciones laborales fluidas con importantes actores regionales e internacionales, incluyendo a donantes bilaterales, especialmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea; pero también con los países que contribuyen contingentes militares y policiales que no pertenecen a la ONU y despliegan bajo diferentes acuerdos, diplomáticos y otros actores políticos, e importantes organizaciones internacionales (Como la Comisión Internacional de la Cruz Roja) y ONGs.

1.4.3 Desarrollar un Entendimiento Compartido

El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería desarrollar un entendimiento compartido del proceso requerido para cumplir con el mandato de la mejor manera posible, reconociendo que un proceso de paz es, básicamente, una actividad política, y que como tal es proclive a tener que afrontar restricciones, presiones y frustraciones.

La base de un entendimiento compartido es contar con una conciencia situacional común de las condiciones dentro del área de la misión, como así también de los factores y de las actividades que pueden influir y potencialmente modificar la situación. Para que una misión sea efectiva, todos los componentes deberían tener un conocimiento sólido del ambiente, la historia y las personalidades clave en relación al conflicto, y deberían poseer capacidades adecuadas e inter-operables para recavar información.

La inter-operatividad de la información efectiva hace necesario el compromiso de:

- Compartir información entre los componentes de acuerdo con los principios de manejo de la información acordados;
- Utilizar un lenguaje común, evitando el empleo de jergas o terminología;
- Fortalecer una cultura de colaboración con la misión;
- Adoptar de común acuerdo estándares y formatos para manejar y compartir la información.

En un ambiente de post-conflicto, se deberían efectuar todos los esfuerzos necesarios para compartir la información relevante entre la misión y las autoridades y demás actores nacionales, siempre que ellos no contribuyan con la continuación del conflicto y que no estén sospechados de ser responsables de actuales violaciones a los derechos humanos.

Es necesario que el Jefe de Misión y los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión comuniquen de manera efectiva y continua el mandato de la misión y el progreso de la misma, tanto en el ámbito local como en el global. Esto es también importante para moderar las expectativas. Las misiones se comunican tanto a través de los mecanismos de información pública como a través de sus acciones. Por lo tanto, es importante que se le brinde al Jefe de Misión el entrenamiento necesario en el manejo de información pública, y que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión conozca y contribuya con la estrategia de información pública de la misión.

Existe una estrecha relación entre el concepto de “entendimiento compartido” y el concepto de integración dentro de la misión. Es necesario que exista comunicación, cooperación y coordinación entre los líderes y sus componentes en todos los niveles, como así también entre la misión y los actores más importantes. Siempre que sea posible, se debería intentar lograr el consenso dentro del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, sin perjuicio de la responsabilidad del Jefe de Misión de adoptar decisiones firmes y oportunas y de hacerse cargo de las consecuencias de las mismas.

1.4.4 Nivelar la Diversidad Organizacional y Cultural

La fortaleza de una misión integrada radica en su diversidad organizacional y cultural. Potencialmente, esta diversidad le brinda al Jefe de Misión y al Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión experiencia y conocimientos únicos, pero solamente si se los nivela y aplica de manera apropiada para capitalizar la ventaja comparativa que ofrecen los distintos componentes de la misión. Cada componente proporciona ciertas capacidades y ciertos logros para la misión que pueden ser coordinados y armonizados para lograr un mejor efecto. La diversidad organizacional y cultural dentro de la misión puede promover un mejor empleo de las características profesionales, técnicas y culturales, lo que brindaría amplitud a la misión y flexibilidad en la planificación e implementación de la misma.

Todos los componentes de una misión contribuyen con la implementación del mandato del Consejo de Seguridad; comparten un mismo presupuesto y dependen de los mismos servicios de apoyo integrado. Al mismo tiempo, pueden representar diferencias culturales significativas, que no son menos importantes desde una perspectiva profesional. Algunos componentes civiles pueden funcionar con un alto grado de tolerancia a la ambigüedad y a los modelos de administración flexibles. En comparación, y por buenas razones, los componentes militares y policiales operan dentro de una estructura de comando definida y con una fuerte cultura de planificación, para tratar de minimizar la ambigüedad ante presunciones cuando fuere necesario. Es necesario que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión entienda, respete, y se esfuerce por reconciliar estas culturas institucionales diferentes, mientras se tenga cuidado de no reprimir la diversidad cultural que constituye una de las mayores fortalezas del sistema de la ONU.

1.4.5 Aceptar y Garantizar que se Asuman las Responsabilidades

La responsabilidad es uno de los elementos más importantes de un liderazgo exitoso. Se espera que los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión den ejemplo de los más altos estándares y deberían hacerse responsables del desempeño de sus respectivos componentes, incluyendo las decisiones y los comportamientos inapropiados. Si bien la responsabilidad puede ser compartida dentro de cada componente, no puede ser transferida. Los líderes pueden carecer de los recursos necesarios para implementar completamente sus tareas, lo que hará que deban efectuar elecciones y adoptar decisiones justificables; pero el fracaso para poder ocuparse adecuadamente de las responsabilidades asignadas no es una

excusa legítima para la inacción. El desempeño de todos los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería ser evaluado regularmente por sus respectivos superiores y se deberían elaborar los informes correspondientes. Si no logran desempeñarse conforme a las expectativas, deberían recibir asesoramiento y, de ser necesario, ser retirados de la misión, sin importar los puntos de vista y las presiones de los gobiernos nacionales.

El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería preparar un plan de implementación de la misión en el cual se especifiquen las prioridades y las responsabilidades para poder cumplir con el mandato. La determinación de parámetros relevantes y realistas sobre la misión desde un inicio, facilita la implementación y la administración y gestión. Se debe prestar especial atención a la identificación de temas generales que requieren la coordinación entre los componentes. Es necesario que en el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión se establezca quién tiene la responsabilidad principal en las funciones centrales, incluso en lo que respecta a las tareas de estabilización y construcción de la paz que fueran asignadas en el mandato. Las líneas de responsabilidad y de autoridad entre el Representante Especial del Secretario General, el Representante Especial Adjunto, el Comandante de la Fuerza y el Comisionado de Policía y otros jefes de componentes deben ser claras, y se deben emitir directivas de comando y control con el fin de clarificar las relaciones de cooperación y la interrelación entre todos los componentes en todos los niveles. En base a los conceptos y a los planes estratégicos, cada componente debería preparar su propio plan operacional. Este plan debería ser compartido y aprobado por los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión antes de la aprobación del Jefe de Misión. El desempeño debería medirse en relación al efecto de los “resultados tangibles” del plan.

No obstante, los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión tienen la responsabilidad de asesorar al Jefe de Misión sobre los recursos necesarios para llevar a cabo de manera efectiva las tareas asignadas; y el Jefe de Misión tiene la responsabilidad de informar a la Secretaría de las deficiencias en los recursos y en las capacidades.

Con el correr del tiempo, a medida que mejora la seguridad y se progresa en los esfuerzos de reconstrucción, casi con seguridad cambiarán las prioridades de la misión y se enfocarán en la transición a las actividades de construcción de la paz y de desarrollo. Para mantener la confianza en la dirección y el liderazgo de la

misión, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, en cooperación con la Secretaría de la ONU, el gobierno anfitrión, los contribuyentes de tropas militares y policiales y otros actores involucrados, debería efectuar actividades regulares de valoración y evaluación de las actividades de la misión y los posibles nuevos requerimientos.

1.4.6 Promover el Planeamiento y la Acción Integrada

Todas las partes interesadas en el mantenimiento e la paz deberían tener un profundo entendimiento del planeamiento integrado de la ONU y su interacción con el proceso de diseño del mandato, como así también de las relaciones entre la Sede Central de la ONU y el terreno. Al mismo tiempo, siempre existirán diversos enfoques respecto al planeamiento dentro de una misión integrada, particularmente entre los componentes militares/policiales y civiles. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería fomentar la flexibilidad y la agilidad en el proceso de planificación mediante una estrecha interacción e intercambio de información.

Asimismo, cada presencia de la ONU en el terreno debería contar permanentemente con acuerdos de coordinación que reúnan a la misión de mantenimiento de la paz y al Equipo de Naciones Unidas en el País en un esfuerzo por brindar dirección estratégica y supervisión de la planificación de los esfuerzos conjuntos de la ONU por construir y consolidar la paz en el país anfitrión. La configuración y la composición de los mecanismos de coordinación integrada en el terreno serán diferentes entre una misión y otra, dependiendo de la escala y de la naturaleza de la operación de la ONU y el nivel de coordinación estratégica y programática requeridos para cumplir con el principio de que “la manera se ajusta a la función”. Sin embargo, el compromiso del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión es esencial para lograr un proceso de planificación exitoso. Al mantener una coherencia general, el proceso puede variar entre una región y otra, y entre un sector y otro, dentro de la misma área de misión.

Más allá de la configuración, la arquitectura de la coordinación debería cumplir con funciones clave en los niveles estratégicos y operacionales. En algunos casos, los organismos de coordinación ya sea de la misión o del Equipo de Naciones Unidas en el País pueden ser alineados para crear estructuras integradas de coordinación en el terreno. Los planificadores estratégicos de todas las entidades de la ONU deberían contar con un entendimiento común de su propósito, tareas principales,

composición de sus equipos y organización de su trabajo. Este entendimiento conjunto puede plasmarse en los términos de referencia elaborados bajo la dirección del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión.

Cada misión debería elaborar un Marco Estratégico Integrado (Integrated Strategic Framework – ISF) que refleje una visión común de los objetivos estratégicos de la ONU y una lista acordada de resultados, plazos y responsabilidades para lograr la sinergia en las tareas clave del proceso de consolidación de la paz. El propósito del Marco Estratégico Integrado es:

- Lograr que la misión y el Equipo de Naciones Unidas en el País acuerden prioridades compartidas respecto a la construcción de la paz;
- Identificar prioridades compartidas, y establecer prioridades y una secuencia de actividades acordadas;
- Facilitar el cambio de prioridades o recursos, según se requiera;
- Permitir a los directivos de gestión senior que realicen balances regulares.

El alcance del Marco Estratégico Integrado debería limitarse a las prioridades clave de la consolidación de la paz que son únicas en el contexto de cada área de misión. En este sentido, muchas iniciativas de construcción de la paz típicas (por ejemplo DDR, reforma del sector de seguridad, imperio de la ley, regreso y reintegración de desplazados internos y refugiados, restauración de la autoridad del estado, tratamiento de violaciones a los derechos humanos y violencia sexual o violencia de género) constituyen un desafío particular y consumen bastante tiempo ya que implican actividades altamente políticas y que requieren de una secuencia lógica de diversos actores de la ONU. Por lo tanto, un Marco Estratégico Integrado ofrece una oportunidad de brindar claridad en el enfoque y en las prioridades generales y establece un marco de responsabilidad mutua.

1.4.7 Utilizar Herramientas de Planificación y de Evaluación de Manera Efectiva y Creativa

Los involucrados en la planificación del mantenimiento de la paz deberían tener información sobre otros procesos de valoración y planificación e intentar activamente crear conexiones sustanciales con el Proceso de Planeamiento Integrado de la Misión (Integrated Mission Planning Process – IMPP) siempre que sea posible. Este proceso puede incluir: Consolidated Humanitarian Appeal (CHAP) / Consolidated Appeal (CAP), Common Country Assessment (CCA), UN Development Assistance Framework (UNDAF), Joint Assessment Missions

(JAM), Post-Conflict Needs Assessment (PCNA) y Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).

El Planeamiento Integrado de la Misión es el proceso que reúne al Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y al Equipo de Naciones Unidas en el País. El Planeamiento Integrado de la Misión debería recurrir y hacer uso de todos los elementos contenidos en los parámetros de planificación paralelos que son importantes para alcanzar los objetivos estratégicos generales de la ONU. El desarrollo de estas conexiones ayudará a evitar circunstancias en las cuales la falta de coordinación respecto a las iniciativas provoque fricciones o conflictos entre los numerosos actores. Asimismo, la misión debería estar preparada para considerar o utilizar, siempre que sea aplicable, una amplia gama de lineamientos, directrices, manuales y procedimientos operativos estándares que han sido elaborados por distintos socios, incluyendo a los organismos de la ONU, el Banco Mundial, los organismos bilaterales y las principales ONGs internacionales.

La planificación de escenarios y de crisis por parte de la misión y de sus socios en el terreno es esencial. En momentos de crisis, las capacidades de reserva confiables continúan siendo un requerimiento vital pero todavía incompleto para el mantenimiento de la paz de la ONU. Incluso los planes mejor elaborados carecen de efectividad en ausencia de una respuesta creíble. Cuando estalla una crisis política o existe un serio brote de violencia, la ONU debe ser capaz de reaccionar de manera rápida y efectiva. Es de fundamental importancia que los cuarteles generales de la misión y sus líderes forjen un enfoque político unificado, con el total apoyo de los socios, para enfrentar las situaciones críticas. Si bien es esencial que existan múltiples iniciativas, éstas deberían reafirmarse entre sí.

1.4.8 Garantizar que se Establezcan Prioridades y Secuencias de Acción

Al inicio del período post-conflicto, los esfuerzos nacionales e internacionales deberían enfocarse en cumplir los objetivos de construcción de la paz más urgentes e importantes. El desafío radica en identificar qué actividades se corresponden mejor con la necesidad de alcanzar estos objetivos en cada contexto. La determinación de las prioridades debería reflejar las condiciones y las necesidades únicas del país en lugar de adaptarse a lo que los actores internacionales quieren o pueden brindar.⁶ Existen muchos factores que pueden frustrar los esfuerzos de la

⁶ “Report of the Secretary General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict”, 11 de junio de 2009, (A/63/881-S/2009/304).

comunidad internacional en el área de la misión. Uno de los factores más evidentes es el intento común de hacer todo al mismo tiempo.

Si bien es necesario llevar a cabo varias actividades operacionales para lograr un resultado, es poco probable que se puedan implementar todas a la vez, teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles en una misión de mantenimiento de la paz. La determinación de prioridades garantizará el uso óptimo de los recursos disponibles.

Existen sutiles diferencias entre determinar prioridades y establecer una secuencia. A diferencia de la secuencia, la priorización es una función que determina la importancia de una actividad. No significa que hasta que una actividad prioritaria no se complete, no puedan comenzarse otras. Al establecer una secuencia queremos significar que una actividad no debería comenzar hasta que se complete otra.

Durante la etapa de planeamiento, por ende, los esfuerzos deberían concentrarse tanto en la determinación de prioridades como de una secuencia. Los representantes legítimos nacionales o locales del gobierno anfitrión deberían participar en este esfuerzo. Un plan con acciones secuenciadas se basa en el entendimiento teórico de cómo podrían avanzar determinados eventos. En realidad, es probable que las condiciones locales cambien durante la duración de una misión. La secuencia planificada casi siempre será interrumpida por lo impredecible de las actividades en el terreno. Las prioridades y la secuencia deben mantenerse flexibles para poder adaptarse a la cambiante situación.

Capítulo 2

Consideraciones sobre Temas Transversales y

Administración de la Misión

2.1 Temas Transversales

Existen ciertos temas transversales que provocan un impacto en la implementación del mandato de una operación de mantenimiento de la paz. Es necesario que el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión considere estos temas cuidadosamente, ya que requieren que se adopten acciones en diferentes áreas, afectan a muchos o a todos los componentes y no son responsabilidad de un solo elemento de la misión, incluso si uno de los componentes es el más involucrado. No obstante, todos nacen de la necesidad de primacía política y en última instancia deben ser dirigidos por el liderazgo político de la misión. Sin embargo, un enfoque consultivo respecto a estos temas generará confianza y trabajo en equipo en una misión y afianzará el liderazgo efectivo y la integración. Estos mismos temas se mencionan en diversos capítulos de este estudio, ya que afectan a la mayoría de los objetivos y conllevan muchos resultados. Aquí se los discute por adelantado, tanto para enfatizar su naturaleza política y general como para resaltar la importancia de que reciban la entera atención del Personal Directivo Superior de la Misión.

2.1.1 Protección de Civiles

La presencia de una misión de mantenimiento de la paz genera en la comunidad internacional y local la expectativa de que los civiles serán protegidos. Sin embargo, en la realidad, las fuerzas de paz no pueden proteger a todos, en todas partes. La protección de civiles por parte de una operación de mantenimiento de la paz ha sido el punto central de un extenso debate en los últimos años, ya que las fuerzas de paz y otros actores luchan para hacer realidad esta ambición en el terreno.⁷

Al mismo tiempo, las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen una de las herramientas más importantes de la ONU en lo que respecta a la protección de

⁷ Si desea obtener mayor información sobre la protección de civiles, véase la obra de Victoria Holt y Glyn Taylor con Max Kelly, *Protecting Civilian in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Estudio independiente dirigido conjuntamente por el DPKO y la OCHA, 2009.

civiles, y el hecho de brindar esta protección respalda la legitimidad y la credibilidad de la Organización. Este punto se encuentra claramente articulado en la Resolución 1894 del Consejo de Seguridad (2009), que se refiere exclusivamente al tema de la protección de los civiles por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz. Además de brindar protección contra la violencia física siempre que sea posible, las misiones llevan a cabo otras importantes tareas de protección dentro de las cuales se incluye: la promoción y protección de los derechos humanos; la protección de mujeres y niños vulnerables; la generación de capacidades en el ámbito del estado de derecho; el desarme de ex combatientes y la asistencia en la reforma del sector de seguridad (SSR – Security Sector Reform); y la tarea de crear las condiciones necesarias para que se pueda hacer entrega de asistencia humanitaria. Mediante los contactos políticos con el gobierno anfitrión, los líderes senior de la misión alentarán a las autoridades nacionales a consolidar las instituciones responsables de las personas y que gozan de su confianza; así como a identificar áreas en las que se puede contar con el apoyo de las fuerzas de paz hacia las autoridades nacionales para ayudarlos a cumplir con su responsabilidad de brindar protección.

El Jefe de Misión necesitará promulgar una estrategia en toda la misión que defina el concepto de operaciones en relación a la protección de civiles, y en la cual se establezcan los roles y las responsabilidades de todos los componentes de la misión. Desde un inicio, será necesario efectuar tareas de coordinación y de planificación con el gobierno local, las comunidades locales, las partes del conflicto, los actores de derechos humanos, y otros socios. La protección de civiles requiere de una guía operacional clara por parte del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión hacia todos los componentes con respecto a las medidas que se deberían adoptar, garantizando que el tema alcance a todos los sectores en toda la misión. El concepto operacional del DOMP/Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno sobre la protección de civiles sugiere que las misiones logran la implementación de los mandatos de protección a través de un proceso político, como así también mediante protección física y otras medidas tendientes a brindar protección a grupos vulnerables y establecer un ambiente que promueva la seguridad y los derechos de los civiles.

Diversos organismos humanitarios de la ONU y ONGs asociadas también se abocan a una amplia gama de actividades en apoyo a la protección de civiles, usualmente dentro del marco del Grupo de Protección (*Protection Cluster*). Por ende, es fundamental que se mantenga una coordinación estrecha con estos actores,

las autoridades nacionales y las comunidades locales para garantizar que los esfuerzos de cada una de las entidades de protección reafirme el trabajo de las otras en lugar de socavarlo. En base a las lecciones aprendidas y a las experiencias de los últimos años, el DOMP ha efectuado recomendaciones sobre la necesidad de abocarse al tema de los lineamientos, las directrices, el entrenamiento y los recursos. En el Capítulo 4 se brindarán mayores detalles sobre este punto al abordar el tema “Creación de un Ambiente Seguro y Estable”.

2.1.2 Derechos Humanos

El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión tiene la responsabilidad de garantizar que se promuevan y protejan los derechos humanos mediante las actividades de la misión y dentro de la misma. Si bien la responsabilidad de implementar el mandato sobre derechos humanos de una misión recae principalmente en una sección dedicada a los derechos humanos, todos los componentes deberían estar familiarizados con las políticas establecidas sobre derechos humanos en las misiones integradas. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería elaborar una estrategia exhaustiva sobre los temas de derechos humanos, y debería consultar y hacer un uso efectivo de los componentes de derechos humanos y alentar a otros componentes a hacer lo mismo. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería reunirse regularmente con las organizaciones de derechos humanos locales e internacionales, la sociedad civil y las autoridades del país anfitrión para garantizar que se establezca un diálogo transparente sobre la situación en lo que respecta a los derechos humanos. En la actualidad, es una práctica operativa estándar para las misiones emitir regularmente informes públicos elaborados conjuntamente sobre temas de derechos humanos. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería tratar de solicitar informes sobre el impacto del trabajo de la misión en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos. Además, se debería aportar información sobre el monitoreo y las investigaciones relacionadas con los derechos humanos al trabajo de la misión en lo que respecta a evaluación, entrenamiento, valoración y asesoramiento para la formulación de legislación aplicable. Por una cuestión de principios, una misión nunca debería retener información sobre violaciones a los derechos humanos. En situaciones en las cuales la divulgación directa de información por parte de la misión pudiera poner en peligro una frágil relación con el país anfitrión, la misión debería coordinar con la ACNUDH para garantizar que se efectúe una publicación desde Ginebra.

Mientras que los mandatos de las misiones difieren entre sí, la promoción y la protección de los derechos humanos sigue siendo uno de los objetivos fundamentales de muchas operaciones de paz, sin importar la fase en la que se encuentre el proceso de paz. Las diferentes fases o situaciones simplemente determinan cuál será la mejor manera de lograr ese objetivo. En la mayoría de los casos, el mayor objetivo es asistir y conferirle poder a las comunidades locales, y a sus instituciones y autoridades para que se ocupen de los temas relacionados a los derechos humanos. Los derechos humanos también representan una parte importante del marco normativo aplicable a las acciones de la ONU y establece el “libro de normas” para las actividades de una misión y la conducta del personal.

Además del componente de derechos humanos, muchos otros componentes pueden desempeñar un importante rol en la promoción y protección de los derechos humanos, en especial el componente de protección de los niños, usualmente establecido y operado en estrecha coordinación con el Representante Especial del Secretario General sobre Niños y Conflictos Armados (Children and Armed Conflict) y UNICEF. Entre otros componentes de importancia se encuentran el de género y el de estado de derecho. Asimismo, algunas operaciones pueden beneficiarse de componentes abocados a aspectos específicos de la justicia en transición. Siempre será fundamental que se mantenga el espíritu de alianza sólida entre la ONU y otros actores humanitarios, de desarrollo y políticos entre otros que se ocupan de los derechos humanos. Sin embargo, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería ser consciente de que en algunos casos la promoción de los derechos humanos puede hacer que la misión se divida entre interrogantes entre la paz versus la justicia.

Las situaciones de conflicto o de post-conflicto típicamente exacerbaban los niveles de riesgo a los que se ven expuestas las mujeres. En contraposición, las mujeres tienen un rol distintivo y de importancia en la promoción de los derechos humanos y el logro de una paz sustentable. Si bien estos temas son ampliamente entendidos y aceptados, no siempre se actúa en consecuencia, o incluso son pasados por alto debido a la percepción errónea del enfoque según el cual los derechos humanos son “neutrales en los que respecta a género”. En este sentido, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería tratar de garantizar que se adopten las acciones necesarias para proteger y apoyar a todos los grupos vulnerables, incluyendo a mujeres, niños, ancianos y enfermos; y que estén disponibles los recursos suficientes dentro del presupuesto de la misión para facilitar más ampliamente los esfuerzos relacionados con los derechos humanos.

2.1.3 Género

El conflicto y la violencia afectan a los hombres, las mujeres, los niños y las niñas indistintamente. El Personal Directivo Superior de la Misión necesita recordarlo para llevar a cabo las diferentes actividades de la misión y obtener los resultados deseados. La política de transversalidad de género significa que en toda la planificación, la implementación y la evaluación de la misión, el Personal Directivo Superior de la Misión debería considerar e informar sobre la manera en que las actividades, los procesos y los procedimientos contribuyan a incrementar la equidad entre los hombres y las mujeres. También es importante garantizar que el enfoque del Personal Directivo tenga en cuenta las diferencias culturales para que se adapte al contexto social más amplio en el que opera la misión. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión tiene una clara responsabilidad de incorporar un enfoque que considere la perspectiva de género en todas las actividades y las políticas de la misión; como así también que establezca estándares y que promueva acciones que demuestren y promuevan la igualdad de género en todos los grados y componentes de la misión.

Dada la importancia funcional de incluir una perspectiva de género en todas las actividades, políticas y programas de la ONU, incluyendo a las operaciones de mantenimiento de la paz, el DOMP ha adoptado un enfoque proactivo con respecto al tema de equidad de género, especialmente en ambientes post-conflicto. Si bien todas las fuerzas de paz deben conocer el mandato de promover la equidad de género, los líderes de la misión tienen una especial responsabilidad de garantizar que los temas de género sean considerados en todas sus acciones y decisiones.⁸

El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión tiene la obligación de liderar con el ejemplo y abogar por políticas y estrategias, tanto dentro de la misión como en todas las relaciones con las autoridades nacionales y locales, que incorporen perspectivas de género tanto a nivel político como organizacional. El Personal Directivo Superior debería establecer objetivos claros y garantizar los recursos suficientes para garantizar la inclusión de la perspectiva de género dentro del presupuesto de la misión. Asimismo, el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería controlar y monitorear el progreso en el cumplimiento con la política de equidad de género mediante reuniones regulares diseñadas

⁸ Una guía fundamental a este respecto es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), que es la primera resolución que se ocupa específicamente del impacto de la guerra en las mujeres, y las contribuciones de las mujeres para lograr la resolución del conflicto y la paz sustentable.

específicamente para este propósito. El Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería trabajar en coordinación y efectivizar el empleo de asesores de género y alentar a otros componentes a que lo hagan. Además, la misión debería reunirse con frecuencia y mantener el diálogo con grupos de mujeres y a un nivel más amplio con las comunidades locales y la sociedad civil a fin de garantizar un diálogo transparente sobre temas relacionados con las cuestiones de género. Es esencial contar con la total y absoluta participación de las mujeres en todo el proceso de paz, tanto como víctimas del conflicto y como actores fundamentales para lograr la recuperación y el desarrollo.⁹

2.1.4 Acción contra las Minas

La contaminación con minas terrestres y con remanentes de explosivos de guerra (Explosive Remnants of War – ERW) es frecuente en la mayoría de los ambientes post-conflicto, y la acción contra las minas es, por ende, una actividad clave en muchas operaciones de mantenimiento de la paz. Además de las tareas explícitas que pueden ser incluidas en una resolución del Consejo de Seguridad, a menudo originadas en los lineamientos de acción contra las minas en acuerdos de cese de fuego y de paz (Mine Action Guidelines for Ceasefire and Peace Agreements),¹⁰ la acción contra las minas sustenta diversos aspectos de la implementación del mandato. Si bien el hecho de retirar las minas existentes en un área o ruta facilita el despliegue de una misión, el plan de acción contra las minas cumple un rol mucho más amplio y exhaustivo en apoyo a las actividades de estabilización y de construcción de la paz, dentro de las que se incluye el regreso de los refugiados y la entrega de ayuda humanitaria, la mejora de las oportunidades económicas y la protección de civiles. Las prioridades del componente de acción contra las minas serán determinadas por estas tareas tanto explícitas como implícitas.

El Personal Directivo Superior de la Misión debería efectuar un esfuerzo particular para garantizar que todos los componentes entiendan la importancia de la acción contra las minas. El personal de este componente debería ser tratado como parte integral de la misión y se les debería proporcionar los recursos necesarios. En las misiones, de las tareas de acción contra las minas se encarga principalmente personal civil y a través de ONGs y contratistas seleccionados por la Oficina de Proyectos de la ONU (United Nations Office of Project Services– UNOPS). Con

⁹ “Report of the Secretary General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict”, 11 de junio de 2009, (A/63/881-S/2009/304).

¹⁰ Disponible en www.mineaction.org/doc.asp?d=924.

frecuencia, las unidades militares desempeñan un rol más limitado, ya que necesitan efectuar una modificación substancial de sus procedimientos habituales para ajustarse a los Estándares Internacionales de Acción contra las Minas (International Mine Action Standards – IMAS).

La recolección de minas y de remanentes de explosivos de guerra es, con frecuencia, un paso tangible hacia la conclusión integral de un conflicto. En algunos casos, la acción contra las minas puede ser una de las pocas áreas en las que las partes del conflicto permiten avances. En el pasado, el liderazgo de la misión utilizaba este aspecto para demostrar el movimiento continuo y resultados concretos a las partes y a las comunidades afectadas.

2.1.5 Reforma del Sector de Seguridad

La Reforma del Sector de Seguridad (RSS) es una actividad crítica para garantizar la seguridad y la estabilización a largo plazo en un área de misión. Solamente el establecimiento y el mantenimiento de servicios de seguridad autóctonos y profesionales que den respuesta a las necesidades de seguridad de la población y del estado y que se adhieran a los estándares de derechos humanos podrán garantizar la seguridad a largo plazo. La Reforma del Sector de Seguridad es un proceso complejo, que involucra a una gran cantidad de actores tanto externos como internos. El rol de la misión será principalmente el de asistir a las autoridades nacionales en la reforma del sector de seguridad. Asimismo, es un proceso a largo plazo, que no tiene una fecha de finalización predeterminada y que es improbable que se complete dentro del período de duración de una misión de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, es necesario tener un enfoque a largo plazo, que vaya más allá de las actividades que se pueden alcanzar dentro del período de duración del mandato de la misión. El apoyo a la reforma del sector de seguridad necesita ser monitoreado de cerca por el Personal Directivo Superior de la Misión e implicará la interacción entre varios componentes de la misión y con distintos actores externos.

La reforma del sector de seguridad se basa en el establecimiento de sectores de seguridad efectivos, responsables y sustentables dentro del marco del estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. El apoyo a la reforma del sector de seguridad puede incluir el apoyo al fortalecimiento del estado de derecho mediante la reforma de la defensa, la policía y otros servicios de seguridad, correccionales o de inteligencia; como así también la asistencia a las instituciones responsables de actuar en las fronteras, las aduanas y las emergencias civiles. Para poder garantizar

la seguridad y la estabilización a largo plazo, la reforma debería contemplar también la promoción de la buena gobernabilidad y el control civil de estos servicios. La inversión inicial en la creación de un enfoque integrado para sustentar los esfuerzos nacionales mediante la evaluación y el análisis conjunto, la planificación y la adopción de un plan de trabajo compartido y de pautas comunes mostrará resultados en el mediano y largo plazo. Este enfoque integrado debería tener en cuenta la estrecha relación entre la reforma del sector de seguridad y el fortalecimiento del estado de derecho. Asimismo, debería incluir a todos los componentes de relevancia de la misión (por ejemplo, componentes policiales, judiciales y correccionales, entre otros). Es esencial contratar y retener a personal altamente calificado en estas áreas.

La reforma del sector de seguridad es un proceso difícil y altamente político, que con frecuencia se encuentra relacionado con las causas del conflicto. A menudo, originará cuestionamientos acerca de la soberanía y tensiones entre la misión y el país anfitrión y los donantes. Al reconocer este aspecto, el Personal Directivo Superior de la Misión necesita considerar al inicio del proceso la manera en que la misión apoyará los esfuerzos por reformar el sector de seguridad y discutir con los actores nacionales, regionales e internacionales los mecanismos apropiados para guiar, implementar y monitorear estas actividades.

Si bien se reconoce la importancia clave de la autonomía y del liderazgo para implementar procesos de DDR y RSS exitosos, estos procesos pueden verse socavados por capacidades débiles a nivel local o por la falta de voluntad política genuina por parte de los actores locales. Las raíces políticas del conflicto interno pueden extenderse durante la fase posterior al conflicto y a menudo generan competencia entre las distintas instituciones de seguridad. Esta situación puede socavar tanto el proceso de DDR como el de RSS. Por lo expuesto, es fundamental que además del apoyo externo, tanto técnico como financiero, para con estos procesos, se le sume un compromiso político activo para resolver las cuestiones políticas.¹¹

¹¹ Para obtener información adicional sobre RSS, véase “Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform”, Informe del Secretario General, (A/26/659-S/2008/39).

2.1.6 Desarme, Desmovilización y Reintegración

Muchos acuerdos de paz modernos incluyen el DDR de ex combatientes. Como resultado, la mayoría de las misiones multidimensionales necesitan asistir a los actores nacionales en la elaboración e implementación de los programas de DDR en cooperación con otros socios. Idealmente, esta actividad debería ser parte del proceso más amplio de RSS del país. El DDR es un proceso *político* difícil y con múltiples desafíos que necesitará del apoyo de todos los componentes de la misión.

El principal objetivo del enfoque de la ONU respecto al DDR es mejorar la seguridad en apoyo al proceso político en curso para que pueda comenzar la reconstrucción posterior al conflicto y una recuperación más amplia. Por lo tanto, los programas de DDR son a menudo el nexo entre los esfuerzos de mantenimiento de la paz, construcción de la paz post conflicto y desarrollo y, además, involucran a una variedad de actores e instituciones nacionales e internacionales, militares, policiales y civiles. En el Capítulo 4, “Creación de un Ambiente Seguro y Estable”, se detallan distintas consideraciones respecto a DDR.

Un programa de DDR efectivo debe proveer a los ex combatientes acceso real y sustentable a un sustento y a una posición social, lo que requiere un profundo análisis y planeamiento integrado para garantizar que no existan brechas críticas que puedan comprometer el impacto deseado del programa. El Personal Directivo Superior de la Misión necesita comprender y aplicar los Estándares Integrados sobre DDR de la ONU (UN Integrated DDR Standards – IDDRS)¹², que detallan los procedimientos y las políticas acordadas de la ONU para preparar y ejecutar los programas de DDR, y que se basan en las lecciones aprendidas colectivas de todo el sistema de la ONU. Dada la complejidad de este emprendimiento, existe la necesidad de involucrar a una amplia gama de organismos de la ONU, otros actores externos, el gobierno local y la sociedad civil. La coordinación de las actividades se verá beneficiada por un análisis y planeamiento conjunto inicial, y el establecimiento de un mecanismo conjunto para monitorear el progreso y adaptarse a los cambios.

La voluntad política es un elemento esencial para el éxito de cualquier programa de DDR. Al diseñar los programas de DDR, es fundamental que el Personal Directivo Superior de la Misión indique a todos los componentes y a los organismos de la ONU que reconozcan su rol en el apoyo a los actores nacionales en el proceso de

¹² Disponible en www.unddr.org.

DDR, incluso con la construcción de capacidades nacionales tanto dentro del gobierno como de la sociedad civil. Asimismo, el Personal Directivo Superior de la Misión debería garantizar que todos los componentes de la misión y las entidades de relevancia de la ONU comprenden que operan como parte de una “coalición” en lo que respecta al DDR, desarrollando e implementando un plan integrado que abarca a todas las fases del proceso.

2.2 Consideraciones sobre la Administración y Gestión de la Misión

Las operaciones de mantenimiento de la paz son estructuras complejas, multinacionales, multiculturales y multidimensionales que son difíciles de liderar y de administrar. Consecuentemente, el Personal Directivo Superior de la Misión necesita considerar diversos aspectos fundamentales de la administración, como ser la administración de la misión, el bienestar del personal, el entrenamiento, las auditorías, las visitas externas, y los asuntos financieros, que probablemente ocupen la mayor parte del valioso tiempo de un líder. Es importante que los integrantes del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión encuentren el tiempo necesario para debatir entre ellos las actividades clave de la misión.

2.2.1 Seguridad y Protección

Con frecuencia, las misiones en el terreno de la ONU carecen de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para trabajar seguros y protegidos en un ambiente que es, como mínimo, un desafío, y, más a menudo, definitivamente peligroso. Existe, por lo tanto, una imperiosa necesidad de contar con un enfoque exhaustivo y multidimensional de la seguridad y protección. La seguridad no debe ser analizada aisladamente. Las decisiones deben ser adoptadas en cooperación entre la ONU como sistema y el gobierno anfitrión. Un gran desafío para el Personal Directivo Superior de la Misión es lograr el equilibrio entre la imagen visible y accesible de la misión y la seguridad y protección de su personal.

Además de ser personalmente responsable por la administración de la seguridad de la misión en sí misma, el Jefe de Misión es, con frecuencia, nombrado Oficial Designado (Designated Officer – DO) para todos los organismos de la ONU que operan en el área de la misión. El Oficial Designado es responsable ante el Secretario General, a través del Secretario General Adjunto de Seguridad, de garantizar la seguridad y la protección de todo el personal del sistema de la ONU,

de las propiedades y las personas a cargo, y de las propiedades de la Organización. Junto a otros miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, el Jefe de Misión debería debatir con el gobierno anfitrión y con otros actores presentes en la región sus respectivas responsabilidades por la seguridad del personal de la ONU, conforme al derecho internacional. Mientras es aceptado que el gobierno anfitrión es responsable de proporcionar entera protección y seguridad a las instalaciones y ubicaciones de la ONU, el Oficial Designado y el Equipo de Administración de Seguridad (Security Management Team – SMT) – que incluye a varios miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión - debería garantizar que la misión cuenta con un plan de contingencia apropiado para hacer frente a cualquier tipo de situación.

El Personal Directivo Superior de la Misión necesita garantizar que el Equipo de Administración de Seguridad se encuentra efectivamente analizando y respondiendo a los asuntos de seguridad, incluyendo el entrenamiento y el asesoramiento a todos los componentes e individuos a través del Oficial Jefe de Seguridad y las Oficinas de Seguridad de las Áreas. Las medidas de seguridad deberían incluir a la seguridad tanto pasiva como activa, incluyendo la protección física apropiada de las instalaciones, el cumplimiento de los Estándares Operativos de Seguridad Mínimos (Minimum Operating Safety Standards – MOSS) y los Estándares Operativos de Seguridad Residencial Mínimos (Operating Residencial Security Standards – MORSS), un sistema de vigilancia activo, ejercicios preparatorios y planificación de contingencias, como así también instalaciones y personal médico apropiado. Los requerimientos de seguridad de la misión pueden entrar en conflicto con la conducción de otras actividades operacionales y administrativas y, por lo tanto, pueden generar consideraciones difíciles sobre las prioridades de la misión.

2.2.2 Información Pública

La comunicación y el alcance efectivo son fundamentales para la habilidad de la misión de cumplir con su mandato y contribuir con la seguridad de su personal. Es importante que el alcance de las actividades de información pública, especialmente a través de la radio, sean capaces de llegar a la mayor cantidad posible de personas de la población local, incluso si fuere logísticamente complicado y políticamente sensible. (Por ejemplo, el gobierno anfitrión puede demorar o impedir el otorgamiento de la licencia necesaria). Una estrategia de información pública bien diseñada, desplegada desde el inicio e implementada con habilidad, coordinada por

el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y con la adhesión de todos los componentes y sectores de la misión, es fundamental para que se entienda y se genere confianza hacia el proceso de paz; se genere credibilidad entre las partes del conflicto; se brinde asistencia al mantenimiento del consentimiento, la legitimidad y la credibilidad; se moderen las expectativas locales e internacionales; y se genere apoyo para la reconciliación nacional, como así también para el trabajo de la misión en el terreno. En síntesis, la estrategia debería diseñarse para informar a la población local y a la comunidad internacional, influenciar a las partes y proteger la imagen de la misión y de su personal.

La planificación de las actividades y de los procesos de información pública debería ser dirigida por el Personal Directivo Superior de la Misión y debería estar totalmente integrada en todas las fases del despliegue de una operación de mantenimiento de la paz. Asimismo, la Personal Directivo Superior de la Misión debería garantizar que la información y los mensajes en general del Equipo de Naciones Unidas en el País no contradigan los mensajes de la misión si no que se respalden mutuamente. El vocero de la misión o el jefe de información pública debe ser considerado personal superior jerárquico y ser parte del Personal Directivo Superior de la Misión para asesorar sobre asuntos, estrategias y mecanismos de alcance de información pública. Por su parte, los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deberían estar preparados para representar a sus componentes, a la misión y a la ONU en discusiones y debates con los medios locales, nacionales e internacionales.

2.2.3 Conducta y Disciplina

El éxito o el fracaso de una misión puede depender del desempeño y de la buena conducta de su personal. Todos los casos de mala conducta tienen un impacto negativo sobre la imagen y la legitimidad de una misión, que a su vez puede erosionar el consentimiento con las respectivas implicancias de seguridad para su personal. El Personal Directivo Superior de la Misión debería marcar las pautas y poner de manifiesto los más altos estándares de conducta y comportamiento de su personal en todo momento, y tratar de garantizar que se cumplan todas las políticas de la ONU y que todos los reclamos se investiguen a fondo. Además, se debería garantizar el bienestar y las actividades recreativas del personal ya que contribuirán a fortalecer la moral y la disciplina.¹³ La mayoría de las misiones cuentan con

¹³ Informe del Comité Especial sobre Operaciones de Paz, sesión 2010, 22 de febrero – 19 de marzo 2010, (A/64/19).

equipos a cargo de la conducta y la disciplina que brindan lineamientos, directrices y asesoramiento técnico sobre conducta y disciplina a los líderes de la misión y organizan el entrenamiento para el personal de la misión.

El Personal Directivo Superior de la Misión tiene la responsabilidad de comando de asegurar que se adopten medidas específicas y pro-activas para evitar casos de explotación y abuso sexual, y garantizar que se aplique la política de tolerancia cero de la ONU en este tema.¹⁴ Es necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión tenga una actitud pro-activa en la promoción de un sistema transparente que establezca y mantenga los más altos estándares de conducta y disciplina de todos los componentes de la misión. Mientras el Personal Directivo Superior de la Misión desempeña un rol fundamental a este respecto, la cooperación estrecha con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU (United Nations Office of Internal Oversight Services – OIOS) y con los países contribuyentes de tropas militares y policiales es esencial para garantizar la buena conducta y disciplina y tratar las violaciones a las políticas de la ONU.

2.2.4 Recursos

El Personal Directivo Superior de la Misión necesita confrontar todas sus propuestas y planes con los recursos humanos y financieros disponibles del presupuesto para operaciones de paz de la ONU y otros recursos. Si bien las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se financian mediante contribuciones, los aspectos pragmáticos del mandato, como por ejemplo el proceso de DDR, dependen en gran medida de fondos voluntarios, que a menudo son inferiores a las promesas recibidas. En muchas situaciones de post conflicto, será fundamental que el Personal Directivo Superior de la Misión cuente con el asesoramiento técnico de los representantes del Banco Mundial con respecto a las áreas prioritarias donde haya una ventaja comparativa clara.

Es necesario que todos los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y los componentes se concentren y contribuyan en la preparación de un presupuesto para la misión que brindará apoyo a la implementación exitosa del mandato. El Personal Directivo Superior de la Misión debería entender que la misión tendrá que cumplir las estrictas normas y regulaciones de la ONU que han

¹⁴ Para obtener mayor información sobre el tema de explotación y abuso sexual, véase HRH Prince Zeid Ra'ad Zeid, "A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations", Marzo 2005, (A/59/710).

sido establecidas por la Asamblea General. Es necesario tener en cuenta las consideraciones presupuestarias cuando se decidan metas, objetivos y particularmente prioridades y secuencias de acción de diferentes actividades de la misión. Es necesario que en los planes se tenga en cuenta el presupuesto y otros fondos y donantes que puedan contribuir con los logros de la misión.

Es necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión tenga presente que los temas referidos a los recursos constituyen un motivo de constantes fricciones dentro de la misión, a menos que se emplee el tiempo y la voluntad de cooperación necesaria para su resolución. Dentro del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión, es fundamental que existan relaciones laborales estrechas basadas en la buena coordinación, la cooperación, el consenso y la comunicación efectiva para mejorar la integración y la competencia por los limitados recursos existentes.

No obstante, el recurso más importante de una misión es su personal. Contar con el personal calificado, competente y dedicado en todos los niveles pueden hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso de una misión. El reclutamiento de los líderes es responsabilidad de la Sede Central de la ONU, pero el Personal Directivo Superior de la Misión se verá involucrado de cerca en la tarea de identificar y contratar personal con las habilidades y la integración necesarias. Junto con el Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno, los jefes deberían garantizar que las vacantes se cubran de manera oportuna y que el personal reciba el entrenamiento y las oportunidades de crecimiento necesarias. Garantizar que se mantenga la moral alta en la misión es también de fundamental importancia para retener al personal competente.

Al implementar los mandatos, se debería tratar de conseguir los recursos de fuentes locales, cuando fuere posible, para incrementar los dividendos de paz. En este contexto, sin embargo, la misión debería ser conciente y prestar atención a las posibles rivalidades locales (por ejemplo, políticas, étnicas o religiosas), ya que el uso desproporcionado de recursos locales y de proveedores de servicios puede ser percibido como tendencioso y dañar la credibilidad o la imparcialidad de la misión.

Capítulo 3

Facilitar y Apoyar el Proceso Político

3.1 El Rol Político de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

El liderazgo civil de la mayoría de las misiones refleja la naturaleza y el perfil principalmente político del mantenimiento de la paz de la ONU.¹⁵ Las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales de hoy en día son generadas por un proceso político y a su vez se convierten en generadores de un proceso político. En consecuencia, es necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión facilite el proceso político positiva y proactivamente, mientras se mantiene alerta al principio de autonomía nacional y al hecho de que la misión está operando en un país que le pertenece a otro actor.

El proceso político puede incluir distintas actividades: las negociaciones para lograr y sostener un acuerdo de paz entre las partes de un conflicto; la organización de lo que se espera sean elecciones pacíficas y creíbles; y el fortalecimiento de los procesos democráticos; la asistencia al gobierno anfitrión en la extensión de la autoridad del estado; la reconciliación nacional; la continua atención para evitar el quiebre de la paz o del proceso político; el apoyo a un proceso político inclusivo que pueda llevar a una estado en etapa de post conflicto hacia una paz sustentable de manera exitosa y sostenible. Todas estas actividades constituyen temas fundamentales para el mantenimiento de la paz.

Dependiendo del mandato de la misión, el apoyo al proceso político para el logro de estos objetivos puede ocupar gran parte del tiempo y de los recursos de la misión. En especial, y dependiendo del mandato, el rol del Jefe de Misión puede ser visto desde tres niveles: primero, es el representante político de la comunidad internacional a través de la autoridad otorgada por el Consejo de Seguridad y la Secretaría General; segundo, es el jefe de la operación de mantenimiento de la paz de la ONU y el responsable de todas las actividades encomendadas; y tercero, es el coordinador de todas las actividades y los programas de la ONU más allá del mantenimiento de la paz y las tareas políticas y de seguridad. Todas estas actividades tienen por objeto ayudar en la transición del país anfitrión desde la

¹⁵ United Nations DPKO/DFS, "A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping", Julio de 2009.

etapa de post conflicto hacia una paz sustentable, y garantizar que la comunidad internacional apoye contundentemente este esfuerzo.

El proceso político en cualquier país es complicado y dividido por presiones y actores contrapuestos. El liderazgo de la misión tendrá que manejar continuamente las expectativas de los distintos jugadores involucrados en el proceso, e incluso de toda la población. En consecuencia, nunca se debe dar por descontado que se cuenta con el consentimiento de las partes respecto a la implementación del mandato. También debe tenerse en cuenta el impacto de aquellos que quieren hacer fracasar el proceso. Tal vez más que en cualquier otro aspecto del mandato de la misión, y debido al lugar central que ocupa el proceso político, el liderazgo de la misión debería evaluar y reajustar constantemente cada decisión sobre la base de los principios del mantenimiento de la paz de imparcialidad, no uso de la fuerza (excepto en defensa propia o defensa del mandato), legitimidad, credibilidad, y promoción de la autonomía nacional y local. Al mismo tiempo, el consentimiento debería ser monitoreado por la misión en todos los niveles, incluso a nivel local y de trabajo, y con una gran sensibilidad política para garantizar que se implemente adecuadamente el mandato y que se puedan anticipar y resolver probables quiebres del consentimiento.

Al apoyar al proceso político, todas las misiones de la ONU deberían tener presentes resoluciones temáticas del Consejo de Seguridad en relación a grupos particulares que necesitan especial atención. Entre estas resoluciones se incluyen la 1325 (2000), 1612 (2005) y 1820 (2008) sobre mujeres y niños.

3.1.1 Condiciones Necesarias para el Éxito

A continuación se detalla una lista de condiciones necesarias para lograr el éxito:

- Las principales partes del conflicto se encuentran comprometidas con un acuerdo de paz inclusivo así como también con un proceso político dinámico e inclusivo. La voluntad de mantener y construir la paz por parte de aquellos que previamente fueron parte del conflicto es fundamental, pero no siempre existe y a menudo necesita de la atención de actores externos;

- El acuerdo de paz que da por finalizado el conflicto se ocupa de las inquietudes de todos, o de la mayoría de los grupos e intenta resolver las causas que originaron el conflicto. En particular, los acuerdos deben abarcar los derechos y las inquietudes de los grupos que hasta el momento se encontraban en situación desventajosa; esto incluye el reconocimiento de los temas relacionados al género;
- El Personal Directivo Superior de la Misión tiene un acabado entendimiento de los factores y las causas estructurales que subyacen al conflicto así como de las continuas tensiones políticas en el país en el período posterior al acuerdo. Este entendimiento debe emanar de un análisis de conflicto apropiado y riguroso; asimismo, debe abarcar las inquietudes y el conocimiento local;
- A la misión se le otorgan los recursos apropiados para cumplir con su mandato, en particular en lo que se refiere a su apoyo para que se lleven a cabo elecciones pacíficas y creíbles, una actividad onerosa y a menudo cara y con múltiples desafíos logísticos;
- La comunidad internacional, tanto a través del Consejo de Seguridad como de grupos o agrupaciones de socios interesados regionales o internacionales (Grupo de Amigos, etc.) apoya totalmente al proceso político y a la operación de mantenimiento de la paz con medios y presión política, financiera y diplomática, y actúa en congruencia con los esfuerzos del Personal Directivo Superior de la Misión;
- Al momento de la partida de la operación de mantenimiento de la paz, el compromiso de los donantes internacionales más allá del tiempo de vida de la misión es sostenido y comprometido a través de diversas herramientas e instituciones de la comunidad internacional de donantes y de ayuda;
- Todas las partes del conflicto mantienen la confianza en la imparcialidad y la integridad del liderazgo de la misión.

3.1.2 Puntos de Referencia

A continuación se detallan los puntos de referencia clave para evaluar el progreso en un proceso político:

- Los sectores clave de la sociedad han comenzado a participar de un proceso inclusivo de reconciliación nacional que genera confianza en el proceso político de los socios locales. El proceso tiene en cuenta las inquietudes de las mujeres y de aquellos que antes eran ignorados en los proyectos políticos del país;

- DDR, un punto clave en el proceso de paz, ha comenzado y recibe amplio apoyo por parte de las partes que antes se encontraban en lucha, los líderes locales y nacionales, las comunidades, la sociedad civil y la comunidad internacional;
- El proceso tendiente a organizar las elecciones ha sido transparente, inclusivo y democrático, respetando las libertades fundamentales y los derechos humanos;
- Se celebraron elecciones pacíficas y creíbles, dando como resultado un gobierno representativo;
- El proceso político ha expandido la autonomía y la responsabilidad local en lugar de socavarlas;
- El gobierno anfitrión se encuentra desarrollando las capacidades necesarias para demandar responsabilidad e instituciones legítimamente representativas;
- Mientras se facilita y se apoya al proceso político, la misión ha desarrollado una estrategia para transferir funciones vitales de la misión a instituciones o actores locales o nacionales;
- El proceso político ha resultado en un gobierno y una administración política que respeta los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres, incluyendo a los grupos minoritarios;
- Se encuentra en proceso de desarrollo una sociedad civil activa, así como medios de comunicación independientes, con el aliento y el apoyo de la comunidad internacional.

3.1.3 Resultados

A continuación se enumeran los resultados que contribuyen al rol de la operación de mantenimiento de la paz en el proceso político:

- Se apoyó al proceso de paz;
- Se promovió la reconciliación nacional;
- Se celebraron elecciones pacíficas y creíbles;
- Se fortalecieron la autoridad del estado y las instituciones legítimas;
- Se revitalizó a la sociedad civil y se apoyó a medios de comunicación independientes.

3.2 Resultado: Apoyo al Proceso de Paz

Una operación de mantenimiento de la paz solo puede alcanzar el éxito si las partes en el terreno se encuentran genuinamente comprometidas a resolver el conflicto a través de un proceso político pacífico. Una misión desplegada sin este compromiso corre el riesgo de encontrarse paralizada o, lo que es aún peor, verse involucrada en el conflicto. La firma de un acuerdo de cese de fuego o de paz es un indicador importante de si las partes se encuentran o no preparadas para participar del diálogo político. Sin embargo, a veces los acuerdos se firman como resultado de la presión internacional. La verdadera prueba de un acuerdo radica en su implementación.

La negociación de una resolución política es usualmente un proceso complejo y delicado, que es probable que determine los desafíos que surgirán durante la fase de implementación. Es necesario un gran compromiso político por parte del Personal Directivo Superior de la Misión para garantizar que se mantenga y se fortalezca un estado de paz hasta el momento frágil.

Cuando los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión se encuentran involucrados en las negociaciones de una resolución, se deben considerar ciertos temas, entre los que se incluye:

- Las fuerzas políticas y militares de las partes son con frecuencia desiguales;
- Aquellos que apoyan al proceso político deberían recibir apoyo y aquellos que se oponen al proceso político deberían ser persuadidos para que cambien su postura;
- Existe la necesidad de ocuparse de las raíces del conflicto, que tienden a ser dominantes e incluyen diferencias y factores estructurales de larga data que han penetrado la política y la cultura de una sociedad. Es probable que las causas basadas en intereses contribuyan a un clima que conduzca a un conflicto violento o a una escalada del conflicto por la competencia por los recursos. Mientras habrá que ocuparse de los síntomas de estas causas del conflicto en el corto plazo, las soluciones requieren de un análisis profundo y de un enfoque estructurado y a largo plazo;
- Es probable que los socios internacionales y regionales se encuentren influenciados;
- Los desacuerdos sobre la implementación (especialmente en relación al delicado proceso de RSS/DDR y a la distribución de poder y de bienes) puede potencialmente socavar el proceso de paz;

- Los objetivos y los cronogramas irrealistas pueden complicar o socavar la implementación. Es preferible establecer objetivos realistas, que se puedan medir y que mejoren el sentido de responsabilidad;
- Sin el liderazgo del gobierno anfitrión, los políticos y los líderes locales pueden llevar a cabo sus asuntos sin tener en cuenta el proceso de paz;
- Los procesos políticos deberían incluir a todas las partes que tienen el poder o la habilidad de generar obstáculos violentos, como así también a los grupos marginales, como ser a las mujeres y a las minorías, que pueden haber sido victimizados o excluidos en el pasado;
- El compromiso activo de la población civil a través del diálogo público y de la sociedad civil es un factor clave para lograr el éxito en cualquier proceso de paz;
- Un proceso de paz exitoso cuenta con el apoyo de una estrategia de comunicación efectiva, que permite emitir mensajes creíbles y fáciles de entender acerca de los objetivos del proceso, y que pueda moderar las expectativas sobre la paz y los dividendos de su implementación.

3.2.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades operacionales que lleva a cabo la misión para apoyar este resultado se incluyen las que se enumeran a continuación:

- Establecer mecanismos de negociación;
- Comprometer a los socios locales / regionales / internacionales;
- Desplegar oficiales de asuntos políticos y de enlace y observadores;
- Establecer una estrategia de información pública;
- Establecer medidas tendientes a construir confianza;
- Establecer mecanismos para medir el cumplimiento y controlar las violaciones.

3.2.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Cese de fuego o acuerdos de paz firmados;
- Mecanismos de negociación establecidos;
- Medidas conjuntas tendientes a generar confianza implementadas;
- Estrategia de información pública planificada e implementada;
- Mecanismos de cumplimiento establecidos;
- Actores internacionales y regionales brindan su apoyo al proceso de paz;

Mediano Plazo

- Los mecanismos establecidos para resolver las disputas están siendo utilizados y se encuentra en disminución la violencia contra la población civil y las instituciones;
- Las facciones se están comunicando entre sí y manteniendo un diálogo productivo;
- La población siente que se la está incluyendo en el proceso, esto ha sido verificado con diversas encuestas y mecanismos de medición de la opinión pública;
- La población en general, las facciones y los grupos más selectos sienten que se satisfacen sus expectativas;
- Disminuyen la cantidad y la gravedad de las violaciones y se encuentran en un nivel que puede ser en parte manejado por las autoridades nacionales;
- El gobierno anfitrión es capaz de extender su autoridad en todo el país.

Largo Plazo

- Se ha terminado el uso de violencia política;
- Las instituciones gubernamentales se están ocupando de las situaciones de injusticia;
- Las instituciones gubernamentales están funcionando de acuerdo con el estado de derecho;
- Se han implementado las previsiones incluidas en el acuerdo de paz.

3.2.3 Responsabilidades y Coordinación

Los roles y las responsabilidades de la misión respecto al proceso de paz debe ser definido claramente y tener amplia difusión. Dentro de la misión, el Jefe de Misión es responsable de todos los esfuerzos que se realicen respecto a los aspectos políticos del proceso de paz. El Jefe de Misión y los miembros más importantes del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deberían estar involucrados constantemente en los procesos políticos, con la guía y en estrecha colaboración con el Secretario General y el DOMP y en consulta con el Departamento de Asuntos Políticos, como así también con los facilitadores y los garantes del acuerdo de paz. Es importante que los comandantes militares y policiales superiores trabajen con la dirección del Representante Especial del Secretario General al apoyar el proceso político. A este respecto, es fundamental la estrecha coordinación entre los componentes políticos, militares y policiales, y no en menor medida con respecto al establecimiento y la aplicación de los mecanismos necesarios para

lograr la resolución del conflicto. Además, la misión debería coordinar las actividades de construcción de la paz con los organismos de la ONU más importantes, como el Programa de la ONU para el Desarrollo (UN Development Programme – UNDP) y otros actores internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial.

3.2.4 Recursos

Se deben adjudicar los recursos suficientes para brindar apoyo a las tareas asignadas, incluyendo a las comunicaciones adecuadas y a expertos clave que pueden conducir negociaciones sensibles y evaluar el cumplimiento de los acuerdos. El Personal Directivo Superior de la Misión puede considerar el pedido de asistencia a la Unidad de Apoyo a la Mediación (Mediation Support Unit – MSU) del Departamento de Asuntos Políticos para mejorar la capacidad de la misión de conducir y apoyar las negociaciones. La Unidad de Apoyo a la Mediación puede asistir en el entrenamiento de los líderes de la misión y sus equipos (incluyendo a los oficiales de asuntos políticos y asuntos civiles) en técnicas de negociación y mediación, y también se le puede solicitar ayuda para fortalecer las capacidades locales para la resolución de disputas mediante su propio trabajo o el de sus socios. El éxito a largo plazo de un proceso político depende también de la capacidad de conseguir donantes que proporcionen el apoyo financiero y material para poder mantener en marcha el proceso.

3.2.5 Desafíos y Riesgos

- El consentimiento no es universal;
- La falta de voluntad política o la pérdida de consentimiento por parte de una o más de las principales partes involucradas;
- Falta de autonomía local del proceso;
- Conflicto de intereses;
- Recursos insuficientes;
- Fatiga de los donantes;
- Falta de voluntad, compromiso o coherencia política dentro de la comunidad internacional;
- Desarrollos regionales o inestabilidad que generan un impacto negativo en el proceso de paz;
- Capacidad limitada dentro de las autoridades nacionales del gobierno anfitrión;
- Sectores de la población que se sienten excluidos del proceso de paz;

- Las expectativas de la población, incluyendo las de los ex beligerantes, no se satisfacen oportunamente;
- El proceso de paz no se ocupa lo suficiente de las causas que originaron el conflicto.

3.2.6 Consideraciones

Los acuerdos de paz plantean un esquema a largo plazo para recobrar la paz y lograr la recuperación del estado, pero con frecuencia las referencias son vagas respecto a la maquinaria del gobierno, más allá de las declaraciones sobre la reforma y la modernización. A continuación se detallan ciertos aspectos a tener en cuenta y respecto de los cuales se deberán considerar ciertas concesiones:

- *Balancear las necesidades a corto y a largo plazo.* La necesidad a corto plazo de proporcionar seguridad y los servicios básicos usualmente adquiere prioridad sobre cuestiones a largo plazo como el desarrollo y temas de gobernabilidad. Inicialmente, el compromiso con el gobierno anfitrión tiende a enfocarse en los organismos sectoriales responsables de brindar servicios. Sin embargo, para lograr la efectividad y la sustentabilidad del gobierno a largo plazo, es necesario incluir a otros organismos ejecutivos funcionales (por ejemplo, ministerios de finanzas, de planificación, de comercio, etc.), como así también a los cuerpos legislativos. Para poder lograr un gobierno receptivo y representativo, es necesario abrir canales de comunicación y de participación de la ciudadanía lo antes posible. El proceso de paz necesita equilibrar estas necesidades, y la misión debería saber qué se está negociando, ya que esto afectará su orden de operaciones.
- *Ocuparse de las necesidades urgentes mientras se promueve la legitimidad.* Es un desafío tratar de satisfacer las necesidades urgentes y promover la legitimidad en las instituciones políticas. Es importante encontrar la manera de incluir a las agencias públicas y oficiales en la planificación, la presupuestación y la toma de decisiones respecto a la reconstrucción para que los ciudadanos perciban que el gobierno es receptivo respecto a sus necesidades y a las del país. No obstante, es probable que la capacidad del gobierno sea débil, o que los funcionarios de alto nivel estén más interesados en el poder político o el clientelismo que en efectivamente asumir sus responsabilidades respecto a los servicios. Es necesario que la misión logre equilibrar su apoyo urgente a las autoridades locales y al mismo tiempo garantizar que sus socios se encuentren desarrollando capacidades legítimas.

- *Sopesar la especificidad contra la ambigüedad para evitar polémicas.* Otro desafío es entre la especificidad sobre previsiones clave que probablemente sean polémicas y la vaguedad o ambigüedad que permite que maduren el proceso y las negociaciones. Los esfuerzos por priorizar la especificidad puede llevar a los principales actores políticos y a quienes los apoyan a que se escuden detrás de posiciones firmes, lo que puede demorar la implementación de los acuerdos de paz o incluso generar el resurgimiento de la violencia. Sin estructuras ni procedimientos políticos que permitan a los actores resolver las ambigüedades y los desacuerdos pacíficamente, las previsiones vagas o ambiguas pueden sembrar la semilla que genere futuros problemas de gobernabilidad. Sin embargo, si la atención se centra en los intereses más que en las posturas políticas, la especificidad no generará problema alguno, ya que un enfoque detallado puede evitar posteriores complicaciones o desacuerdos.

3.3 Resultado: Promoción de la Reconciliación Nacional

En un entorno de post conflicto, la reconciliación nacional es una prioridad clave. El proceso político, con el apoyo del trabajo de la misión, debe crear suficiente espacio y oportunidades para que pueda tener lugar esta reconciliación nacional. Si bien la misión de mantenimiento de la paz puede proporcionar liderazgo político clave que inspire a las partes del conflicto recientemente terminado; en última instancia, son los líderes y la población del país quienes deben desear la reconciliación entre ellos para poder lograrla. Lograr que las instituciones políticas domésticas retomen el control es una fase importante, ya que el conflicto deja lugar al desarrollo, pero a menos que esté acompañado por un largo proceso de reconciliación, los desafíos pueden resurgir muy fácilmente. Es fundamental que el Personal Directivo Superior de la Misión mantenga un compromiso continuo con este tema, mientras monitorea el consentimiento y el progreso y promueve el cambio. En última instancia, el rol de la misión es ayudar a consolidar instituciones legítimas, no a un grupo o a una parte en particular. Esto requiere sensibilidad para manejar la cambiante relación entre la misión y el gobierno anfitrión.

3.3.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades operacionales mediante las cuales la misión apoya este resultado se encuentran las siguientes:

- Contribuir a mantener un ambiente seguro libre de conflictos y desorden social;
- Comprometer a los líderes del gobierno anfitrión para que promuevan el diálogo y la reconciliación nacional durante los últimos años;
- Comprometer a la población civil en todos los estados del proceso mediante mecanismos sociales tradicionales y representación democrática;
- Garantizar que la población civil comience a sentirse segura y pueda vivir sin miedo con la nueva administración política.

3.3.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se firmaron acuerdos creíbles y durables entre grupos relevantes (por ejemplo, acuerdos sobre la distribución de poder, acuerdos de paz, amnistía, etc.);
- Se identificó a personas clave legítimas y creíbles que estarán involucradas en la reconciliación;
- Se han comenzado los programas de entrenamiento (sobre asuntos legales, resolución de conflictos y mediación) para aquellos ciudadanos que manejarán la reconciliación;
- Se han puesto en marcha discusiones inclusivas sobre una nueva constitución;
- Se observan evidencias de un incremento en la percepción de seguridad entre la población local.

Mediano Plazo

- Se ha logrado el acuerdo entre los donantes para evitar superposiciones o políticas o esfuerzos contradictorios;
- Se han modificado las leyes locales para permitir la implementación exitosa de los cambios necesarios;
- Se han puesto en marcha y se encuentran funcionando con efectividad los programas de educación para promover y explicar el proceso de reconciliación.

Largo Plazo

- Las instituciones políticas nacionales son lo suficientemente robustas como para manejar los efectos y los resultados del proceso de reconciliación (por ejemplo, reintegración de ex combatientes, condenas penales para quienes fueran hallados culpables, perdón o amnistía, etc.);
- Las políticas nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas con los parámetros de desarrollo a largo plazo.

3.3.3 Responsabilidades y Coordinación

La misión debe apoyar la creación y la instrumentación de un clima de seguridad en el cual pueda llevarse a cabo la reconciliación nacional. Asimismo, el Jefe de Misión puede proporcionar una voz política sostenible para respaldar el proceso e incentivar a las partes y a la población local en este sentido, pero necesita estar al tanto del ritmo sostenible que marque la población local. Al mismo tiempo, es responsable de coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional a este respecto, especialmente cuando se relacionan con los esfuerzos del sistema de la ONU, en particular el rol del PNUD, ACNUDH y otros que trabajan para sumar a diferentes grupos a los esfuerzos de integración. El Jefe de Misión debería mantenerse al tanto sobre posibles tensiones en este sentido.

3.3.4 Recursos

La misión puede desempeñar el rol de coordinadora de los esfuerzos del sistema internacional en esta área. El Personal Directivo Superior de la Misión debería realizar su máximo esfuerzo para generar no solo el interés de los donantes sino también el compromiso de apoyar al, a menudo frágil, proceso de reconciliación nacional. En este sentido, recomendar y señalar proyectos concretos a los donantes es una manera de apoyar al proceso. Otra manera de hacerlo sería demostrar creatividad en la manera de invitar a los donantes clave para que apoyen un fondo especial a disposición del Jefe de Misión para iniciar el proceso político y las funciones de reconciliación. Conforme a este esquema, con experiencia en algunas operaciones de mantenimiento de la paz en el pasado, el Jefe de Misión sería responsable ante estos donantes por la manera de distribuir esos fondos y asignarlos en respaldo de los objetivos políticos del proceso de paz.

3.3.5 Desafíos y Riesgos

La reconciliación nacional es una tarea a largo plazo y las operaciones de mantenimiento de la paz solamente pueden brindarle una mano para comenzar y apoyar al proceso. Pueden existir frecuentes quiebres y retrocesos (debido a desacuerdos entre las partes); y si bien el horizonte de la misión es necesariamente más corto y se basa en un mandato de tiempo limitado, debe tener una visión a largo plazo y planificar la entrega de sus funciones políticas y su apoyo a la reconciliación a otro organismo al momento de la partida de la misión.

- Los procesos de reconciliación nacional no necesariamente dan como resultado administraciones políticas más justas. De hecho, requieren administración constante y gran sensibilidad de criterio. La estabilidad política a veces tiene que ser equilibrada con la justicia, pero requiere un enfoque intermedio y no hay manera simplista de hacer compensaciones entre la paz y la justicia;
- De ser posible, el rol exacto de los organismos judiciales formales en el contexto de la reconciliación debería ser negociado y establecido antes de adoptar cualquier medida específica, para que no se comprometan las investigaciones o los procedimientos judiciales en curso;
- Una relación descoordinada con los organismos judiciales que resulte en juicios fuera de tiempo o inoportunos o en la anulación del proceso de reconciliación administrado localmente;
- Es necesario entender el rol que puede desempeñar el proceso de justicia informal, en particular, mientras los procesos de justicia formal continúen siendo inadecuados o inefectivos;
- Durante el proceso de reconciliación, es necesario equilibrar cuidadosamente todas las cuestiones relacionadas con los grupos étnicos, la religión, el género y el idioma;
- Durante el proceso de reconciliación se corre el riesgo de establecer un régimen de revancha y resurgimiento de tensiones. Al mismo tiempo, los indultos generales pueden socavar la responsabilidad de los actores individuales. Los intentos de las partes de otorgar la amnistía por crímenes de guerra, violaciones contra el derecho internacional humanitario y crímenes contra la humanidad no deberían ser aprobados por la ONU;
- Procesos de reconciliación nacional que resultan en regímenes que combinan elementos democráticos y no democráticos, que afectan la cultura política y representan un desafío para la estabilidad política;

- La falta de una relación constructiva entre los ciudadanos y las partes políticas, como aquellas derivadas de intereses mezquinos, pueden socavar la promoción de la reconciliación nacional;
- El abandono prematuro de una misión para cumplir con los requerimientos de una estrategia de salida oportuna, pero antes de que se haya afianzado la reconciliación.

3.3.6 Consideraciones

- *Paz versus Justicia.* Un proceso de reconciliación nacional versus autonomía local e inmediata sin ocuparse de la reconciliación. Si se apresura el proceso, se corre el riesgo de iniciar tensiones a corto plazo entre la paz y la justicia. La justicia no es solamente respetar a las víctimas y castigar a los autores; sino que es también restablecer la confianza en las instituciones y reconstituir la estructura de una sociedad destruida.
- *Equilibrio entre las normas internacionales y los estándares sobre derechos humanos con las costumbres y las necesidades locales.* En este contexto, se tendrá que tomar una decisión respecto a si los mecanismos de justicia transicional deberían estar integrados por jueces internacionales o locales. Asimismo, puede ser necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión considere una situación en la cual los actores en el terreno insistan en tratar los temas considerando las costumbres locales, pero que el progreso no pueda observarse por un lapso de tiempo prolongado.
- *Promover la participación y el asesoramiento internacional mientras se brinda apoyo a la autonomía nacional.* Inevitablemente existirán tensiones entre aquellos actores y donantes internacionales que urgen a las partes a una reconciliación nacional y la inclinación por parte de los socios locales de buscar un proceso de reconciliación nacional más lento y gradual.

3.4 Resultado: Celebrar Elecciones Pacíficas y Creíbles

Muchos países en post conflicto se encuentran gobernados por acuerdos políticos de transición hasta que se celebren las primeras elecciones. A menudo, las autoridades nacionales son designadas en lugar de elegidas, y son puestas en funciones mediante un acuerdo con las partes en conflicto. En consecuencia, puede que no sean completamente representativas o reconocidas por la población.¹⁶ Por lo

¹⁶ “Report of the Secretary General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict”, 11 de junio de 2009, (A/63/881-S/2009/304).

tanto, que se celebren elecciones pacíficas y creíbles y que se cree un sistema electoral sostenible es una parte fundamental de la transición política, como así también un elemento de importancia en la promoción y la protección de los derechos humanos. Como tales, las elecciones, con frecuencia, son parte integral y central del acuerdo político, y constituyen un importante parámetro en el proceso de paz. Es necesario que las elecciones estén acompañadas por un conjunto de acciones, como ser la consolidación de los partidos políticos, el desarrollo de la democracia local y la promoción de medios de comunicación libres, el empoderamiento en todos los niveles y una sociedad civil vibrante.

Si bien el desarrollo de elecciones pacíficas es un evento importante en la transición hacia la recuperación y la estabilidad a largo plazo, es solamente un elemento en este proceso y no debería llevar automáticamente a la salida de la misión de mantenimiento de la paz. En el período cercano a las elecciones es probable que se genere un incremento de actividades para la misión, ya que pueden surgir tensiones. Además, la mayoría de las operaciones multidimensionales tienen el mandato de brindar apoyo activo de diferentes maneras en la preparación y la conducción de las votaciones.

Al planificar el apoyo, el Personal Directivo Superior de la Misión debería dar prioridad a respetar y monitorear el cumplimiento de los socios con los diversos acuerdos políticos que respaldan la celebración de elecciones nacionales. El fracaso en el cumplimiento de los acuerdos existentes puede socavar la celebración de elecciones. Junto al esfuerzo político, se debería desarrollar un plan de seguridad que involucre a los elementos militares y policiales de la misión, y que se adapte al plan electoral general. Asimismo, la misión debe garantizar que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de asistencia electoral en los niveles políticos, financieros y logísticos.

3.4.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Asesorar sobre la clase de sistema electoral a implementarse;
- Brindar apoyo en la creación de las condiciones de seguridad que permitan que se celebren elecciones pacíficas y creíbles; incluyendo las tareas de desminado;
- Brindar apoyo en el registro de votos;

- Brindar asistencia técnica, como por ejemplo asesoramiento legal, entrenamiento al personal electoral y asistencia y asesoramiento en el desarrollo de mecanismos de resolución de disputas;
- Conducir campañas de información pública sobre el proceso electoral;
- Manejar y desactivar amenazas al proceso político y electoral que puedan generar los que quieren hacer fracasar el proceso;
- Colaborar con otros organismos de la ONU para diseñar proyectos de asistencia electoral;
- Proveer seguridad y apoyo logístico durante el proceso electoral, incluyendo el transporte y la seguridad del material electoral;
- Planificar el control de las elecciones con observadores nacionales e internacionales;
- Proveer apoyo político y técnico al proceso de conformación del gobierno.

3.4.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Existe un marco legislativo que pueda prever la conducción de elecciones pacíficas y creíbles;
- Se establecieron y se encuentran en funcionamiento una comisión electoral nacional y otras instituciones relevantes;
- Existe un mecanismo efectivo para la resolución de disputas sobre cuestiones relacionadas con las elecciones;
- Se formalizó y concientizó a los partidos políticos y se logró establecer un ambiente propicio para celebrar las elecciones de manera segura y con medios de comunicación libres;
- Se comenzó el mapeo de los distritos electorales y el registro de votantes o empadronamiento;
- Se estableció un programa o campaña de educación de los votantes para garantizar la participación tanto de hombres como de mujeres, incluyendo a las minorías y a los segmentos marginados de la sociedad;
- Se desarrollaron planes para brindar seguridad en áreas clave o vulnerables que pueden verse amenazadas por aquellos que quieren hacer fracasar el plan;
- Se acordó el apoyo financiero, logístico y de seguridad para llevar a cabo las elecciones;
- Se determinó el compromiso de los donantes y el apoyo práctico.

Mediano Plazo

- Se creó una base de datos de registro de votantes;
- Se puso en marcha el trabajo con observadores nacionales e internacionales, los medios, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil;
- Se estableció una estrategia de información pública de amplio alcance para concientizar a los votantes y a otros socios electorales;
- Se implementaron acuerdos para permitir la participación de los votantes que se encuentran fuera del país (si fuere apropiado);
- Se proporcionó apoyo a la seguridad, incluyendo patrullas y guardias de instalaciones clave y lugares de votación;
- Se celebraron elecciones transparentes de manera creíble y en un ambiente pacífico.

Largo Plazo

- Los candidatos elegidos son percibidos como representativos de la mayoría de la población;
- Se desarrollaron mecanismos de transición para transferir el apoyo electoral de la misión de mantenimiento de la paz al Programa de Desarrollo de la ONU y, a largo plazo, a las autoridades nacionales para que celebren elecciones sin apoyo internacional.

3.4.3 Responsabilidades y Coordinación

Dependiendo del mandato, la misión puede desempeñar un rol de importancia en la asistencia en la organización de las elecciones, tanto sea brindando personal internacional especializado como poniendo a disposición de las autoridades nacionales los medios logísticos y de seguridad. Sin embargo, esto representa un dilema en lo que se refiere a construcción de capacidades y relación costo – efecto, ya que cuando menor sea el tiempo disponible para los preparativos, mayor será la presión para la misión de asumir una mayor responsabilidad en esta área, por ejemplo, en la distribución de materiales electorales. La misión debería intentar, desde el comienzo, equilibrar cuidadosamente el apoyo que proporciona con el trabajo intensivo para construir capacidades locales y promover la sustentabilidad y la relación costo – efectividad. Por otra parte, la misión debería liderar la coordinación de los donantes y el apoyo internacional para las elecciones y, si este no es todavía el caso, incluir esta tarea como parte del mandato del Consejo de Seguridad. Esto es necesario para lograr un apoyo coherente a las elecciones, que son fundamentalmente un complejo ejercicio logístico y de seguridad que requieren de un esfuerzo integrado.

Se debería mantener una estrecha relación con la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, que brinda apoyo al punto focal para las actividades de asistencia electoral, actualmente el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos. El punto focal es responsable de garantizar la coherencia y la consistencia del sistema de la ONU en la proporción de asistencia electoral.

Dentro de la misión, los esfuerzos de apoyo a las elecciones son con frecuencia asumidos por un componente electoral, que debería trabajar en estrecha colaboración con los demás componentes de relevancia en esta área y coordinar con ellos las actividades a llevarse a cabo. Entre estos componentes se incluye al componente militar, policial, político, asuntos civiles, información pública, derechos humanos y otros organismos de la ONU de importancia. Teniendo en cuenta la importancia y la sensibilidad política que generan las elecciones, el liderazgo de la misión, y especialmente el Jefe de Misión, debería involucrarse activamente en todo el proceso.

3.4.4 Recursos

Las operaciones de mantenimiento de la paz, que con frecuencia cuentan con gran cantidad de recursos a su disposición, pueden desempeñar un importante rol en apoyo de la comisión electoral nacional. Esto incluye la proporción de recursos logísticos para el transporte y el almacenamiento de material electoral. Incluso más importante aún, con sus recursos militares y policiales, la misión juega un rol fundamental en la tarea de brindar y crear un ambiente seguro y estable para el desarrollo de las elecciones. Entre todos los esfuerzos realizados, se debería prestar especial atención a la construcción de capacidades nacionales y a la promoción de la sustentabilidad y la relación costo – efectividad.

3.4.5 Desafíos y Riesgos

- La selección del sistema electoral más apropiado, que sea sostenible y que tenga autonomía nacional;
- Incidentes de seguridad o violencia que puedan desestabilizar el proceso;
- Falta de voluntad política o de la capacidad necesaria para llevar a cabo un proceso creíble;
- Falta o retiro de apoyo financiero, logístico o institucional;
- Fracaso en la capacidad de controlar el fraude electoral, que lleve al rechazo de los resultados por parte de los actores nacionales o internacionales;

- Retorno a las funciones, mediante el éxito en las elecciones, de figuras políticas que pueden haber desempeñado un rol negativo durante el conflicto finalizado recientemente. De particular importancia si las elecciones se celebran poco tiempo después de que hayan cesado las hostilidades;
- Creación involuntaria de un ambiente negativo o que genere divisiones políticas en el país y que perjudique las perspectivas de reconciliación.

3.4.6 Consideraciones

- *Elecciones a corto plazo o bien organizadas.* Si bien puede ser que las elecciones deban ser celebradas poco tiempo después de finalizado el conflicto para demostrar que se ha logrado un progreso político, la celebración de las mismas a corto plazo puede socavar significativamente la posibilidad de que sean pacíficas y creíbles. Se debe tener especial cuidado para definir el cronograma para la realización de las elecciones.
- *Equilibrio entre una participación masiva y la exclusión selectiva o la descalificación de “agitadores”.* Este punto también debería ser considerado cuidadosamente ya que puede tener un impacto significativo en la credibilidad general y la aceptación del proceso electoral, como así también en la inclusividad a largo plazo en los procesos políticos y democráticos.
- *Equilibrio entre la eficiencia electoral y la autonomía nacional.* Siempre existe la necesidad de lograr el equilibrio entre brindar apoyo internacional para que se celebren elecciones pacíficas, eficientes y en el momento oportuno y dejar que las autoridades nacionales asuman el liderazgo, con el riesgo de que no se cumpla con las previsiones de tiempo y que la conducción técnica de las elecciones sea de menor calidad. No obstante, los principios de construcción de capacidades y de promoción de la sustentabilidad y la relación costo-efectividad deberían ser el centro de cualquier asistencia electoral, incluso con el riesgo de que el proceso sea menos fluido que con una mayor participación internacional.

3.5 Resultado: Fortalecimiento de la Autoridad del Estado y de las Instituciones Legítimas

En un ambiente de transición post conflicto, se debe fortalecer la autoridad del estado con el fin de poder brindar los bienes públicos a los ciudadanos de manera efectiva, responsable y transparente. La confianza que depositan los ciudadanos en el gobierno con su participación en las elecciones y su respeto por un gobierno

debería corresponderse con instituciones suficientemente capaces y legítimas y preparadas para asumir responsabilidades, mantener el orden y garantizar la seguridad pública. Es fundamental que estas instituciones del estado sean respaldadas durante la fase de desarrollo a más largo plazo para evitar que se vuelva a una situación de erosión de la confianza pública a causa de instituciones débiles y gobernabilidad pobre.

La extensión de la autoridad del estado, mediante medios militares y mantenimiento del orden como así también con asistencia civil, se ha vuelto una función fundamental del mantenimiento de la paz de la ONU, en general, misiones multidimensionales que hoy en día con frecuencia emplean (o al menos proyectan) la fuerza no meramente para contrarrestar ataques directos de los “agitadores”, sino también como parte de estrategias deliberadas para expandir y garantizar la autoridad de un gobierno en territorios conflictivos.¹⁷ No obstante, muchas otras actividades de la misión contribuyen a la extensión y a la consolidación de la autoridad del estado, incluyendo el apoyo al fortalecimiento del estado de derecho, la mejora de la administración pública, la reforma del sector de seguridad, y los derechos humanos. (Véase también Capítulo 5 sobre “Fortalecimiento del Estado de Derecho con Respeto por los Derechos Humanos”).

3.5.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Contribuir a la creación de seguridad, incluso en áreas conflictivas;
- Ayudar a generar consenso general sobre el rol de las instituciones políticas compartidas por el público en general;
- Asistir en la creación de funciones de control con mandatos claros;
- Brindar apoyo en la restauración de un sistema de administración pública responsable especialmente en áreas que se ocupan de los recursos naturales, la tierra, los derechos de propiedad y otras causas potenciales de conflictos;
- Apoyar el desarrollo de una cultura política libre y abierta que respalde una autoridad del estado fortalecida;
- Ayudar a construir una capacidad estatal para la recaudación de ingresos y rentas públicas;

¹⁷ Center of International Cooperation, “Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty”, abril 2009.

- Facilitar el diálogo abierto sobre la naturaleza de las instituciones políticas deseadas y la gobernabilidad del gabinete y sus mandatos constitucionales y legales.

3.5.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Acuerdo sobre leyes apropiadas, mecanismos de responsabilidad y responsabilidades de las instituciones públicas;
- Función de los procesos institucionales, de ser necesario con personal externo para apoyar el entrenamiento profesional del personal nacional y el desarrollo de capacidades;
- Mecanismos de información pública que generen transparencia y construyan una mayor confianza.

Mediano Plazo

- Se están afianzando procesos democráticos pacíficos (elecciones, toma de decisiones, formulación y aplicación de la ley, suministro de servicios, etc.);
- Se logró el acuerdo entre la comunidad de donantes para coordinar las responsabilidades y el material de apoyo durante los procesos post conflicto y de construcción de la paz;
- Las prácticas recomendadas fueron aplicadas por los socios bilaterales y multilaterales para extraer las lecciones aprendidas de gobiernos de transición previos y para evitar que se cometan los mismos errores;
- Se implementaron campañas de educación cívica mediante programas formales y comunicación masiva;
- Se puso en marcha una fuerte estrategia de construcción de capacidades para garantizar la durabilidad de las estructuras de gobierno, la administración pública y una burocracia profesional competitiva;
- Se reinstauró un manejo adecuado de los recursos naturales;
- Se clarificó el rol de las instituciones de transición;
- Se estableció un proceso de presupuesto transparente que incluye un sistema de impuestos;
- Se redujo la cantidad de organizaciones o compañías económicas y comerciales propiedad de la organización militar;
- Se facilitó el diálogo sobre la naturaleza de las instituciones políticas deseadas.

Largo Plazo

- Al momento de la salida, los acuerdos se encuentran listos para permitir que las instituciones tradicionales funcionen junto a las instituciones y las jurisdicciones formales;
- Se afianza y se vuelve transparente la capacidad de los órganos de control;
- Las políticas y las respuestas nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas con un marco de desarrollo a largo plazo;
- Se logró un significativo aporte de los actores de la sociedad civil que permitió que el sistema de justicia y todas las áreas del gobierno sean responsables y se encuentren abiertas a cuestionamientos;
- Se desarrolló una fuerte capacidad local, garantizando la extensión de la burocracia local más allá de los términos de la primer administración posterior al conflicto;
- Surgimiento de mercados de commodities esenciales como alimentos y refugio;
- Política fiscal coherente establecida por el gobierno;
- Surgimiento de asociaciones y sindicatos de comercio;
- Estructuras de toma de decisiones nacionales que se encuentran totalmente desarrolladas e integradas.

3.5.3 Responsabilidades y Coordinación

Mediante sus componentes de estado de derecho y de derechos humanos en particular, la misión debería brindar apoyo al trabajo de los organismos de la ONU tales como el Programa de Desarrollo y el Banco Mundial, para ayudar a las autoridades nacionales a extender su autoridad. La coordinación de las funciones puede variar dependiendo de la pericia del sector. La misión debería dar un valor agregado a este proceso mediante el trabajo en apoyo al proceso político, como así también con su red de personal político y de asuntos civiles en todo el país.

3.5.4 Desafíos y Riesgos

- La fortaleza de las instituciones responsables puede verse comprometida y de hecho puede no ser una prioridad inmediata si existe la presión de ocuparse de asuntos humanitarios;
- Las funciones e instituciones tradicionales o de transición pueden estar mejor equipadas y ser más confiables que la burocracia incipiente;

- En este punto del proceso de paz, la fatiga de los donantes se vuelve un riesgo real. La preferencia de la mayoría de los donantes es apoyar las fases más visibles y más positivas políticamente, que tienen lugar a comienzos del proceso.

3.5.5 Consideraciones

- *Respetar la cultura local mientras se promueven los estándares internacionales.* La fuerza y la legitimidad de las estructuras tradicionales pueden resultar más confiables y adaptables que los estándares internacionales. Sin embargo, los sistemas consuetudinarios no siempre respetan los estándares internacionales a los que el Estado se ha adherido o pueden violar los mandatos de los actores internacionales.
- *Lograr el equilibrio entre los objetivos a corto plazo, fáciles de alcanzar, y los objetivos a largo plazo y sostenibles.* La operación de mantenimiento de la paz puede contar con una campaña de información pública para lograr el apoyo del público que puede requerir de una serie de esfuerzos fáciles de alcanzar y de alto perfil pero las reformas más difíciles y el menos glamoroso desarrollo de una burocracia viable pueden resultar más beneficiosos para lograr la paz duradera.

3.6 Resultado: Sociedad Civil Revitalizada y Medios de Comunicación Independientes

En teoría, las formas institucionales son diferentes a las del estado, la familia y el mercado, aunque en la práctica, las fronteras entre el estado, la sociedad civil, la familia y el mercado son con frecuencia complejas, difíciles de determinar y negociadas. Comúnmente, la sociedad civil se conforma de una gran diversidad de espacios, actores y formas institucionales, que varían en grado de formalidad, autonomía y poder. Con frecuencia, las sociedades civiles están pobladas de organizaciones tales como sociedades caritativas registradas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, sindicatos, grupos de autoayuda, movimientos sociales, asociaciones comerciales, y coaliciones.¹⁸

Al igual que en el caso del apoyo a la reconciliación nacional, este resultado

¹⁸ Definición de sociedad civil efectuada por la London School of Economics, http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

también debería encuadrarse en parámetros de un proceso a largo plazo. La misión puede iniciar las actividades para alentar y apoyar a la sociedad civil y a la libertad de prensa (y políticamente llevar a las autoridades nacionales a que brinden un ambiente propicio para que florezcan), pero es fundamental tener en cuenta la perspectiva a largo plazo de este apoyo.

3.6.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Llevar a cabo ejercicios de mapeo y evaluación de necesidades de las organizaciones de la sociedad civil;
- Promover e involucrarse en actividades de grupos y organizaciones civiles existentes y emergentes;
- Promover y apoyar a los profesionales de los medios locales, incluso a través del entrenamiento de periodistas;
- Apoyar la creación de mecanismos de regulación propia dentro del sistema de medios de comunicación;
- Coordinar el apoyo de la comunidad de donantes.

3.6.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se ha comenzado el proceso para establecer una comisión de medios independientes;
- Se comprometieron los segmentos disponibles de comunidades locales, sociedad civil y diásporas.

Mediano Plazo

- Se lograron acuerdos entre la comunidad de donantes para evitar la superposición de prioridades y de acciones;
- Los socios bilaterales y multilaterales aplicaron las prácticas recomendadas (de otros escenarios similares);
- Existe un marco legal que garantiza la libertad de expresión y el acceso a la información;
- Se creó la capacidad de entrenar a los medios de comunicación para resolver la falta de profesionales preparados;
- Se diseñó un instrumento de monitoreo y una base de datos para apoyar a los medios de comunicación independientes.

Largo Plazo

- Existe un clima de cooperación entre la sociedad civil y el gobierno que permite que se apoyen entre sí y asuman sus responsabilidades manteniendo un equilibrio de poder apropiado;
- Las políticas y las respuestas nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas en los parámetros de desarrollo a largo plazo para incluir a las organizaciones de la sociedad civil;
- Las instituciones de la sociedad civil tienen la capacidad de actuar sin temer la interferencia o la presión de las instituciones gubernamentales;
- Se logró un importante aporte de los actores de la sociedad civil al proceso político;
- Se creó un mecanismo de auto-regulación para que los medios impresos y electrónicos trabajen efectivamente dentro del marco de la ley;
- La comisión de medios independientes funciona efectivamente.

3.6.3 Responsabilidades y Coordinación

Si bien otros actores de la ONU, como el Programa de Desarrollo y ACNUDH, desempeñan un importante rol en el apoyo a la sociedad civil, con frecuencia las misiones de mantenimiento de la paz tienen un mandato político muy fuerte de trabajar con la sociedad civil en el contexto de la reconciliación, la participación de la sociedad civil en los procesos de paz, etc. A través de componentes como asuntos civiles, asuntos políticos, información pública, derechos humanos, estado de derecho, género y protección de niños, una misión puede desempeñar un rol de fundamental importancia en el crecimiento, y de cierta manera el surgimiento, de la sociedad civil en un escenario de post-conflicto. Asimismo, puede ser necesario diseñar instrumentos de monitoreo y una base de datos para evaluar la manera en que cada miembro de la familia de la ONU y otros donantes contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil. En apoyo de medios de comunicación libres e independientes, una misión puede avocarse a construir capacidades mediante el establecimiento de una estación de radio que brinde noticias libres e independientes, y mediante el entrenamiento de periodistas locales.

3.6.4 Desafíos y Riesgos

- El fortalecimiento o la reconstrucción de la sociedad civil es un proceso a largo plazo. Las operaciones de mantenimiento de la paz pueden, en el mejor de los casos, brindar el apoyo inicial. Este desafío debería ser abordado con humildad, deferencia al conocimiento local y sin actitudes arrogantes por parte de los donantes.
- Es probable que una sociedad polarizada genere un impacto negativo en el surgimiento de estructuras viables en la sociedad civil;
- La intimidación, real o ficticia, puede desalentar a los miembros de la sociedad civil y de los medios de comunicación y evitar que lleven a cabo sus actividades con libertad y rigurosidad

3.6.5 Consideraciones

- *Brindar apoyo a la sociedad civil mientras se le permite levantarse por sí misma.* Un enfoque a largo plazo sobre el apoyo a la sociedad civil, argumenta que las organizaciones más robustas deberían valerse por sí mismas sin el apoyo internacional para poder lograr credibilidad en el ámbito local.
- *Promover la libre expresión mientras se censura a los medios negativos o que inciten al odio.* Los escenarios post-conflicto son políticamente sensibles y existen muchas oportunidades para discontinuar el proceso político cuando aquellos que se sienten disconformes con su situación en la administración política en desarrollo deciden actuar en contra de la misma. Es necesario evaluar y monitorear hasta qué punto la libertad de prensa y las acciones descontroladas pueden interrumpir este proceso.

Capítulo 4

Crear un Ambiente Seguro y Estable

4.1 ¿Qué es un Ambiente Seguro y Estable?

Un ambiente seguro y estable se caracteriza fundamentalmente por la ausencia a gran escala de hostilidades, violencia y amenaza latente de las minas y los remanentes de explosivos de guerra, que permite que la población civil realice sus actividades diarias con relativa seguridad. En este ambiente, existe un nivel relativo de orden público; el estado tiene un monopolio legítimo sobre los medios de violencia; la población disfruta de seguridad física y libertad de movimiento; y las fronteras del país se encuentran protegidas de invasiones o infiltraciones por parte de ejércitos o grupos armados extranjeros. Con frecuencia, una operación de mantenimiento de la paz desempeña un rol fundamental en la creación de un ambiente seguro y estable hasta que el gobierno anfitrión se encuentre en posición de mantener la seguridad interna y proteger sus fronteras.

4.1.1 Condiciones Necesarias para Alcanzar el Éxito

A continuación se enumeran las condiciones necesarias para poder alcanzar el éxito:

- Un acuerdo conforma los cimientos del proceso de paz, cuya implementación incluye una resolución de conflicto sostenida;
- El Consejo de Seguridad ha autorizado la misión de mantenimiento de la paz mediante la adopción de una resolución que sea posible implementar y que lleve al cumplimiento de la misión;
- Las principales partes del conflicto se encuentran comprometidas con el proceso de paz;
- Los socios internacionales y regionales apoyan el proceso de paz;
- Los países contribuyentes de tropas policiales o militares continúan respondiendo a sus compromisos;
- Los donantes acuerdan apoyar el proceso con los recursos adecuados;
- Las autoridades nacionales pueden desarrollar la capacidad de abordar los temas de seguridad y estabilidad.

4.1.2 Puntos de Referencia

Los siguientes puntos de referencia son clave en la creación de un ambiente seguro y estable, pero como tales representan un estado final deseado, que puede llevar muchos años alcanzar, y que, por lo tanto, requieren de perseverancia y compromiso a largo plazo:

- El conflicto armado a gran escala ha terminado, las partes en conflicto fueron separadas y monitoreadas, se está implementando un cese de fuego o acuerdo de paz, los agitadores violentos están bajo control y se está tratando el tema de impacto inmediato de las minas y los remanentes de explosivos de guerra;
- Prevalece el orden público, con leyes para ser respetadas y aplicadas, mientras se redujo al mínimo la violencia criminal y política, y se busca, se arresta y se juzga a los elementos criminales;
- Los servicios de seguridad nacionales operan conforme a la ley y disfrutan del apoyo tácito del público, mientras que se logró desarmar e identificar a los principales grupos armados ilegales;
- Ningún segmento de la población vive atemorizado por amenazas a su seguridad física, las personas desplazadas pueden regresar seguras; y se encuentran protegidos los sitios históricos y culturales clave y la infraestructura de mayor importancia;
- Se goza de libertad de movimiento para todas las partes de la sociedad en todo el país y en las fronteras, que se encuentra relativamente seguras y libres de posibles invasiones o la infiltración de grupos armados.

4.1.3 Resultados

Los resultados operacionales que contribuyen con este objetivo son los que se enumeran a continuación:

- Las facciones en conflicto están separadas y el combate finalizó;
- Los civiles se encuentran protegidos;
- Se recobró la libertad de movimiento;
- Se implementaron los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración;
- Se profesionalizó el sector de defensa;
- Se recuperó la integridad territorial.

4.2 Resultado: Separación de las Facciones en Conflicto y Finalización del Combate

Las fuerzas de interposición, si bien no son aplicables en todas las situaciones, reducen las tensiones para que puedan continuar las negociaciones, la cooperación y la implementación del proceso de paz. La separación de las partes en conflicto incluye el establecimiento de áreas de control distintivas que mantienen separadas a las partes y que permiten que las fuerzas de paz monitoreen sus acciones. Esto ayuda a limitar el sufrimiento de los civiles y a reafirmar el control sobre las fuerzas armadas, por ende, genera confianza en el proceso de paz. La separación de combatientes debería aplicarse junto a la observación y al monitoreo del cese de fuego. El establecimiento de control y la prevención de luchas a gran escala ponen de manifiesto la autoridad y la fuerza de la misión y generan credibilidad, lo que determinará las pautas para futuras acciones y para el cumplimiento de las partes. El rol de la fuerza de paz de garantizar la estabilidad es fundamental hasta que las autoridades nacionales sean capaces de proveer seguridad.

La naturaleza del conflicto determinará la disposición de la interposición de fuerzas, que puede variar desde zonas de amortiguación (por ejemplo en conflictos entre estados) hasta áreas o zonas de separación que creen un espacio neutral o una zona inhabitada (por ejemplo, en conflictos internos en los que se mezclen combatientes y civiles). Las fronteras y los puntos de entrada de estas zonas deberían ser acordadas por las partes, claramente delimitadas e identificables en un mapa o registro formal. En cualquier caso, para poner fin a un conflicto armado y garantizar la paz a largo plazo se requiere soluciones políticas, no militares.

4.2.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Despliegue de tropas en las zonas de separación;
- Establecimiento de mecanismos de respuestas de emergencia que puedan responder a las violaciones;
- Establecer confianza conjunta y medidas de generación de seguridad para monitorear el cumplimiento del cese de fuego y otros acuerdos militares, y mejorar la coordinación mediante los oficiales de enlace o las comisiones conjuntas;

- Establecer medidas de control para:
 - Separación de fuerzas;
 - Armas y municiones;
 - Equipamiento;
 - Traslado de personal;
- Tareas de desminado para colaborar con el regreso a la vida normal y para retirar explosivos que sirven de munición para los agitadores;
- Desarrollar una estrategia de información pública;
- Establecer regímenes de monitoreo y producción de informes;
- Apoyar los programas de DDR y RSS.

4.2.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Las fuerzas de mantenimiento de la paz se encuentran desplegadas y operando conforme con su mandato;
- Se establecieron y se encuentran en funcionamiento los mecanismos para implementar los acuerdos de seguridad;
- Se planificó e implementó la estrategia de información pública;
- Las medidas de control se encuentran en funcionamiento;
- El monitoreo se encuentra en funcionamiento;
- Se planificaron y ha comenzado la implementación de los programas de DDR;
- Han comenzado los programas de RSS;
- Se completaron las tareas prioritarias de acción contra las minas.

Mediano Plazo

- Continúa la implementación de los programas de DDR y RSS;
- Todas las facciones se encuentran separadas y están cumpliendo con las medidas de control;
- Las facciones están cumpliendo con las previsiones de seguridad del acuerdo de paz;
- Se redujeron significativamente los incidentes de violencia con excombatientes de diversas facciones.

Largo Plazo

- Las facciones han sido integradas y forman parte del proceso de gobierno;
- Las facciones ya no emplean la violencia para resolver las diferencias o ganar poder político;

- La situación de la seguridad es apropiada para que se produzca el regreso de los desplazados internos y los refugiados;
- Se implementaron las fases finales de los programas de DDR y RSS.

4.2.3 Responsabilidades y Coordinación

La separación de las facciones en conflicto hace necesario que el Jefe de Misión realice un esfuerzo significativo para mantener a los beligerantes comprometidos con el proceso. El jefe del componente militar tendrá la responsabilidad de monitorear el cumplimiento de los acuerdos de seguridad de acuerdo con el mandato de la misión. Si la misión de paz recibe la responsabilidad de otra fuerza, el liderazgo de la misión (en particular el Representante Especial del Secretario General y el Comandante de la Fuerza) debería garantizar que la transición se realice con la estrecha coordinación del DOMP y el Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno, así como con las autoridades responsables de la fuerza anterior. Los mecanismos conjuntos deberían estar establecidos para coordinar con las facciones.

4.2.4 Recursos

El despliegue oportuno del personal uniformado de la misión requiere de los recursos adecuados, con la capacidad suficiente y las directivas adecuadas. Si no se encuentra contemplado en el acuerdo o mediante la operación de paz, los donantes deberían estar identificados para proporcionar fondos para establecer las medidas de control apropiadas. Idealmente, la misión debería también contar con la tecnología adecuada para monitorear el cumplimiento, ya sea a través del País Contribuyente de Tropas Militares/Policiales u otros recursos. Se debería reclutar a expertos para apoyar los procesos de DDR y RSS.

4.2.5 Desafíos y Riesgos

- El cumplimiento no es universal o las facciones no respetan a todos los elementos de los acuerdos de importancia;
- Los grupos fragmentados / renegados / agitadores continúan peleando;
- La fuerza de mantenimiento de la paz se ve involucrada en operaciones de combate que exceden su capacidad y su mandato;
- El conflicto se extiende más allá de los límites del área de la misión;
- Los actores regionales socavan las bases del proceso de paz;

- La imparcialidad de la misión se ve comprometida por un apoyo aparente o percibido a una de las partes por sobre la otra;
- El proceso o acuerdo de paz fracasa y se reanuda el conflicto;
- La fuerza de mantenimiento de la paz es incapaz de cumplir su mandato debido a la falta de capacidad o de entrenamiento adecuado.

4.2.6 Consideraciones

- *Postura de la misión.* La separación de las facciones en conflicto puede, en algunas circunstancias, requerir del uso de la fuerza, especialmente cuando los agitadores están presentes o prevalece una cultura de impunidad. Si bien la acción firme garantiza la credibilidad, la fuerza excesiva puede poner en peligro la legitimidad de la misión y distanciar a algunos grupos o permitir que los agitadores pongan a la población en contra de la intervención. Es esencial encontrar la manera de lograr el equilibrio en este aspecto que puede, además, involucrar el compromiso del componente militar mediante el despliegue de Unidades Policiales Constituidas (FPU – Formed Police Units) expertas en el uso de fuerza letal y no letal contra amenazas no militares. Ya que en esta etapa la paz es frágil, debería evaluarse cuidadosamente el impacto de todas las acciones y los riesgos de que se reanude el conflicto. Es esencial que se comprendan y se pongan en práctica los principios de imparcialidad y consentimiento. Es también fundamental que exista disponibilidad de una gama de capacidades letales y no letales.
- *Área de despliegue o punto de defensa.* La extensión en la cual la misión se concentra en defender puntos o en brindar una amplia zona de seguridad requiere también de un equilibrio de juicio entre separar tanto a las fuerzas que resulten inefectivas o, por el contrario, concentrarlas en unas pocas áreas clave y dejar sin cubrir ciertas zonas del país.

4.3 Resultado: Civiles Protegidos

En los conflictos de hoy en día, los civiles representan la mayoría de las bajas. Un elemento central del contrato social entre los ciudadanos y su gobierno es la expectativa de que el gobierno brindará seguridad física a las personas y a la propiedad y mantendrá la ley y el orden. La habilidad del estado de brindar seguridad dentro de sus límites territoriales y defender sus fronteras de invasiones armadas, mediante un monopolio sobre los medios de fuerza legítimos, es una característica distintiva de la soberanía del estado. En estados fallidos o frágiles, entre los temas de seguridad se incluyen: conflicto armado y disturbios civiles;

crímenes y violencia; depredaciones perpetradas por la policía o los soldados, y falta de acceso a la justicia. Sin seguridad y sin ley y orden, no se pueden satisfacer ni dar cumplimiento a otras funciones básicas del gobierno.

A muchas misiones de mantenimiento de la paz contemporáneas se le han asignado responsabilidades de protección, incluyendo la protección contra la violencia física, hasta violencia sexual. Cada vez más, los civiles se convierten en blancos directos en los conflictos armados, siendo los grupos más vulnerables las mujeres, los niños, los refugiados, los desplazados internos, las minorías, y los ancianos. Es fundamental proteger a estos grupos para evitar el sufrimiento y garantizar los derechos humanos mientras se fortalece la confianza en la paz a los ojos de la población local, los países vecinos y la más amplia comunidad internacional. Las actividades de protección por parte de la misión necesitan ser encuadradas dentro de un proceso político sólido y abarcar más que solo protección física. Esto hace necesario un enfoque global que involucre a varios componentes dentro de la misión y a socios externos.

Desde que el Consejo de Seguridad autorizó una misión de mantenimiento de la paz por primera vez, a saber, mediante la enmienda del mandato de UNAMSIL en 2000, “para afrontar la protección de civiles bajo amenaza inminente de sufrir violencia física”, se ha convertido en norma general que los mandatos de las operaciones multidimensionales más actuales contengan previsiones para la protección de civiles “dentro de las capacidades y de las áreas de despliegue”. Este mandato se determinó como complemento de las tareas de protección bien establecidas (por ejemplo, colaborar con los esfuerzos nacionales e internacionales para poner fin a la impunidad, crear las condiciones que posibiliten el retorno de los desplazados internos). No obstante, las previsiones sobre protección de la violencia física están abiertas a interpretaciones, y en muchos casos existen puntos de vista muy diferentes sobre su exacto alcance y naturaleza, tanto dentro del Consejo de Seguridad y la misión como entre los Países Contribuyentes de Tropas. (Se está abordando el tema mediante la elaboración de importantes lineamientos de la ONU, al menos un “marco estratégico” requerido por el Comité Especial sobre Operaciones de Paz). Asimismo, la habilidad y los recursos de la misión para brindar protección a los civiles no siempre han colmado las expectativas de la comunidad internacional y de la población local.¹⁹

¹⁹ Para obtener mayor información sobre la protección de civiles, véase William J. Durch y Alison C. Giffen, “Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace

4.3.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Identificar las secciones más vulnerables de la población, incluyendo a mujeres, niños, minorías y desplazados internos y sus necesidades de protección;
- Adoptar medidas especiales contra la violencia sexual y la violencia por cuestiones de género;²⁰
- Crear y administrar zonas y áreas de seguridad según se requiera;
- Establecer una presencia en áreas clave de inestabilidad potencial;
- Desarrollar una capacidad de reacción rápida para responder ante situaciones de crisis;
- Elaborar una estrategia de información pública;
- Brindar apoyo y seguridad para operaciones de desplazados internos y refugiados (Véase Capítulo 6);
- Crear mecanismos para relacionarse con la población local y comprender sus preocupaciones respecto a la seguridad;
- Establecer equipos de protección conjunta integrado por componentes militares, policiales y civiles;
- Facilitar y garantizar la seguridad en los movimientos de la población civil;
- Monitorear e informar sobre violaciones a los derechos humanos;
- Asesorar, asistir y brindar apoyo al gobierno anfitrión en su capacidad de brindar seguridad en conjunto con los esfuerzos de RSS de la misión;
- Responder o evitar el desplazamiento forzado de civiles;
- Asesorar y ocuparse de la contaminación por minas o remanentes de explosivos de guerra;
- Crear y fortalecer las capacidades locales para la resolución de conflictos;
- Facilitar las condiciones de seguridad necesarias para la entrega de ayuda humanitaria.

4.3.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se han identificado a todos los sectores vulnerables de la población;

Operations”, Challenges Forum background paper, abril 2010.

²⁰ El documento “Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice” fue publicado de manera conjunta por UNIFEM y el DPKO en 2010, y ofrece una serie de medidas prácticas, tácticas y prácticas recomendadas destinadas a ocuparse de la violencia sexual en el terreno.

- Se ha establecido una presencia suficiente en áreas clave para disuadir los principales brotes de violencia;
- Se han creado mecanismos para relacionarse con la población local;
- Se han establecido las zonas o áreas de seguridad necesarias;
- El monitoreo efectivo evita o reduce los actos de violencia;
- Las principales rutas o áreas inestables se encuentran patrulladas y libres de explosivos remanentes;
- Se planificó e implementó una estrategia de información pública;
- Se encuentran seguros los campos de desplazados internos más importantes;
- Se incorporó a los programas de RSS y DDR los temas relacionados con la protección;
- Se encuentra en funcionamiento un plan de acción contra las minas;
- Se estableció una capacidad de reacción rápida eficiente.

Mediano Plazo

- Los incidentes han sido investigados y documentados, y las autoridades nacionales se encuentran adoptando las medidas adecuadas;
- Ha disminuido la cantidad de incidentes (incluyendo a los incidentes de violencia sexual);
- Los programas de entrenamiento se encuentran en funcionamiento y son efectivos;
- Existe una política gubernamental para la protección de civiles;
- La población tiene acceso a recursos legales;
- Las autoridades nacionales se han ocupado de los temas relacionados con la propiedad;
- Se encuentran en marcha las campañas de información y la educación sobre derechos humanos;
- Los civiles pueden desplazarse por arterias clave de manera segura;
- No se registran casos de desplazamiento forzado de civiles;
- Se proporciona ayuda humanitaria a los grupos vulnerables.

Largo Plazo

- El gobierno anfitrión tiene la voluntad y ha construido la capacidad para proteger a los civiles;
- Se encuentran en marcha los esfuerzos de justicia y reconciliación;
- Mejora en la seguridad sustentable mediante el acceso de la población civil a los alimentos, el agua, los servicios públicos y las oportunidades económicas.

4.3.3 Responsabilidades y Coordinación

El gobierno anfitrión tiene la responsabilidad final por la protección de civiles. Sin embargo, en los estados fallidos y los países emergentes de un conflicto, las autoridades nacionales pueden ser demasiado débiles o carecer de la capacidad o la voluntad necesarias para proteger a la población civil. En esas circunstancias, a menudo el Consejo de Seguridad emite un mandato para misiones de mantenimiento de la paz que abordan la protección de civiles. La protección de civiles va más allá de la seguridad física que ofrece el personal uniformado y, por lo tanto, los esfuerzos en esta área deberían incluir múltiples componentes de la misión de mantenimiento de la paz, entre ellos se puede mencionar a asuntos políticos, derechos humanos, información pública y asuntos civiles, como así también los mecanismos de coordinación, como ser el JOC y el JMAC.

Es fundamental que el Jefe de Misión y el Personal Directivo Superior de la Misión se involucren políticamente de manera regular con el gobierno anfitrión y las principales partes para evitar o detener los ataques y la violencia contra los civiles.

Ninguno de los actores por sí solo tiene acceso a toda la información o la pericia necesarias para planificar y conducir la amplia gama de actividades de protección que pueden utilizarse para brindar apoyo a los civiles en ambientes de conflicto o de post conflicto. Además de mejorar la cooperación entre los componentes de la misión, el Personal Directivo Superior de la Misión tiene que establecer acuerdos efectivos de comunicación y coordinación con otros organismos de la ONU sobre temas relacionados a la protección. Es esencial que el desarrollo de estrategias de protección se efectúe en colaboración con los actores humanitarios. Asimismo, las actividades de protección deberían ser coordinadas con las autoridades nacionales, grupos de la sociedad civil y otros representantes de la población civil.

4.3.4 Recursos

Si el mandato de una misión de mantenimiento de la paz contempla la protección de civiles, la misión debería contar con el entrenamiento y las capacidades para llevar a cabo las actividades necesarias. Dentro de la gran variedad de requerimientos de recursos, es fundamental contar con movilidad, especialmente de aviación. Además, la misión necesita administración de la información e inteligencia de alta calidad para poder lograr el éxito, como así también una buena cantidad de traductores e intérpretes para la comunicación y una buena comprensión de los temas culturales sensibles. En el probable caso de que la

misión sufra la falta de estos recursos, el Personal Directivo Superior de la Misión debería informar a la Sede Central de la ONU y al Consejo de Seguridad de sus requerimientos y de las implicancias y consecuencias si se mantiene la falta o escasez de los mismos.

En primer lugar, el gobierno o las operaciones humanitarias deberían satisfacer las necesidades básicas de las personas, con el apoyo adecuado (Véase Capítulo 6). Ya que las soluciones a largo plazo dependen del desarrollo de las capacidades locales, los donantes y las entidades tales como el Programa de Desarrollo de la ONU deberían reunir los recursos adecuados.

4.3.5 Desafíos y Riesgos

- El gobierno anfitrión y las autoridades nacionales son incapaces de proteger a la población o, lo que es aún peor, son los responsables de las situaciones de riesgo, lo que ubica a la misión entre el apoyo al gobierno y su mandato de proteger a los civiles;
- La amenaza en contra de los civiles no proviene de grupos armados sino de otros civiles identificables a causa de complejas razones internas;
- La misión de mantenimiento de la paz no tiene la capacidad de cumplir con el mandato de protección;
- Las expectativas de la población local exceden la habilidad y la capacidad de la misión para proteger a los civiles;
- La población se encuentra diseminada, con grupos que se encuentran fuera del alcance de las autoridades nacionales o de la misión de mantenimiento de la paz;
- El compromiso político sostenido por parte del Consejo de Seguridad puede ser difícil de lograr debido a los múltiples puntos de la agenda.

4.3.6 Consideraciones

- *Equilibrio entre los imperativos de seguridad a corto plazo y la inversión en la reforma de seguridad más amplia.* Es necesario priorizar el requerimiento inmediato de proteger a los civiles y se debe desarrollar la capacidad del gobierno anfitrión de asumir esta responsabilidad. Con recursos limitados, puede ser difícil lograr el equilibrio entre requerimientos de corto y mediano plazo. La necesidad de seguridad inmediata puede desviar los recursos y la energía de los donantes de los esfuerzos de RSS a largo plazo. La demostración de logros rápidos puede aumentar la credibilidad, pero al mismo tiempo puede socavar el desarrollo de una base para alcanzar una reforma profunda del sistema de seguridad. Se debe lograr un equilibrio adecuado. Probablemente, la seguridad personal será uno de los temas más urgentes para los ciudadanos en una sociedad en etapa de post conflicto. Es uno de los elementos de la buena gobernabilidad que afecta las primeras percepciones de la legitimidad de un estado y, por lo tanto, casi siempre se encontrará entre las primeras y principales tareas públicas. Los responsables de proporcionar seguridad a menudo reivindicarán el liderazgo y tendrán asimismo el apoyo de los ciudadanos que los perciben como la única opción inmediata de protección de las personas y de la propiedad, sin importar lo antidemocráticos que puedan ser.
- *Moderar las expectativas internacionales y locales.* Se requerirá inmediatamente al Personal Directivo Superior de la Misión que modere las expectativas en lo que respecta a la seguridad y a la protección de civiles. La legitimidad y el compromiso con el proceso de paz puede verse afectado si las expectativas no se moderan adecuadamente. Los esfuerzos de información pública son fundamentales para garantizar que la población local posea un entendimiento realista del mandato y de la capacidad de la misión.
- *Patrón de despliegue temporario o permanente.* La protección de los civiles, como así también el monitoreo y la observación de las facciones enfrentadas, puede hacer necesario el empleo de un modelo de despliegue compuesto, con una mezcla de ubicaciones temporarias alrededor de centros urbanos y civiles y el despliegue a lo largo de líneas divisorias y zonas de seguridad. El primero puede reajustarse cuando ya no sea necesario. La misión debería equilibrar sus recursos y capacidades en base a las necesidades actuales en el terreno para determinar la aplicación apropiada de los recursos materiales y humanos. Los patrones temporarios serán mejores para apoyar operaciones fluidas y autorización de actividades, los patrones permanentes funcionarán mejor para apoyar las actividades de construcción de la paz.

- *Equilibrio entre la protección del personal de la ONU y la protección de la población local.* La misión puede enfrentar un dilema sobre cómo priorizar la responsabilidad de proteger al personal de la ONU (de la misión y del sistema de la ONU en general) versus el mandato de proteger a la población local.

4.4 Resultado: Reestablecimiento de la Libertad de Movimiento

La libertad de movimiento posibilita el libre flujo de personas y de mercaderías, sin temor a sufrir daños físicos o trastornos, mientras que se restringe el movimiento de mercaderías ilícitas u otras fuentes de inestabilidad. La libertad de movimiento promueve el crecimiento económico y la normalización de la vida cotidiana, incluyendo al acceso a las escuelas y a los mercados, como así también la integración social de las comunidades aisladas.

El Personal Directivo Superior de la Misión en sus tratativas con el gobierno y las autoridades de la nación anfitriona, tendrá que considerar el establecimiento de reglas respecto a dónde permitir, limitar o denegar el acceso. Por otro lado, las partes en el terreno pueden poner a prueba la credibilidad y resistencia de las fuerzas de paz mediante la restricción de su libertad de movimiento. Como resultado, es esencial que las fuerzas de paz garanticen la movilidad operacional y táctica de todo el personal en el área de la misión. Asimismo, la cooperación en este punto puede ser un indicador del compromiso general con el proceso de paz como así también con la presencia de la misión de mantenimiento de la paz.

4.4.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Garantizar la libertad de movimiento de la misión;
- Despejar y proteger las rutas y caminos;
- Establecer cabeceras aéreas y campos de aterrizaje;
- Implementar y respaldar el SOFA/SOMA;
- Restringir la libertad de movimiento de los agitadores o criminales identificados;
- Llevar a cabo acciones contra minas;
- Garantizar a los trabajadores humanitarios la libertad de movimiento y el acceso a las poblaciones afectadas;
- Crear corredores de movimiento alternativos.

4.4.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se firma el SOFA/SOMA con el gobierno anfitrión;
- Las rutas y terminales aéreas son seguras;
- Se establecieron rutas alternativas;
- Se trasladan los suministros de ayuda humanitaria;
- Se identificaron a los agitadores y sus áreas de operaciones;
- Las redes de transporte urbano se encuentran en funcionamiento;
- Se comienza el desminado selectivo;
- Se determinaron las prioridades de las actividades de acción contra las minas y se comenzó con el desminado selectivo.

Mediano Plazo

- Finalizaron los desplazamientos forzados de la población;
- La población se desplaza por las arterias principales sin violencia;
- Los recursos estratégicos principales se encuentran protegidos y pueden ser colocados en el mercado;
- La policía ha instaurado la ley y el orden en las zonas críticas;
- Continúan las actividades de acción contra las minas.

Largo Plazo

- Las autoridades nacionales son capaces de garantizar la total libertad de movimiento de la población y de las mercaderías en todo el país;
- Se reestablecieron las aduanas y los procedimientos fronterizos conforme a los estándares internacionales;
- Continúan las actividades de acción contra las minas.

4.4.3 Responsabilidades y Coordinación

El gobierno anfitrión es responsable de garantizar la libertad de movimiento de toda su población como así también de la misión de mantenimiento de la paz. Si bien el Representante Especial del Secretario General deberá instar y recordar a las partes que respeten los acuerdos, es necesario que el Comandante de la Fuerza y el Comisionado de Policía garanticen el cumplimiento de los acuerdos en el terreno. Los componentes involucrados en las actividades de acción contra las minas (tanto

militares como civiles) también tendrán un rol de relevancia en lo que respecta a la libertad de movimiento, al igual que el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos relevantes de la ONU que se relacionen al movimiento de refugiados y desplazados internos. Por lo tanto, la coordinación es esencial como también lo es el compromiso político con las partes.

4.4.4 Recursos

Los recursos y los tiempos de despliegue de la misión determinarán qué actividades de libertad de movimiento se implementarán y en qué momento. Los primeros recursos y la velocidad de despliegue facilitarán el cumplimiento de los acuerdos. Es necesario que los donantes proporcionen los recursos adecuados para las actividades de acción contra las minas para despejar los caminos o rutas y los lugares más importantes. Deberán encontrarse disponibles los recursos tecnológicos necesarios para realizar esta tarea.

4.4.5 Desafíos y Riesgos

- El gobierno anfitrión adopta gradualmente una postura de no cumplimiento con los términos establecidos en la SOFA;
- El gobierno anfitrión no puede garantizar la libertad de movimiento;
- Falta de información confiable sobre contaminación con minas y remanentes de explosivos;
- El proceso de paz se debilita y se reanuda los enfrentamientos;
- Las facciones/los agitadores restringen el movimiento y/o el acceso del personal de mantenimiento de la paz;
- Los facciones/los agitadores utilizan la libertad de movimiento para ejercer presión política;
- La seguridad territorial es inexistente, lo que ocasiona la afluencia de agitadores externos;
- Los actores regionales no brindan su apoyo.

4.4.6 Consideraciones

- *Equilibrio entre la libertad de movimiento y la seguridad.* Inicialmente, puede ser necesario implementar controles de la población y de los recursos para controlar a las facciones y a los agitadores y establecer la seguridad. La situación será determinante para definir la extensión de estas actividades de control. Se le debería explicar a la población la finalidad de estos controles para mantener la transparencia de la misión y moderar las expectativas.
- *Controles de movimiento inmediatos o graduales.* Tanto los controles de movimiento inmediatos como los graduales tienen sus ventajas y desventajas. Si bien la experiencia nos muestra que los controles graduales son los más viables y pragmáticos, la dimensión de las necesidades puede ser lo que determine el tipo de controles más apropiados.
- *Control de movimiento de los recursos nacionales.* En un conflicto que versa sobre determinados recursos, la protección y el control del movimiento de los recursos nacionales y estratégicos puede revestir gran importancia. Como consecuencia, los esfuerzos de control de movimiento y otras tareas de seguridad relacionadas con este tema deben ser una prioridad desde el inicio de la misión.
- *Respetar la soberanía del gobierno anfitrión mientras se mantiene la libertad de movimiento de la misión.* Como el gobierno anfitrión conserva (o recobra) el control de su territorio, pueden producirse interrupciones, restricciones o incluso obstrucción de los movimientos de la misión. Los acuerdos SOFA/SOMA deberían ser amplios o adaptables, a medida que el gobierno anfitrión ejerza mayor soberanía sobre sus territorios. Desde el punto de vista operacional, es fundamental que una misión cuente con una total libertad de movimiento, ya que las restricciones pueden inhibir su capacidad de llevar a cabo las tareas asignadas en el mandato. Asimismo, si se aceptan las limitaciones impuestas por las partes, automáticamente se socava la credibilidad de la misión, demostrando que puede ser manipulada sin ninguna consecuencia.

4.5 Resultado: Establecimiento del Orden Público

El orden público se caracteriza por la ausencia de niveles elevados de violencia criminal y política, incluyendo secuestros, asesinatos, disturbios e intimidación de grupos o individuos determinados. En contraste, el desorden público es profundamente desestabilizador y debilita los esfuerzos por fortalecer las instituciones de seguridad estatales, y puede traer aparejadas violaciones

generalizadas de los derechos humanos. La población en general puede hacer muy poco para ocuparse de estas amenazas y las instituciones de seguridad locales tienen poco personal con escaso entrenamiento y a veces están asociados a viejas prácticas de abusos y corrupción. El sistema judicial tiende a encontrarse debilitado, y existe poca confianza en su capacidad de resolver casos, mientras que la cantidad de prisioneros se incrementa. El orden público es fundamental para que la población confíe en el sistema de seguridad pública en lugar de buscar seguridad en otras entidades, como las milicias o los caudillos de guerra. Mantener el orden público es responsabilidad de la policía y de otros órganos encargados de la ley, los juzgados, los servicios de enjuiciamiento y las prisiones, todos ellos parte del sistema de justicia criminal. Estas áreas de actividad se desarrollan en mayor detalle en el Capítulo 5 sobre Estado de Derecho.

En algunos casos, las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales de la ONU han sido desplegadas para apoyar el proceso de transición hacia un gobierno legítimo, e incluso para asumir temporalmente las funciones legislativas y administrativas del estado. En este tipo de escenarios, mantener el orden público es una de las actividades fundamentales de la misión de mantenimiento de la paz.

4.5.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Proteger las instalaciones de la ONU y del gobierno, emplazamientos culturales e infraestructura;
- Establecer una presencia en áreas clave con inestabilidad potencial;
- Preservar a individuos o a instituciones clave;
- Desplegar Unidades de Policía Constituidas en áreas críticas;
- Coordinar las actividades de orden público entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales;
- Brindar apoyo al despliegue de las fuerzas de seguridad locales siempre y cuando sea posible;
- Brindar apoyo al desarrollo de la policía local y a otras capacidades encargadas de hacer cumplir la ley y apoyar el restablecimiento del sistema judicial;
- Controlar los disturbios civiles;
- Ocuparse de los elementos paramilitares y de las milicias;
- Brindar apoyo al desarrollo de la sociedad civil y de los medios.

4.5.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se iniciaron los programas de RSS;
- Se encuentran emplazados los elementos necesarios para proteger las instalaciones clave de la ONU o del gobierno, los emplazamientos culturales y las infraestructuras;
- Se estableció una presencia en áreas clave con inestabilidad potencial;
- Se desplegaron Unidades Policiales Constituidas en áreas críticas;
- Los componentes policiales y militares se encuentran preparados para controlar los disturbios civiles;
- Se encuentran en funcionamiento los mecanismos de coordinación entre fuerzas militares y policiales.

Mediano Plazo

- Se eliminó la violencia en áreas inestables;
- Las áreas clave son seguras;
- La mayor parte del país retomó los patrones normales de su actividad cotidiana;
- La policía nacional y otras autoridades encargadas de implementar la ley son confiables;
- La población demuestra confianza en el orden público;
- El sector civil y los medios se desarrollaron y se encuentran en funcionamiento;
- Se controló a los elementos paramilitares y a las milicias;
- Se preservó a los individuos clave;
- Las fuerzas de seguridad nacionales y la misión se encuentran coordinadas con éxito;
- Los disturbios civiles son controlados rápidamente.

Largo Plazo

- Se estableció el estado de derecho;
- Se robusteció el sector civil y el gobierno es confiable;
- Resurgen los patrones civiles y políticos habituales.

4.5.3 Responsabilidades y Coordinación

El gobierno anfitrión es responsable del desarrollo de sus capacidades para garantizar el orden público, con el apoyo de la misión y otros organismos importantes de la ONU y de los socios internacionales. Sin embargo, hasta que las autoridades nacionales puedan asumir completamente sus responsabilidades, es esperable que la misión de mantenimiento de la paz tenga que encargarse de ciertos temas de orden público, en estrecha coordinación con las instituciones de seguridad nacionales. La Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad DOMP (OROLSI – Office of Rule of Law and Security Institutions) será un actor clave en el apoyo a la misión en estas áreas.

4.5.4 Recursos

La misión (en particular los elementos militares y policiales) debería contar con suficiente entrenamiento, capacidades y reglas de enfrentamiento para poder abordar los desafíos que presenta el orden público. La Reforma del Sector de Seguridad es un elemento central para establecer el orden público y, por ende, los programas más relevantes requerirán de los fondos y del apoyo adecuado de los donantes. Asimismo, se puede solicitar que se establezcan instalaciones penales, policiales y judiciales.

4.5.5 Desafíos y Riesgos

- Los elementos de seguridad locales se oponen al proceso de paz;
- Los grupos de agitadores se encuentran consolidados y reciben apoyo externo para socavar el estado de derecho;
- La existencia o el incremento del crimen organizado nacional o transnacional, incluyendo el mercado negro;
- Los sistemas legales y de seguridad son corruptos y se encuentran politizados, mientras el crimen se ha institucionalizado y se basa en recursos ilícitos.

4.5.6 Consideraciones

- *Equilibrio entre los imperativos de seguridad a corto plazo y las inversiones más generales en la reforma del sector de seguridad.* Tal vez, la decisión más crítica que debe efectuar la misión es elegir entre las necesidades urgentes para ocuparse de la situación de seguridad (posiblemente al brindar legitimidad a procesos y actores poco democráticos, permitir esferas superpuestas para brindar seguridad, y avalar a organizaciones con reputación de ser corruptas y de carecer de profesionalismo) o abocarse a establecer legitimidad a patrones de gobierno o actores que apoyan la confiabilidad, la transparencia y otros procesos vitales para lograr la buena gobernabilidad. Con recursos limitados, puede ser difícil lograr el equilibrio entre los requerimientos a corto y a largo plazo, por ejemplo la seguridad inmediata versus los esfuerzos de RSS a largo plazo. Si bien los logros inmediatos pueden generar credibilidad, éstos pueden también socavar la reforma más profunda del sector de seguridad.
- *Promover la estabilidad a corto plazo mientras se confrontan los problemas de impunidad.* Puede ser necesario tratar con individuos o grupos que tienen las manos manchadas de sangre para garantizar el compromiso de ciertas facciones o para mitigar las tensiones existentes. Al mismo tiempo, ignorar el constante empleo de violencia política o la explotación de redes criminales preservará una cultura de impunidad y será una amenaza para la paz sustentable.
- *Garantizar la estabilidad a corto plazo mientras se tratan los temas relacionados con la justicia y el castigo.* Los ciudadanos individuales o grupos reclamarán justicia y castigos por las ofensas del pasado, lo que puede llevar a que resurja la inestabilidad. No obstante, la estabilidad a largo plazo puede ser imposible de lograr hasta que se resuelvan estos agravios.
- *Equilibrar las funciones de orden público entre las fuerzas policiales y las fuerzas militares.* Si bien el mantenimiento del orden público es responsabilidad de la policía del estado anfitrión, distintas situaciones pueden hacer necesario un componente de Policía de la ONU mediante una Unidad de Policía Constituida, para actuar de manera independiente o en apoyo de la policía del estado anfitrión para poder cumplir con el mandato de la misión. Si el nivel de violencia excede las capacidades de esta Unidad de Policía, o en algunos casos en que estas unidades no están disponibles, puede ser necesario que intervenga el componente militar de la misión. La transición del control policial al militar, o viceversa, requiere de eficiencia en el comando y en los procedimientos de coordinación, lo que deberá ser bien entendido y practicado con frecuencia.

- *Considerar tanto los mecanismos tradicionales del país anfitrión como así también las normas y los estándares internacionales.* Cuando se apoya el cambio en la cultura de gobierno de un país, la misión debería considerar las “reglas” existentes, el comportamiento y los patrones de operación de las fuerzas de seguridad previas, que pueden ser difíciles de cambiar y haber sido efectivas. La reforma del sector de seguridad dependerá de la manera en que refleje el entendimiento de las instituciones existentes y de los patrones históricos. En última instancia, solo se logrará una buena gobernabilidad cuando los actores sociales reveen sus nociones de lo que significa seguridad pública y cómo opera.

4.6 Resultado: Implementación de los Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración

El objetivo del proceso DDR es contribuir a la seguridad y a la estabilidad en ambientes post conflicto para que pueda comenzar la recuperación y el desarrollo. Ocuparse de los combatientes es uno de los primeros pasos para lograr la paz y la reconciliación. El desarme y la desmovilización de los excombatientes es un proceso muy visible y político que puede incrementar la confianza del público en el proceso de paz.

La definición de la ONU para DDR es la siguiente: El desarme es la recolección, la documentación, el control y la disposición final de armas pequeñas, munición, explosivos y armamento pesado y liviano de los combatientes y también, a menudo, de la población civil. El desarme incluye también la elaboración de programas de control de armamentos. La desmovilización es la desvinculación formal y controlada de combatientes de las fuerzas armadas o de otros grupos armados. El primer paso de la desmovilización puede extenderse desde el tratamiento de combatientes individuales en centros temporarios hasta la reunión masiva de tropas en campos designados para este propósito (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de reunión o barracas). El segundo paso de la desmovilización incluye el paquete de apoyo provisto a los combatientes desmovilizados, que se conoce como reinserción. La reinserción es una clase de asistencia durante la transición para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias y puede incluir seguridad, alimentos, ropa, refugio, asistencia médica, educación a corto plazo, entrenamiento, empleo y herramientas.

Mientras que la reintegración es un proceso de desarrollo social y económico a largo plazo, la reinserción es la asistencia material o financiera a corto plazo para cubrir las necesidades inmediatas, y puede prolongarse hasta un año.

La reintegración es el proceso mediante el cual los excombatientes adquieren estatus civil y consiguen un empleo sostenible e ingresos. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico con una duración abierta y variable, en primer lugar llevado a cabo en comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo general de un país y una responsabilidad nacional, y a menudo necesita de asistencia externa a largo plazo.²¹

4.6.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Establecer un marco estratégico para el compromiso de la ONU en DDR;
- Llevar a cabo una evaluación detallada del terreno;
- Establecer un grupo directivo de DDR en la misión bajo el liderazgo del Jefe de Misión o del Representante Especial Adjunto del Secretario General;
- Establecer una fuerza de tarea DDR con el Equipo de Naciones Unidas en el País, presidida por el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias;
- Elaborar un plan operacional, incluyendo la división de tareas, en coordinación con los organismos de la ONU y los actores nacionales;
- Garantizar financiamiento;
- Ayudar a focalizar la atención en las necesidades especiales y el DDR de niños combatientes;
- Garantizar que se incluya el apoyo a los programas de DDR en el Concepto de Operaciones de las fuerzas militares y policiales;
- Considerar las implicancias del DDR en relación con otros procesos post conflicto en desarrollo como ser el sistema de justicia de transición y la RSS;
- Garantizar el secuestro de armas o material relacionado y el impedimento de que ingresen al país en violación a los acuerdos existentes y garantizar la aplicación de las sanciones correspondientes;

²¹ Nota del Secretario General dirigida a la Asamblea General, 24 de mayo de 2005, (A/C.5/59/31). Para mayor información, véase IDDRS, disponible en www.unddr.org.

- Llevar a cabo las actividades de desarme, incluyendo la recolección de información, la recolección y la destrucción de armas, y el manejo del material almacenado;
- Llevar a cabo las actividades de desmovilización, incluyendo la recepción, el registro y la documentación; la información, la orientación y la derivación; el control sanitario; la desvinculación y la reinserción;
- Llevar a cabo las actividades de reintegración; incluyendo la proporción de información y de orientación; el apoyo a los combatientes desvinculados y desmovilizados y sus dependientes (incluyendo el apoyo a los grupos vulnerables); y la colaboración para incrementar las capacidades de las comunidades receptoras.

4.6.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- El liderazgo y los mecanismos establecidos por los civiles tienden a maximizar la autonomía nacional;
- Mecanismos de trabajo establecidos para incluir el registro y el seguimiento de excombatientes y sus dependientes, armamentos y materiales;
- Mecanismos de trabajo establecidos para cumplir con cada una de las fases del proceso de DDR;
- Disponibilidad de financiamiento para permitir la ejecución del proceso;
- Mecanismos de inteligencia establecidos para evaluar el proceso;
- Expertos técnicos disponibles para brindar apoyo al proceso;
- Emplazamientos clave se encuentran seguros y/o fueron construidos;
- Se comenzó la planificación para llevar a cabo el proceso de reintegración;
- Las garantías de seguridad se coordinan con el gobierno anfitrión para brindar la seguridad adecuada;
- Se encuentran en marcha los controles de frontera para evitar la afluencia de nuevos materiales y armamentos;
- Se estableció el grupo directivo de la misión;
- Se llevó a cabo el planeamiento integrado de la misión;
- Se establecieron mecanismos de coordinación y operaciones conjuntas;
- Se desarrollaron herramientas de monitoreo y de evaluación.

Mediano Plazo

- Control de la cantidad de armas entre las facciones y los grupos criminales según se acordara entre la misión y el gobierno anfitrión;
- Se incrementó el precio al público de las armas designadas, lo que indica una reducción de la cantidad de armas disponibles;
- Disminuyeron los incidentes que involucran el uso de armas prohibidas;
- Se desarrolló el apoyo legal del gobierno anfitrión al proceso de DDR para brindar garantías de seguridad y generar confianza;
- El programa cuenta con el apoyo de la mayoría de las facciones más importantes, de las comunidades en las cuales se reinserta a los excombatientes y del público en general;
- Se encuentra bajo control el tráfico de armas y material afín;
- Se planificaron e implementaron los programas de entrenamiento vocacional;
- Se revisó e implementó la estrategia de información pública;
- Se encuentra en marcha y se registra un incremento constante de la cantidad de excombatientes empadronados en los programas de reintegración.

Largo Plazo

- El gobierno tiene control de las fuerzas de seguridad nacionales y el uso de la fuerza de éstas;
- Se implementó el control de armamento conforme al estado de derecho;
- La población se siente segura;
- Las evaluaciones de los programas indican que la mayoría de los excombatientes se reintegraron social y económicamente;
- Se reguló la recolección de armas de la comunidad y los programas de control;
- Se encuentra en funcionamiento el sistema de justicia local para controlar y regular la posesión de armamentos;
- Se reguló a las industrias locales de producción de armamentos;
- Se reguló el suministro y transporte de armamentos;
- Se garantizó la seguridad del stock de armamentos del estado para evitar que se filtren en la sociedad;
- Se dominó a los grupos armados que amenazaban a la sociedad civil;
- No se registran informes o denuncias de incidentes violentos que involucren a excombatientes.

4.6.3 Responsabilidades y Coordinación

Es imperativo contar con la voluntad política de las partes a nivel nacional para lograr el éxito de los programas de DDR. El Representante Especial del Secretario General y/o el Representante Especial Adjunto deberían apoyar al programa de acuerdo con los mecanismos de trabajo establecidos, en colaboración con los socios de la ONU y los socios externos de importancia, lo que incluye a los donantes clave. Los esfuerzos en el área de información pública serán fundamentales, llevados a cabo por el componente de información pública, bajo la supervisión y la dirección del Jefe de Misión. Si se encuentra en vigencia un régimen de sanciones que regule el flujo de armamentos, debería ser consultado según sea apropiado. Es de fundamental importancia la planificación coordinada entre los programas humanitarios y de DDR, ya que muchos socios locales e internacionales pueden brindar asistencia humanitaria a los civiles y apoyar el proceso de DDR.

Considerando que el proceso de DDR se lleva a cabo dentro de marcos múltiples y superpuestos (es decir, planificación, políticas, estrategias, etc.) para la construcción de la paz y la recuperación que involucra a diferentes socios nacionales e internacionales, el proceso de DDR debería ser parte de las estrategias de recuperación nacionales e internacionales. Es necesario que los siguientes organismos sean parte de la coordinación: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), Grupo de Desarrollo de la ONU (UNDG – UN Development Group), donantes bilaterales y autoridades nacionales.

4.6.4 Recursos

Es necesario que el componente de DDR de la misión cuente con personal en áreas especializadas, tales como planificación, monitoreo y evaluación, logística, preparación de informes, género, y protección de menores. Asimismo, los oficiales de enlace militar y policial deberían recibir el apoyo del componente de DDR. En las operaciones de mantenimiento de la paz, el componente militar debería ser capaz de contribuir con el programa de DDR de diversas maneras, lo que incluye el apoyo logístico, la provisión de seguridad, la recolección de información y los expertos en municiones y armamentos. También se requiere del total apoyo del componente de apoyo de la misión a los programas de DDR.

La capacidad de asistencia de algunos socios puede verse limitada por sus mandatos (por ejemplo, muchas organizaciones humanitarias no pueden trabajar con combatientes hasta que éstos sean desmovilizados) y es necesario prestar especial atención a la manera en que pueden brindar asistencia, mientras respetan sus mandatos y otros factores que pueden limitar su trabajo.

En el contexto de una operación de mantenimiento de la paz, los fondos para el programa de DDR provienen de las contribuciones al mantenimiento de la paz, y pueden ser empleados para solventar las operaciones de desarme y desmovilización (incluyendo la reinserción). Las contribuciones voluntarias de los donantes cubren las actividades de reintegración. Esta diversidad de recursos financieros en algunos casos genera una brecha entre, por un lado, las actividades de desarme y desmovilización, para las cuales es relativamente fácil conseguir fondos, planificar e implementar, y por otro lado, las actividades de reintegración, que depende de la voluntad de los donantes y el profesionalismo y las condiciones que no siempre se encuentran de manera oportuna en un ambiente de post-conflicto. Se puede minimizar esta brecha si se planifican adecuadamente junto a los donantes los programas de reintegración a largo plazo, y se cuenta con recursos externos desde un primer momento.

Esta inclusión de los fondos de reinserción como parte de la desmovilización, permite que se empleen las contribuciones para poder brindar a los participantes asistencia en la transición por un período de hasta un año. El objetivo de garantizar que las facciones enfrentadas retornen a la vida civil puede requerir que se brinde asistencia directa tanto a los combatientes desmovilizados como a las comunidades locales receptoras.

4.6.5 Desafíos y Riesgos

- Falta de voluntad política y/o el gobierno anfitrión no acepta la autonomía del programa;
- No existe un acuerdo de paz general / acuerdo político;
- No todos los grupos armados forman parte del acuerdo de paz;
- Los fondos previstos para el proceso de reintegración son inadecuados;
- Los combatientes no aceptan el proceso de DDR;
- Los actores nacionales / las comunidades locales tienen una capacidad limitada para apoyar el proceso de reintegración;
- Los beneficios del proceso de DDR se perciben como no equitativos;

- Las facciones desarmadas y desmovilizadas no cuentan con las habilidades necesarias para el proceso de reintegración;
- No se puede controlar el suministro de armamentos y material afín;
- No se puede garantizar la seguridad de los beligerantes desmovilizados y sus familias;
- Se genera la impresión de que los programas de reintegración recompensan a los excombatientes (a menudo con las manos manchadas de sangre) en lugar de compensar a las víctimas;
- Reingreso de los excombatientes a fuerzas de seguridad recién establecidas.

4.6.6 Consideraciones

- *Proporcionar garantías de seguridad creíbles.* Es esencial brindar garantías de seguridad creíbles si se espera que los combatientes dejen las armas. Las fuerzas de paz deberían contar con la capacidad de brindar seguridad durante todas las fases del proceso de DDR, como así también en los campos de desmovilización, prestando especial atención al equilibrio de poder entre las diferentes facciones. El apoyo internacional puede aportar credibilidad a estos esfuerzos monitoreando el desarme o la desmovilización o participando en una comisión nacional de control para garantizar que el grado de desarme entre las facciones rivales sea proporcional. Asimismo, este apoyo debería garantizar que se investigan, se confrontan y se corrigen las violaciones a las normas aplicables al proceso de desarme. También debe tenerse en cuenta que el DDR, a su vez, debería funcionar como una medida importante para generar confianza entre los anteriores protagonistas del conflicto.
- *Desarme completo o condicional.* Puede suceder que el desarme total no sea aceptado de inmediato por las partes. Idealmente, debería tratarse el tema del grado de desarme ya durante la fase de elaboración preliminar de acuerdos de importancia. Este proceso debe ser acompañado por una gran variedad de actividades a corto y a largo plazo, incluyendo la recolección de armas en la comunidad y los programas de control; la destrucción de armamento; la re-elaboración del sistema legal local para controlar y regular la posesión, la producción y el suministro de armas; y la seguridad de los lugares de almacenamiento para evitar que las armas vuelvan a la sociedad.
- *Justicia de transición y DDR.* La coordinación con la justicia de transición y los programas de DDR comienza con el entendimiento de la manera en la cual los dos procesos pueden interactuar positivamente a corto plazo de forma tal que, como mínimo, no dificulten sus objetivos de responsabilidad y de estabilidad respectivamente.

- *Desarrollo de las fuerzas de seguridad locales a través de los programas de RSS y DDR mientras se cuenta con las fuerzas de seguridad internacionales.* Si bien las fuerzas de seguridad internacionales pueden ser más efectivas en el desempeño de determinadas funciones de seguridad, el objetivo debería ser el desarrollo de las capacidades locales para que puedan ocuparse de la seguridad. El proceso de RSS es fundamental en las estrategias de transición y recuperación, ya que es vital para el éxito a largo plazo del proceso de DDR. Además de abocarse a la seguridad del Estado, la RSS se ocupa de la seguridad de los individuos y de las comunidades. La RSS apoya y asiste al proceso de DDR por medio del fortalecimiento de las instituciones del estado para permitirles brindar seguridad a los ciudadanos del país bajo un control democrático adecuado. A su vez, el DDR asiste a los esfuerzos de la RSS para mejorar las condiciones y las capacidades de seguridad locales, porque se aboca a la generación de otros medios de vida para los excombatientes para que éstos no recurran a la violencia, y reduce o elimina a las fuerzas y a los grupos armados que pueden significar una amenaza al establecimiento del estado de derecho. El proceso de RSS ayuda a que el estado recupere la autoridad sobre temas de seguridad (desde el mantenimiento del estado de derecho a la dirección de la policía y de las fuerzas armadas) como corresponde legítimamente. (Véase Capítulo 5 sobre “Fortalecimiento del Estado de Derecho”).
- *Reintegración y capacidades locales.* Mientras que los actores y los donantes internacionales a menudo muestran entusiasmo por los programas de desarme y de desmovilización, su compromiso con el largo y costoso proceso de reintegración puede ser menos cierto o demasiado lento. En el pasado, con frecuencia, la escasez de recursos ha socavado los esfuerzos de reintegración. Un proceso de reintegración exitoso requiere de un compromiso inmediato y sostenido de asistencia técnica y financiera por muchos años. Otro de los desafíos que implica el proceso de reintegración es la preparación y convicción de las comunidades receptoras para que acepten a los excombatientes en sus vecindarios. En particular, los programas deberían evitar desplazar a las mujeres que hubieren asumido el control del hogar durante el conflicto.

- *Tratamiento inclusivo o exclusivo.* Si bien es necesario brindar atención especial a los excombatientes para evitar que se conviertan en un factor de desestabilización, brindarles atención exclusiva puede generar el resentimiento del resto de la población. Otros grupos que requieren apoyo social y económico sustancial son los refugiados, desplazados internos, mujeres, niños y otras víctimas del conflicto. La seguridad debería equilibrarse con equidad. En la medida de lo posible, las estrategias aplicables a excombatientes deberían estar integradas a estrategias más amplias que se aboquen a la reubicación y rehabilitación de poblaciones desplazadas, esfuerzos de reconciliación, estado de derecho, y gobernabilidad. Asimismo, al hacerlo se ayudará a evitar que los excombatientes sean estigmatizados o aislados del resto de la comunidad. La misión de mantenimiento de la paz corre el riesgo de perder su imparcialidad si esta tarea no se lleva a cabo con extremo cuidado.
- *Moderar las expectativas.* La población local, los excombatientes, y el gobierno anfitrión tienen todos diferentes expectativas y agendas, y siempre se esperará que la misión de mantenimiento de la paz haga más de lo que le permite el tiempo y las capacidades con las que cuenta. La clave es lograr el equilibrio entre lo que es realmente posible y lo que los socios creen que debería ser posible en un lapso determinado. La información pública y las campañas de sensibilización de la comunidad garantiza que las comunidades afectadas y los grupos participantes reciban información precisa sobre los procedimientos y los beneficios de los programas de DDR. Los mensajes deberían ser diseñados adecuadamente teniendo en cuenta a las diferentes audiencias y se deberían utilizar diversos medios de comunicación adecuados a cada comunidad.
- *Equilibrio entre el desarme rápido y un enfoque a largo plazo.* El enfoque a largo plazo que requiere el proceso de DDR es, a veces, superado por los imperativos políticos o de seguridad a corto plazo de desarmar rápidamente a los combatientes que representan una amenaza inmediata al proceso de paz. Si el proceso de desarme es realizado con apuro y sin haber sido planificado cuidadosamente, puede tener serias consecuencias negativas posteriores, especialmente si el proceso de reintegración no está bien planificado y no cuenta con los recursos necesarios. El Personal Directivo Superior de la Misión debería lograr el equilibrio entre estas presiones y garantizar que se identifiquen los posibles riesgos.

4.7 Resultado: Profesionalización del Sector de Defensa

Como parte de la RSS, una misión de mantenimiento de la paz puede tener asignada la tarea de seleccionar, entrenar, asesorar, dirigir, y brindar apoyo al desarrollo institucional del sector de defensa. Esto puede incluir entrenamiento en áreas tales como los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la protección de niños y la prevención de la violencia por cuestiones de género. Es de fundamental importancia que los militares (y la policía – pero los temas relacionados con la policía se tratan más adelante en el Resultado 5.4) restablezcan su credibilidad ante la opinión pública y la comunidad internacional, especialmente si han estado involucrados en el conflicto. En muchos casos, los incidentes por faltas de disciplina, estándares inapropiados, inducción acelerada o falta de recursos han sido factores catalizadores para que se vuelva a caer en el conflicto. El principal objetivo de la profesionalización del sector de defensa es lograr que el sector civil tenga el control de los militares. La profesionalización del sector de defensa no debería abocarse solamente a la reconstrucción de los niveles de tropas y al entrenamiento de los actores militares; implica también la reconstrucción holística y el desarrollo de los elementos tanto armados como no armados del sector de la defensa, como así también a las estructuras de gobierno civiles, incluyendo los valores y las tradiciones normativas. El entrenamiento es fundamental para este proceso, y debería incluir a los dirigentes de todo el sector.

4.7.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Garantizar los acuerdos con las fuerzas militares para llevar a cabo la reforma institucional;
- Llevar a cabo una evaluación multidisciplinaria del sector de defensa;
- Garantizar los fondos para restaurar las instalaciones y las infraestructuras y regularizar el pago a las fuerzas militares;
- Establecer los principios y las estructuras de defensa responsables del liderazgo político civil;
- Establecer los sistemas de reclutamiento y selección;
- Introducir los procesos de entrenamiento y reorganización para armonizar los sistemas militares con condiciones más evolucionadas;
- Revisar y reformar los regímenes militares de rendición de cuentas;
- Llevar a cabo revisiones periódicas.

4.7.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Evaluación finalizada, plan de entrenamiento y reorganización aceptado por el gobierno anfitrión y las autoridades militares;
- Financiamiento garantizado;
- Se finalizó la adquisición de equipamiento e instalaciones;
- Se seleccionó al personal que recibirá entrenamiento y ya desplegaron los entrenadores y mentores;
- Se acordaron los estándares;
- Plan coordinado en apoyo al proceso de DDR;
- Se delinearón los roles y las responsabilidades de las fuerzas policiales y militares.

Mediano Plazo

- Se adquirieron y se encuentran disponibles el equipamiento y las instalaciones esenciales;
- Los mecanismos de control se encuentran en funcionamiento;
- Los sistemas de pago y de recursos humanos se encuentran en funcionamiento;
- La comunidad de inteligencia de defensa se encuentra coordinada y regulada conforme al estado de derecho;
- La selección de líderes y los programas de desarrollo se encuentran en funcionamiento;
- La estrategia de información pública apoya al proceso;
- Las expectativas nacionales e internacionales se encuentran manejadas con efectividad;
- Hay acuerdo en la comunidad de donantes para evitar la superposición de prioridades y esfuerzos;
- Las prácticas recomendadas son aplicadas por los socios bilaterales y multilaterales y son compartidas con los actores del gobierno local y la ONU;

Largo Plazo

- Las fuerzas militares se encuentran reorganizadas y en capacidad de conducir operaciones conforme al plan;
- Los sistemas de reclutamiento y selección de militares se encuentran en funcionamiento;

- Se restableció la confianza pública en las fuerzas militares;
- Los organismos de control se encuentran en funcionamiento y en capacidad de liderar y controlar a las fuerzas militares;
- Las políticas y las respuestas nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas en los marcos de desarrollo a largo plazo;
- Se establecieron y se legitimaron los aportes significativos de los actores de la sociedad civil;
- Se estableció y se encuentra en funcionamiento la estructura de apoyo para los militares con asistencia internacional limitada;
- Las fuerzas militares son parte de un proceso de RSS equilibrado.

4.7.3 Responsabilidades y Coordinación

El apoyo al sector de la defensa puede involucrar a muchos actores como resultado de múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales que se desarrollan paralelamente a las actividades de la ONU. La coordinación y la racionalización entre todos estos esfuerzos son, por lo tanto, fundamentales. La asistencia externa no debería socavar la legitimidad del gobierno anfitrión, y las instituciones, las leyes y los procesos nacionales –aunque fueren débiles– deberían desempeñar un rol de importancia en la formulación y en la implementación de los programas y de los procesos. Los planificadores externos deberían tener extremo cuidado en respetar la soberanía del país anfitrión mediante la integración de su gobierno en la planificación y en la ejecución. El apoyo del sector de la defensa debería encontrarse estrechamente coordinado con los demás programas de RSS y DDR.

4.7.4 Recursos

Los recursos incluyen tiempo, fondos, instalaciones y equipamiento, así como entrenadores y asesores, que pueden ser financiados por los donantes a través de acuerdos bilaterales y multilaterales con el gobierno anfitrión. Debería existir un plan integrado y sincronizado con el gobierno anfitrión que sea responsable de los fondos, las adquisiciones, la asignación y la distribución de los recursos necesarios para apoyar y profesionalizar al sector de defensa. Un programa a largo plazo debería incluir planes de sostenimiento que se ocupen de la administración del ciclo de vida de los sistemas de materiales. Una RSS efectiva requiere de un considerable apoyo nacional en forma de contribuciones voluntarias, como así también de compromiso en el terreno, por ejemplo entrenamiento.

4.7.5 Desafíos y Riesgos

- La infraestructura militar ha sido seriamente degradada;
- El apoyo y la profesionalización de los militares no está a la altura del desarrollo de las reformas políticas;
- Los militares ocasionan el resurgimiento de la violencia;
- Ciertos elementos dentro de las fuerzas militares retiraron su apoyo y se generaron algunos amotinamientos;
- Las reformas del área de defensa no acompañan la evolución del proceso de DDR;
- El financiamiento es inadecuado, dejando a los militares débiles y sin apoyo;
- Los militares asumen el gobierno.

4.7.6 Consideraciones

- *Equilibrio entre los requerimientos de seguridad inmediatos y la reforma gradual del sector de defensa.* Pueden existir tensiones entre la necesidad de desplegar rápidamente a las fuerzas en el terreno y de desarrollar gradualmente una fuerza profesionalizada. El requerimiento inmediato de proteger a los civiles puede entrar en conflicto con la necesidad de desarrollar las capacidades de las autoridades nacionales para asumir esta misión. Con recursos limitados, puede ser difícil lograr el equilibrio entre los requerimientos a corto y a largo plazo. La necesidad de brindar seguridad de inmediato puede desviar los recursos y la energía de los donantes de los esfuerzos dirigidos a la reforma del sector de defensa a largo plazo.
- *Enfoque nacional o en el sector.* La decisión de abocarse a la reforma del sector de defensa desde un nivel nacional o regional puede depender de la evaluación de las necesidades y de los requerimientos de seguridad. Puede que no se encuentren disponibles los recursos para profesionalizar todas las áreas del sector de la defensa simultáneamente, y se debe tener en cuenta la distribución en lo referente a la cultura y a la geografía.

4.8 Resultado: Recuperación de la Integridad Territorial

La integridad territorial tiene diferentes connotaciones en situaciones de posconflicto dependiendo del tipo de conflicto, interestatal o intra-estatal. En el primer caso, es necesario evitar la oportunidad o la tentación a fin de impedir diseños ocupacionales para garantizar así la integridad territorial, mientras que en el segundo caso es necesario crear y mantener zonas de amortiguación entre las facciones enfrentadas, y en algunos casos brindar seguridad en las fronteras. A

menudo, está fuera del alcance de las capacidades de la misión garantizar la integridad de las fronteras para protegerlas de vecinos hostiles, o cuando esas fronteras se disputan, a menos que la misión cuente con el apoyo de organizaciones de seguridad o de arbitraje regionales o internacionales.

Establecer y mantener la integridad territorial puede ser un desafío extremadamente difícil en países destruidos por la guerra debido a la existencia de minas o material explosivo, fronteras disputadas, vulnerables o poco claras; falta de infraestructura o infraestructura dañada; o la incapacidad de controlar los puertos marítimos y las rutas aéreas u otros puntos de entrada. Muchos elementos desestabilizadores provienen de afuera de las fronteras del estado en la forma de crimen organizado transnacional, vecinos hostiles, grupos armados o mercenarios, tráfico de armas, y terrorismo internacional. Existen dos aspectos distintivos pero relacionados en lo que respecta a la seguridad fronteriza: 1) La seguridad física de la frontera, que incluye el monitoreo de las zonas de frontera para evitar el crimen, el flujo de refugiados y el movimiento de fuerzas irregulares, y 2) el control de las aduanas y de la exportación, que regula el flujo de personas, animales y mercancías que ingresan o egresan de un país.²² La mejora en los procesos aduaneros y relativos a las exportaciones en las fronteras puede también beneficiar al comercio internacional y al desarrollo económico a largo plazo.

4.8.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Compromiso diplomático, a cargo del Jefe de Misión, con los actores regionales;
- Refuerzo de los mecanismos nacionales;
- Apoyo al control de movimiento de personas y de mercancías;
- Garantizar la coordinación con los organismos de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC – Internacional Committee of the Red Cross) y las ONGs con respecto al movimiento de los refugiados;
- Establecer mecanismos para el intercambio de información entre todos los socios;

²² United States Institute of Peace, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*, 2009.

- Apoyar el establecimiento de seguridad fronteriza incluyendo el entrenamiento y el asesoramiento de las patrullas fronterizas del país anfitrión y los mecanismos de control fronterizo.

4.8.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Los actores regionales e internacionales involucrados se encuentran comprometidos;
- Se establecieron los controles en las fronteras marítimas, aéreas y terrestres, posiblemente por parte de la misión de mantenimiento de la paz o en una operación paralela con autorización de la ONU;
- Los mecanismos del gobierno anfitrión están listos para dar inicio al proceso de extender el control a las regiones de frontera;
- Se establecieron controles de movimientos que son entendidos por todos los actores;
- Se estableció la coordinación con los socios externos para garantizar que el movimiento de personas y de mercancías sea coordinado y que se respeten los espacios humanitarios;
- Se establecieron mecanismos de intercambio de información para garantizar la transparencia;
- Se estableció un plan para el desarrollo de capacidades en la administración de fronteras, como parte del apoyo del gobierno anfitrión al proceso de RSS.

Mediano Plazo

- Se redujo la cantidad de incidentes en el cruce de fronteras en coordinación con las autoridades nacionales;
- Se redujo el contrabando de mercancías prohibidas;
- Se encuentran en funcionamiento los controles de las aduanas y de las fronteras nacionales;
- Se eliminaron los refugios de agitadores en el cruce de fronteras en cooperación con los estados vecinos;
- Los refugiados regresan sin obstrucciones;
- Se redujeron las tensiones en las fronteras con los actores regionales hasta alcanzar el nivel existente antes del conflicto;
- Se redujo la presencia de actores no estatales.

Largo Plazo

- Las instituciones nacionales son capaces de controlar las fronteras;
- Las autoridades nacionales recaudan los impuestos aduaneros correspondientes;
- El gobierno nacional ejerce la autoridad en el territorio nacional;
- Se eliminó el flujo ilegal de armas, drogas, materiales o personas.

4.8.3 Responsabilidades y Coordinación

El gobierno anfitrión conserva la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus fronteras. No obstante, ante la falta de capacidad para hacerlo, la misión puede asistir en el corto y mediano plazo. El manejo de la integridad de fronteras internacionales requiere de la coordinación con entidades clave de la ONU (por ejemplo, ACNUR). Los esfuerzos del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y de los socios internacionales tendientes al desarrollo de las capacidades necesarias para que el gobierno anfitrión asuma la responsabilidad de manejar mecanismos de control de aduanas y zonas de frontera deberían estar relacionados con otras actividades afines de la misión.

4.8.4 Recursos

La misión debería contar con el mandato, los recursos necesarios, el entrenamiento y las reglas de enfrentamiento para poder abocarse efectivamente a temas relacionados con las fronteras. Asimismo, será necesario contar con la tecnología adecuada y con inteligencia confiable para monitorear e informar sobre los movimientos fronterizos y las violaciones. Los donantes deberían aportar el apoyo adecuado para el desarrollo de las capacidades del gobierno anfitrión en apoyo del proceso de RSS

4.8.5 Desafíos y riesgos

- Los actores regionales, los estados vecinos o los miembros de la comunidad internacional se aprovechan de la situación volátil para beneficiar sus propios intereses a expensas del gobierno anfitrión;
- Las sanciones son inefectivas;
- Se erosiona el consentimiento con el proceso de paz;

- Los agitadores explotan las debilidades de las fronteras a expensas del país anfitrión;
- El gobierno anfitrión no tiene la capacidad o la voluntad de desarrollar instituciones viables;
- Estalla el conflicto regional.

4.8.6 Consideraciones

- *Brindar seguridad en las zonas de frontera mientras se construyen las capacidades del país anfitrión.* Si bien la seguridad y el control de las fronteras es responsabilidad del gobierno anfitrión, puede suceder que las instituciones nacionales no estén preparadas para esta tarea, y la misión de mantenimiento de la paz debería estar preparada para brindar asistencia sustancial desde un inicio. No obstante, el desarrollo de las capacidades del gobierno anfitrión debería ser una prioridad. Asimismo, se deberían realizar todos los esfuerzos posibles por entrenar a las fuerzas de seguridad locales para que lleven a cabo tareas de relevancia. A menudo, el entrenamiento llevado a cabo dentro del país resulta ser el más exitoso, especialmente mediante los programas de “entrenamiento de entrenadores” (train-the-trainers). Es probable que por determinado lapso será necesario emplear fuerzas internacionales y locales para asesoramiento y monitoreo. Una seguridad fronteriza efectiva depende también de una inteligencia sólida sobre individuos buscados o con pedido de captura que tratan de ingresar o de salir del país. La misión debería construir relaciones de cooperación entre las fuerzas de seguridad fronteriza y los organismos de inteligencia para garantizar que intercambien la información de importancia. Las tareas asignadas a los Países Contribuyentes de Tropas Militares o Policiales deberían adecuarse al entrenamiento y a las responsabilidades nacionales de estas tropas, ya que muchos países tienen fuerzas especializadas en seguridad fronteriza.
- *Equilibrio entre los intereses de la nación anfitriona y los intereses regionales.* La misión de mantenimiento de la paz tendrá que considerar el manejo, con frecuencia delicado, de las relaciones fronterizas con los estados vecinos. Muchos países en conflicto comparten fronteras estatales, a menudo extensas y poco claras, con países vecinos en los que se originan diversas amenazas desestabilizadoras. Lograr el apoyo político de los actores regionales y establecer protocolos para el cruce fronterizo puede reducir la inestabilidad y resultar beneficioso para la seguridad de todas las partes involucradas. La misión debería garantizar la participación activa de los vecinos mediante la formación o el apoyo a mecanismos regionales que

promuevan la seguridad de la región, el crecimiento económico, y el desarrollo social y político regional. La misión de mantenimiento de la paz tendrá que lograr el equilibrio entre la asignación de recursos para la integridad regional versus la creación de seguridad interna.

- *Compromiso o interferencia.* Los países vecinos, y otros miembros de la comunidad internacional, desempeñan un rol y una influencia fundamental, ya sea positiva o negativa, en la habilidad del país anfitrión de lograr un ambiente estable. Los intereses regionales y los conflictos no resueltos pueden resultar perjudiciales. Será necesario entonces contar con esfuerzos diplomáticos globales para detener las acciones de desestabilización. También se necesitarán garantías económicas y de seguridad.

Capítulo 5

Fortalecimiento del Estado de Derecho con Respeto por los Derechos Humanos

5.1 La Naturaleza de un Estado de Derecho Fortalecido con Respeto por los Derechos Humanos

Existe un ambiente en estado de derecho cuando todas las personas, las instituciones, y las entidades (públicas y privadas), incluyendo al Estado, se responsabilizan ante las leyes que son promulgadas públicamente, impuestas con equidad y adjudicadas independientemente.²³ La creación de este ambiente, la supremacía de la ley, la igualdad ante la ley y la responsabilidad ante la ley debería ser conducida de manera transparente tanto en lo legal como en lo que respecta a los procedimientos empleados. En estrecha colaboración con el gobierno anfitrión, el Personal Directivo Superior de la Misión tiene tanto la responsabilidad como la capacidad de influenciar la responsabilidad y la firmeza con que el Estado sea capaz de recuperar y demostrar su autoridad, su legitimidad y su capacidad de aplicar las leyes de manera equitativa y justa. Más específicamente, el rol del Personal Directivo Superior de la Misión en el fortalecimiento del estado de derecho probablemente incluya las tareas que se enumeran a continuación:

- Facilitar el compromiso y el diálogo político en apoyo del país anfitrión para que supere los obstáculos en el fortalecimiento del estado de derecho;
- Apoyar el desarrollo de capacidades de las instituciones domésticas, tanto formales como informales, que sean capaces de resolver conflictos de manera pacífica dentro del marco del estado de derecho.

Debería crearse e implementarse un enfoque holístico para el fortalecimiento del estado de derecho en estrecha colaboración con todas las partes del proceso de paz y con la sociedad civil. Por lo tanto, las estrategias deberían basarse en las necesidades y a largo plazo, se debería incentivar a los donantes para que permanezcan comprometidos. El desarrollo de capacidades para el estado de derecho debería contemplar un amplio espectro de funciones incluyendo a las

²³ “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies”, Informe del Secretario General, 2004, (S/2004/616).

instituciones que administran justicia (por ejemplo, los ministerios), la policía y otras instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, las autoridades judiciales, las oficinas de defensores públicos, las cortes, las prisiones, los organismos de control, los organismos a cargo de la reforma de leyes, y las instituciones de formación en derecho. El fortalecimiento del estado de derecho en relación a estas agencias e instituciones también será un apoyo para otras actividades de la misión, como ser la RSS. El reconocimiento por parte de la misión de la importancia crucial de la autonomía local en todos los niveles del sistema y en todas las etapas del proceso dará lugar a un ambiente de estado de derecho funcional y de importancia. Sin embargo, algunas veces, este reconocimiento necesita estar equilibrado con cierto nivel de intervención para ayudar a combatir la corrupción de la policía y de otras agencias encargadas de hacer cumplir la ley, lo que podría perjudicar los esfuerzos de tratar de lograr un estado de derecho y los esfuerzos de RSS.

El apoyo al estado de derecho también depende de la interacción con sistemas de justicia no estatales, actores no estatales, y la población en general. De hecho, los actores no estatales y las instituciones informales pueden ofrecer muchos de los servicios que el estado no puede satisfacer. Por ende, es necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión entienda la cultura y coopere con los sistemas que ya existen y que ya gozan de la credibilidad de la población.

Para crear las condiciones de éxito en el fortalecimiento del estado de derecho, es fundamental establecer un orden de prioridades de las actividades. El Personal Directivo Superior de la Misión puede tener en cuenta los siguientes puntos para determinar prioridades: (a) ¿es el ambiente seguro y estable? (b) ¿se puede mantener la seguridad solo con un servicio de policía? (c) ¿la comunidad, tiene la capacidad de absorber las iniciativas de reforma? (d) ¿existen agitadores activos que pueden desestabilizar el ambiente? (e) ¿existe un área geográfica que puede apoyar al estado de derecho sin ser amenazada por los agitadores o donde se pueda lograr una victoria rápida para ayudar a generar confianza en la reforma? (f) ¿el gobierno anfitrión es lo suficientemente estable para llevar a cabo la reforma? (g) ¿se adecua el estado de derecho a las percepciones, con perspectiva de género, de seguridad, ley y orden y otros asuntos sociales, económicos y administrativos? (h) ¿es capaz la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley de mantener la ley y el orden / el estado de derecho en un marco de respeto por los derechos humanos? Y finalmente (i) ¿es necesario abocarse a algunas áreas de la RSS antes de poder comenzar a trabajar ciertos aspectos?

Finalmente, un estado de derecho fortalecido es necesario para lograr una paz sustentable y una transición sin sobresaltos del mantenimiento de la paz a la construcción de la paz. Este es por lo tanto un aspecto esencial en el que debe trabajar el Personal Directivo Superior de la Misión.²⁴ Por otra parte, el estado de derecho debería ser parte fundamental del código de ética de todos los grupos de funcionarios dentro de la misión, incluyendo a componentes militares, policiales y civiles de todos los países contribuyentes de la misión.

5.1.1 Condiciones Necesarias para Lograr el Éxito

A continuación se detallan las condiciones necesarias para lograr el éxito:

- La misión opera con la autorización del Consejo de Seguridad identificando las actividades que son esenciales para fortalecer el estado de derecho;
- El proceso de paz que pone fin al conflicto de un país brinda la oportunidad para que se logre un acuerdo sostenido;
- Las principales partes del conflicto firmaron un acuerdo de paz y demostraron su compromiso con la implementación del mismo;
- Los donantes acordaron apoyar el fortalecimiento del estado de derecho con los recursos adecuados;
- Existe unidad de esfuerzo entre los líderes de la misión (políticos, militares y policiales) en lo que respecta a la manera de hacer frente a las amenazas a la misión; y el estado de derecho se basa en el resultado de un riguroso análisis del conflicto, que debería incluir el marco y las prácticas legislativas y culturales, como así también la historia y las características particulares del país anfitrión.

5.1.2 Puntos de Referencia

A continuación se detallan algunos de los puntos de referencia fundamentales para lograr el fortalecimiento del estado de derecho:

- Un marco legislativo fuerte que brinde garantías de no discriminación, el rol de las mujeres y de las minorías se contempló en el desarrollo del marco legislativo que contempla también las preocupaciones, las tradiciones, la cultura, el conocimiento y la historia local;

²⁴ Para obtener mayor información, véase “Annual report on strengthening and coordinating United Nations rule of law activities”, Informe del Secretario General, agosto de 2009, (A/64/298).

- Un sector judicial fuerte capaz de hacer frente a las presiones externas provenientes de diversos actores, este es un sector particularmente sensible ya que es responsable de interpretar las leyes emanadas del marco legislativo; por lo tanto, se observa la separación de los poderes y se efectuaron controles y se logró un equilibrio entre ellos, lo que garantiza una interpretación justa y equitativa de las leyes;
- Un sector policial u otros organismos encargados de hacer respetar las leyes que responde a las necesidades de la población, con consideración por las mujeres y las minorías, independiente de la política y de los actores políticos;
- Un sistema correccional fortalecido consistente con las Reglas Estándares de la ONU sobre el Trato de Prisioneros (Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners);
- Existencia de mecanismos estructurales y procesos de mediación para la resolución pacífica de controversias y conflictos;
- Existencia de mecanismos de control;
- Una administración pública responsable que se basa en las normas, con sistemas de apelación adecuados;

5.1.3 Resultados

A continuación se enumeran los resultados operacionales que contribuyen a alcanzar este objetivo:

- Marcos legislativos fortalecidos;
- Sector judicial fortalecido;
- Sector policial y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley fortalecidos;
- Sistema correccional fortalecido.

5.2 Resultado: Marco Legislativo Fortalecido

El impacto del conflicto en los marcos legislativos abarca desde la destrucción de las infraestructuras institucionales hasta el simple debilitamiento de su efectividad. Un marco legislativo fuerte, basado en el estado de derecho y en los principios de derechos humanos, proporciona un mecanismo en el cual el estado enmarca sus leyes en respuesta a la voluntad de la población. Esto conforma los cimientos de un estado de derecho efectivo. Si se discrimina injustamente a ciertos segmentos de la población, y/o no se logra promulgar leyes que promuevan los derechos de todos

los ciudadanos, los marcos legislativos también pueden generar conflictos. Los marcos legislativos deberían ser consistentes internamente y adaptarse a las realidades sociales, y garantizar la participación equitativa y segura de las mujeres y de las minorías.

5.2.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Evaluar las necesidades y efectuar un mapeo de los marcos legislativos existentes;
- Apoyar a la reforma legislativa;
- Coordinar el apoyo de los donantes;
- Generar conciencia pública utilizando campañas de información pública;
- Comprometer a la sociedad civil, incluyendo a las mujeres y a los grupos minoritarios.

5.2.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se completó la evaluación de las necesidades y el mapeo de los marcos legislativos existentes;
- Se identificó a los donantes y a las áreas de compromiso;
- Planificación con el gobierno anfitrión sobre las reformas legislativas necesarias;
- Se identificaron los obstáculos de la reforma;
- Se identificó a los defensores o grupos de apoyo dentro del país anfitrión.

Mediano Plazo

- El gobierno anfitrión inició los planes para la reforma legislativa contemplando la participación de las minorías y de las mujeres;
- Se priorizó el apoyo de los donantes;
- Se observa el apoyo popular a la reforma.

Largo Plazo

- Se implementó la reforma legislativa;
- Se fortaleció el apoyo de la sociedad civil;
- Se iniciaron los procesos constitucionales;
- Se mantiene el apoyo de los donantes;
- Los marcos legislativos consagran el estado de derecho.

5.2.3 Responsabilidades y Coordinación

Dentro de la misión, el Personal Directivo Superior de la Misión es el responsable de promover el estado de derecho con sus respectivas contrapartes nacionales al tiempo que equilibra la autonomía local con los objetivos de la misión.

El gobierno anfitrión tiene la responsabilidad primaria de idear el marco del estado de derecho que se adapte a su ambiente. La coordinación de los esfuerzos será tensa y difícil y el Personal Directivo Superior de la Misión tendrá que resolver estas situaciones. Se necesitará del compromiso político continuo por parte del Personal Directivo Superior de la Misión en apoyo de las reformas legislativas.

5.2.4 Recursos

Se deben asignar expertos y recursos suficientes en apoyo a las tareas que impone el mandato. El Personal Directivo Superior de la Misión debería hacer todo lo posible para generar el interés de los donantes, como así también para promover el compromiso y el apoyo sostenido de este sector. El éxito a largo plazo depende también del compromiso político sostenido, como así también del apoyo continuo de los donantes para que proporcionen el apoyo financiero y material que se requiere para sostener un proceso de reforma exitoso.

5.2.5 Desafíos y Riesgos

- Las leyes locales, así como los sistemas consuetudinarios y religiosos, pueden oponerse a las normas y estándares internacionales de derechos humanos;
- El consentimiento local puede verse en peligro por el ritmo y el estilo de la reforma legislativa;
- La falta de capacidad política para absorber las reformas legislativas, que derive en la pérdida de legitimidad y de credibilidad de los procesos;
- El compromiso insuficiente de los socios del gobierno anfitrión en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los mecanismos puede dificultar la efectividad de los puntos de referencia;
- Los actores internacionales que imponen sistemas internacionales que no se adecuan al contexto local;

- La tensión entre el Personal Directivo Superior de la Misión y el gobierno anfitrión afecta la implementación de los planes y de las prioridades para las reformas legislativas;
- La importancia de la justicia tradicional debe ser contemplada adecuadamente en los planes;
- La corrupción y las afiliaciones políticas distorsionan el curso de las reformas.

5.2.6 Consideraciones

- *Tiempo necesario para la reforma legislativa.* Es necesario satisfacer a corto plazo las expectativas locales y de los donantes en cuanto a cambios palpables y lograr el equilibrio con el logro de una reforma legislativa sostenible que es verdaderamente un proceso a largo plazo. Si se acelera el proceso de reforma y no se logran contemplar las variables tales como normas culturales, perspectiva de género, y participación ciudadana, el resultado del proceso no será sostenible. Si la reforma representa un giro sustancial en los marcos legislativos previos, y el Personal Directivo Superior de la Misión no tiene en cuenta el factor tiempo, los agitadores pueden, simplemente, esperar a que la misión fracase o comenzar a desafiar la legitimidad y la credibilidad de la misión. Finalmente, la capacidad de los marcos legislativos existentes para adaptarse o absorber los cambios puede requerir de tiempo para construir nuevas capacidades.
- *Equilibrio entre las normas internacionales y las costumbres, las religiones y las leyes locales.* En la implementación de las reformas legislativas, puede existir una discordancia entre los estándares internacionales y los sistemas consuetudinarios y religiosos locales y la legislación formal, por ejemplo, en lo que respecta a las mujeres en lo referido al acceso al voto, la herencia, y la propiedad de bienes inmuebles, etc. Impulsar las reformas legislativas para que se ajusten a las normas internacionales puede generar tensión entre el Personal Directivo Superior de la Misión, el gobierno anfitrión, y determinados elementos de la población.

- *Equilibrio entre marcos legislativos representativos y estructuras elite de gobierno.* Se debe también lograr el equilibrio entre la necesidad de contar con marcos legislativos que representen a toda la sociedad, incluyendo a las minorías y a las mujeres, y responder solamente a aquellos en el poder. Si bien el apoyo de los círculos de poder es imperativo para llevar a cabo el proceso de reforma; responder solamente a estos círculos no garantiza el resultado esperado. Debería existir un equilibrio entre la conveniencia y la reforma legislativa que reforzará la legitimidad y la credibilidad del proceso. Por lo tanto, se tendrá que lograr un equilibrio entre los grupos de apoyo que representan a diferentes sectores de la población, tales como las minorías y las mujeres, y los intereses de los círculos de poder.
- *Discriminación formal o informal.* Finalmente, si bien en las legislaciones nacionales pueden estar ausentes medidas discriminatorias, pueden existir medidas de discriminación informal y tradicional que forman la base de la organización social del país. Incluso una conciencia cultural profunda y el trabajo con los socios y los procesos pueden fracasar en comprender generaciones y generaciones de tradiciones discriminatorias constructivas e inclusivas. Se deben moderar con humildad las expectativas.

5.3 Resultado: Sector Judicial Fortalecido

Un sistema judicial fuerte y respetado conectado con la policía y los sistemas correccionales es la base fundamental en la transición de un país. Si bien se puede hacer foco en la justicia penal, los temas de la justicia civil tales como el derecho de familia o de herencias, la reforma de las tierras y el derecho comercial, además del derecho constitucional y administrativo, pueden ser factores críticos para reducir la incidencia del delito y del desorden. Si no se tratan estas disputas, pueden escalar fácilmente hasta generarse disturbios y, en algunos casos, conflictos violentos. La habilidad de la ciudadanía de confiar en que el sistema judicial no los tratará con arbitrariedad o punitivamente, si no que impartirá justicia equitativamente, genera confianza en el gobierno anfitrión y en todo el sistema judicial. Un sector judicial fortalecido será de gran apoyo para la reforma policial y correccional, lo que redundará en beneficios para la población. Asimismo, se atraen inversiones internacionales y crecimiento económico hacia las jurisdicciones donde no existen dudas sobre la seguridad de los trabajadores y la integridad del sistema judicial. La comunidad internacional debería evaluar si sus contrapartes nacionales están dispuestas y son capaces de confrontar las amenazas sistemáticas al sector judicial y por ende al estado de derecho y si cuentan con el apoyo competente y

general de la comunidad internacional. Un desequilibrio entre el grado de amenaza a la reforma judicial y al estado de derecho y la autoridad y los recursos con los que cuenta la misión representan la antesala del fracaso.

El Personal Directivo Superior de la Misión es solamente uno de los actores que apoya a la reforma judicial. El rol de la misión como mentor y coordinador de un proceso amplio ayudará a generar legitimidad y credibilidad tanto para la misión como para el gobierno anfitrión. Otros actores seguirán involucrados en la reforma del sistema judicial mucho después de que se termine la misión de mantenimiento de la paz; por lo tanto, al Personal Directivo Superior de la Misión puede resultarle útil relacionarse con estos actores para apoyar y coordinar todos los esfuerzos. Un sistema judicial fortalecido es un factor crítico en la transición hacia la construcción de la paz.

En base a la evaluación de las necesidades y al mapeo, el Personal Directivo Superior de la Misión podrá determinar las múltiples actividades que se requieren para apoyar a la reforma judicial. Como el desarrollo de capacidad lleva tiempo, puede existir la presión de que se logre impartir justicia rápida para satisfacer las expectativas de la población. El Personal Directivo Superior de la Misión tendrá que considerar qué actividades no desestabilizarán el proceso de paz y, al mismo tiempo, logren evidenciar la reforma. Asimismo, el Personal Directivo Superior de la Misión necesitará lograr un equilibrio entre iniciar un proceso de reforma judicial que responda a la evaluación de necesidades y la capacidad del gobierno anfitrión de asimilar estas reformas. Al satisfacer el requerimiento de justicia rápida, será necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión considere si se puede cumplir con el requerimiento empleando los mecanismos de justicia interinos o con el apoyo del derecho consuetudinario, tanto uno como el otro extremadamente sensibles. Es probable que las expectativas del país anfitrión y de la comunidad internacional generen tensiones que el Personal Directivo Superior de la Misión tendrá que resolver para no perder el apoyo del gobierno anfitrión o de los donantes, cuyo compromiso a largo plazo es fundamental. Los logros rápidos que demuestren un cambio pueden incrementar la paciencia y la tolerancia que brindará el contexto necesario para la reforma judicial sostenible. La consecuencia no intencional puede ser un logro rápido que no satisfaga la reforma judicial sostenible a largo plazo.

5.3.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Evaluación de necesidades y mapeo de los mecanismos judiciales existentes, incluyendo los sistemas tradicionales, consuetudinarios, y/o no estatales;
- Promoción de la independencia judicial;
- Promoción del profesionalismo en la justicia y los procesos judiciales, la responsabilidad y la transparencia mediante una mejor administración y un mejor control;
- Promoción de la interacción, la cooperación y la coordinación con un sistema de justicia penal más amplio (por ejemplo, la policía y el sistema correccional);
- Coordinación del apoyo de los donantes;
- Promoción de una efectiva imposición de la ley y del acceso equitativo a la justicia, incluyendo el apoyo a las oficinas de defensores públicos independientes para los miembros de la sociedad más desprotegidos;
- Fortalecimiento de la relación y la cooperación entre el estado y las instituciones no estatales;
- Generación de conciencia pública mediante campañas de información para garantizar que se contemplen las perspectivas de la sociedad civil, especialmente en lo que respecta a las mujeres y a las minorías;
- Promoción de la responsabilidad judicial;
- Fortalecimiento de las capacidades locales para la administración de la justicia;
- Monitoreo de los juicios.

5.3.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se completó la evaluación de las necesidades y el mapeo;
- Los jueces y todos los funcionarios del estado reciben el pago correspondiente;
- Se identificaron los obstáculos que enfrenta la reforma;
- Se creó un ambiente propicio para la reforma judicial;
- Se planificó e implementó una campaña de información pública.

Mediano Plazo

- Se incrementó el empleo del sistema judicial por parte de la población;
- Disminuyó la cantidad de personas detenidas ilegalmente sin intervención judicial;
- Disminuyó la cantidad de casos desestimados por falta de interposición de una acción judicial;
- Se brinda apoyo a los procesos de investigación para los fiscales / abogados defensores, los sistema de citación de disciplina y judiciales a través de socios internacionales;
- Se creó un inventario de los casos pendientes;
- Se analizaron los requerimientos de presupuesto y de personal;
- Los donantes están coordinados para evitar superposiciones;
- La sociedad civil trabaja en apoyo de la reforma judicial;
- Se elaboró un catálogo unificado del lenguaje judicial;
- Los jueces, los fiscales, los abogados defensores, y los administradores de la corte asumen responsabilidades en procesos transparentes;
- Aumentó el acceso a los mecanismos de justicia, particularmente para las mujeres y las minorías, y se incrementó la participación de las mujeres en el sector judicial;
- Se incrementó la cooperación con la justicia tradicional o consuetudinaria;
- Se construyeron capacidades para el entrenamiento en cuestiones legales, incluyendo la administración de la corte.

Largo Plazo

- El poder judicial es independiente y libre de cuestiones políticas en la selección, promoción y disciplina de los jueces, como así también en sus asuntos financieros;
- Los jueces, los fiscales y los abogados son efectivos, creíbles e imparciales;
- Los jueces, los fiscales y los abogados se hacen responsables de faltas de conducta sin intervención internacional;
- La profesión judicial adhiere a rigurosos estándares de conducta;
- El sistema judicial desempeña funciones fundamentales de derecho civil y penal de manera efectiva;
- Las medidas para proteger los derechos humanos (por ejemplo, comisión de derechos humanos o ombudsman) son efectivas;
- El sistema legal proporciona mecanismos no violentos para la resolución de conflictos;
- La “cultura del estado de derecho” refleja las expectativas y los valores sociales;

- Se cuenta con el material adecuado y los recursos institucionales y humanos necesarios para planificar e implementar entrenamiento en asuntos legales y construir capacidades a nivel nacional;
- Ayuda legal disponible donde se la necesite para aquellos que no pueden contratar los servicios de un abogado defensor;
- Las actitudes y las normas sociales adhieren a la resolución pacífica de controversias y disputas.

5.3.3 Responsabilidades y Coordinación

El gobierno anfitrión conserva el rol de liderazgo para garantizar que un sector judicial fortalecido hace cumplir los códigos legales elaborados por el poder legislativo. Dentro de la misión, el Personal Directivo Superior de la Misión es responsable de equilibrar la autonomía local del sector judicial con los objetivos de la misión. En la mayoría de las instancias, el Personal Directivo Superior de la Misión puede brindar apoyo al fortalecimiento del sector judicial principalmente aportando liderazgo político y coordinando el apoyo de los donantes a largo plazo. Como mentor y coordinador, el Personal Directivo Superior de la Misión puede ayudar a crear un ambiente político en el cual la reforma judicial pueda mantenerse a largo plazo. Un factor fundamental en apoyo de la legitimidad y la credibilidad del sector judicial es mitigar los riesgos en el lapso de tiempo necesario para cumplir con las tareas asignadas en el mandato relacionadas con la reforma judicial, sin afectar la autonomía local y el apoyo público a la reforma judicial. Otra área fundamental que requiere de coordinación es la relación con las mujeres o los grupos minoritarios que bregan por el acceso equitativo a la justicia y por la reforma de la justicia en general.

5.3.4 Recursos

Se deberían asignar los recursos y los expertos necesarios para apoyar al fortalecimiento del sector de justicia. Para apoyar y guiar la reforma del sistema judicial será importante contar con expertos clave con conocimientos, habilidades y experiencia internacional en las relaciones de cultura, contexto, derecho y el equilibrio de lo que es posible en determinada circunstancia. Dentro de la misión es necesario contar con personal experto y con experiencia en asuntos políticos, legales y de derechos humanos para que desempeñen el rol de mentores y asesores. Una vez más, la naturaleza a largo plazo de la reforma judicial requiere la asistencia continua de los donantes.

5.3.5 Desafíos y Riesgos

- El conflicto potencial entre las normas nacionales y las normas internacionales en lo que se refiere a la reforma judicial;
- Sistema legal formal deteriorado o inexistente que carece de los actores necesarios para asimilar el alcance de estas medidas;
- Una sociedad civil débil incapaz de contribuir con la reforma judicial, que por ende limita la legitimidad y la credibilidad del sistema judicial;
- La modificación de afiliaciones o relaciones políticas / judiciales afianzadas genera tensiones y antoganismos para con las iniciativas de reforma del gobierno y daña la cooperación política incipiente;
- El crimen organizado y la corrupción relacionada al poder político produce un impacto en la reforma del sector judicial;
- Los desafíos logísticos y de recursos que implican los cambios de la administración judicial a gran escala;
- Las percepciones sobre la imparcialidad ética / religiosa / regional en el entrenamiento y la designación en puestos de preferencia genera un impacto en la reforma judicial;
- La dificultad en lograr un entendimiento común de conceptos complejos, como el estado de derecho, la justicia de transición, la RSS, y la reforma del sector judicial;
- Una administración y/o cultura de liderazgo débil;
- Desafíos que presenta la integración de grupos marginales o vulnerables.

5.3.6 Consideraciones

- *Equilibrio entre la estabilidad política y la responsabilidad del sector judicial.* La influencia política y criminal en el sector judicial es un obstáculo para el estado de derecho. No obstante, resolver este problema puede generar consecuencias políticas, que pueden desestabilizar el proceso de paz. En épocas de conflictos, a menudo los intereses legales, políticos y económicos están relacionados con las actividades delictivas o criminales, lo que puede generar un impacto en la recuperación posterior al conflicto y en la reforma judicial. Por ejemplo, la remoción precipitada de jueces puede crear un vacío en las estructuras de poder, lo que a largo plazo puede tener un impacto negativo en la reforma judicial.

- *Equilibrio entre resultado y tiempo.* La reforma judicial es un proceso a largo plazo sin fecha de finalización establecida. La necesidad de ver resultados de la misión y de la comunidad de donantes debería equilibrarse con el lapso de tiempo y la capacidad local requerida para desarrollar una reforma judicial que responda a la cultura, al contexto y a las capacidades existentes. La ausencia de una comunidad legal profesional fuerte (jueces, fiscales, abogados defensores, administradores de justicia, etc.) genera una excesiva dependencia en los expertos internacionales que probablemente no estarán involucrados en el desarrollo a largo plazo de un sistema judicial que pueda llevar a cabo los procesos de reforma judicial. Por otra parte, el empleo oportuno a corto plazo de los expertos internacionales puede ayudar a evitar que los acusados permanezcan detenidos por largos períodos mientras se desarrollan expertos locales.
- *Eliminación de la corrupción consolidada mientras se brinda apoyo a la reforma judicial.* A menudo, existen lazos entre el crimen organizado y la corrupción, especialmente cuando el gobierno anfitrión no pagó sus salarios a los jueces y a otros funcionarios del sector judicial. Las prácticas corruptas con frecuencia se vuelven un camino estandarizado para que la población pueda tener acceso a la justicia. Si esta es una práctica generalizada aceptada, probablemente habrá un menor incentivo y una mayor resistencia a las reformas que cambiarán al sector judicial. Para el país anfitrión, con frecuencia existe resistencia sustancial a la modificación de las prácticas corruptas institucionalizadas.
- *Apoyo a las normas locales o a las normas internacionales.* Con frecuencia, existen métodos de justicia tradicionales fuertemente arraigados en un ambiente de post-conflicto, que han satisfecho las necesidades de la población local. A veces éstas no adhieren a las normas internacionales, principalmente en lo que respecta a las mujeres y a las minorías. Probablemente, existirá la necesidad de lograr un equilibrio entre las normas culturales (conveniencia) y las normas internacionales (estándares). Los métodos consuetudinarios para la resolución de conflictos (ya sean formales o informales) deberían ser reconocidos y se los debería incluir en las consideraciones estratégicas generales de la reforma judicial. Además, no se debería permitir el empleo de normas culturales para consolidar violaciones a los derechos humanos, especialmente en lo que respecta a las mujeres y a las minorías.

5.4 Resultado: Fortalecimiento de la Policía y Otros Sectores Responsables de Hacer Cumplir la Ley

La policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley son la expresión más visible del sector de seguridad y de la autoridad gubernamental. La imagen pública de la policía generalmente tiene un fuerte impacto en la percepción de la opinión pública sobre la seguridad individual. En muchas sociedades en etapa de post-conflicto, la policía carece de legitimidad debido a su participación en el conflicto reciente, la corrupción, los abusos a los derechos humanos, y la falta de respuesta a las necesidades de seguridad y de estado de derecho de la población. En los casos en los que los militares asumieron la responsabilidad de la seguridad interna, la transición de esta responsabilidad sobre la ley y el orden a la policía es un importante avance para (re) establecer el estado de derecho.

Por lo tanto, el fortalecimiento de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley en sociedades post-conflicto es una de las primeras señales positivas para la población de que el gobierno está reestableciendo su autoridad. Adicionalmente, en muchas sociedades post-conflicto, existe un alto grado de crimen organizado transnacional, con conexiones con la corrupción y el poder político, lo que crea una amenaza para la seguridad y debilita el estado de derecho. Las políticas efectivas y responsables y otros mecanismos para hacer cumplir la ley dependen de una administración y un gobierno profesionalizado. Sin un nivel adecuado de políticas y otros mecanismos, es imposible lograr la paz sustentable, la estabilidad, y el cumplimiento de las leyes.²⁵ Por lo tanto, para fortalecer el estado de derecho es fundamental el apoyo del liderazgo de la misión al fortalecimiento de la policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, incluyendo a las aduanas y a los servicios de fronteras. No obstante, cualquier reforma y reestructuración de la policía debería ser incorporada dentro de un marco y un plan de seguridad nacional general. Para establecer prioridades en el apoyo al fortalecimiento de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, al Personal Directivo Superior de la Misión podría resultarles útil considerar los siguientes aspectos: (a) ¿es apropiada la infraestructura existente para que los actores locales puedan responder a la reforma? (b) ¿la reforma será sostenible? (c) ¿es prematura la reforma? (d) ¿existe un estado de seguridad tal que permita implementar la reforma de la policía? (e) ¿existen los recursos necesarios para

²⁵ “Support for the reform, restructuring and rebuilding of police and law enforcement agencies”, DPKO Policy, diciembre de 2006, (ref. DPKO/PD/2006/00070).

poder apoyar de manera continua a la reforma con las habilidades y destrezas necesarias? (f) ¿cuál es el nivel de voluntad política del gobierno de la nación anfitriona para con las reformas de la policía y del sector de seguridad?

5.4.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Evaluación de necesidades y mapeo de las fuerzas policiales y de otros organismos existentes responsables de hacer cumplir la ley;
- Coordinación del apoyo de los donantes;
- Generar conciencia pública mediante campañas de información;
- Apoyar al gobierno en la definición e implementación de la reforma, la reestructuración y la reconstrucción de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Comprometer a la sociedad civil en los roles, las responsabilidades y las autoridades policiales y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley garantizando que se incluyan las perspectivas de las mujeres y de las minorías;
- Apoyar a la administración y el control de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir a ley dentro del gobierno anfitrión, incluyendo el apoyo presupuestario, las regulaciones y los marcos legales;
- Apoyar la respuesta de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley en los asuntos relacionados a la protección, incluyendo la violencia sexual y por cuestiones de género;
- Apoyar el incremento de la participación de las mujeres y de las minorías en la policía y en otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Apoyar el desarrollo de la infraestructura y la provisión del equipamiento, incluyendo uniformes e insignias cuando fuere necesario;
- Apoyar el desarrollo de liderazgo como elemento clave del fortalecimiento institucional; incluyendo el desarrollo y las actividades de promoción de una cultura organizacional positiva que garantice una infraestructura institucional fortalecida;
- Brindar apoyo operacional a la policía y a otros organismos del gobierno anfitrión responsables de hacer cumplir la ley conforme al mandato;
- Ayudar a establecer relaciones con fuerzas policiales y otros organismos internacionales o regionales responsables de hacer cumplir la ley para intercambiar información y recibir apoyo operacional (por ejemplo, INTERPOL).

5.4.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se completó la evaluación de necesidades y el mapeo de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- La policía, los funcionarios penitenciarios y los asesores de justicia de la ONU reciben entrenamiento sobre conciencia cultural, como así también sobre las leyes locales aplicables, los procedimientos y el idioma básico poco tiempo después de su despliegue;
- Se identificó a los donantes y a las áreas de compromiso respectivas;
- Se inició la planificación con el gobierno anfitrión sobre la reforma, la reestructuración y la reconstrucción, incluyendo planes para el reclutamiento y el entrenamiento;
- Se llevaron a cabo censos e identificación de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Se delineó claramente el rol de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley en lo que respecta a la seguridad interna para diferenciarlo del rol de las fuerzas militares.

Mediano Plazo

- Se lleva a cabo la investigación de antecedentes, la selección y el reclutamiento de las fuerzas policiales y demás personal responsable de hacer cumplir la ley;
- Se brinda apoyo al entrenamiento y al desarrollo de capacidades de las fuerzas policiales y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Se reforzaron los mecanismos de control de responsabilidades;
- Se implementaron programas de asesoramiento y guía;
- Se fortaleció la administración y el control de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Se fortaleció la capacidad institucional de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Se fortalecieron los mecanismos de comando y control, y se instalaron capacidades operacionales descentralizadas.

Largo Plazo

- Se encuentran establecidos los marcos legales apropiados y la jurisprudencia adecuada;
- La policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley asumen responsabilidades conforme a las leyes y a la legislación especializada que contemplan los códigos de conducta respectivos;
- La policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley se encuentran en capacidad de responder a las necesidades de la población;
- La policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley están entrenados para operar dentro del marco de los derechos humanos con consideración por las necesidades de las mujeres y de las minorías;
- La policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley son más representativos de la población, con oportunidades proporcionales para que las mujeres y las minorías puedan cumplir funciones dentro de la fuerza;
- Se desarrolló la capacidad institucional para entrenar a la policía en todos los niveles y en todas las áreas necesarias;
- Se institucionalizó entre los estados vecinos y la comunidad internacional y regional el intercambio de información y las modalidades operacionales para ocuparse del crimen transnacional y otros delitos graves.

5.4.3 Responsabilidades y Coordinación

El fortalecimiento de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley es parte de un esfuerzo más amplio para mejorar el estado de derecho. El rol de liderazgo dentro de la misión recae en el Comisionado de Policía, quien es responsable del apoyo de la misión a este sector. Es posible que el Personal Directivo Superior de la Misión necesite garantizar que estén coordinadas las actividades de la misión entre los múltiples actores que están involucrados en diferentes áreas del fortalecimiento de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley. Estos organismos son sólo una parte de un sistema más amplio que incluye a jueces, fiscales, cortes, correccionales, aduanas y servicios de frontera, como así también la administración de la corte. La coordinación de estos esfuerzos múltiples puede requerir la atención del Personal Directivo Superior de la Misión para evitar superposiciones, duplicación o brechas. La administración política de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, por ejemplo desde un ministerio del interior o de justicia, son importantes para la credibilidad y la legitimidad general de estos organismos.

Por lo tanto, puede ser necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión extienda el apoyo a las reformas a estos niveles políticos.

Las respuestas efectivas al crimen transnacional organizado requieren de un enfoque general de múltiples actores, dentro de los cuales la misión será un actor de importancia. Uno de los roles del Personal Directivo Superior de la Misión puede ser el de coordinar las actividades de diversos socios, como el gobierno local y organismos de relevancia, como así también las organizaciones regionales e internacionales.

5.4.4 Recursos

Los recursos humanos y de capitales para apoyar un proceso de reforma a largo plazo son de crucial importancia. Por otra parte, contar con mentores y asesores de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, con la capacidad de generar conciencia política, sensibilidad cultural y de género, e integridad aporta legitimidad al proceso de reforma. Existe una cada vez mayor demanda de expertos técnicos en áreas especializadas de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, así como también en áreas relacionadas con la reforma, la reestructuración y la reconstrucción de las instituciones. Es fundamental contar con donantes y ayuda bilateral que se comprometan a largo plazo si se pretende reformar, reestructurar y reconstruir la policía y otros organismos responsables de hacer cumplir la ley. Como se observa previamente respecto al estado de derecho, estos son procesos a largo plazo que dependen de la capacidad y de las percepciones locales de legitimidad y credibilidad.

5.4.5 Desafíos y Riesgos

- La corrupción arraigada es un obstáculo para la legitimidad de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- La falta de compromiso político o, por el contrario, una interferencia política excesiva en la administración y en las actividades operacionales de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley comprometen su efectividad y profesionalismo;
- La falta de infraestructura y de recursos para la policía y para otros organismos responsables de hacer cumplir la ley del estado anfitrión limita la capacidad de reforma;

- Las rotaciones frecuentes y la falta de competencia de la policía internacional que apoya el fortalecimiento de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley del estado anfitrión provoca un impacto en el ritmo y en la calidad de la reforma;
- Las diferencias en las tradiciones y en las prácticas de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley con respecto al componente policial de la ONU genera un mensaje inconsistente para la policía y para otros organismos responsables de hacer cumplir la ley;
- Resistencia a la reforma por parte de la administración política de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley.

5.4.6 Consideraciones

- *Brindar apoyo externo mientras se promueve la auto-suficiencia.* Mientras se puede necesitar del apoyo de la comunidad internacional a corto plazo para fortalecer a la policía y a otros organismos responsables de hacer cumplir la ley del estado anfitrión, la excesiva dependencia en la experiencia, la capacidad y los recursos de la comunidad internacional puede generar dependencia más que auto-suficiencia.
- *Calidad o cantidad.* La excesiva preocupación por proporcionar recursos materiales, infraestructura, reclutamiento, entrenamiento e investigación de antecedentes de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley puede derivar en la percepción de que la reforma se está afianzando. Si no se abordan las necesidades de capacidad y responsabilidad institucional, la promoción de una cultura organizacional positiva, y la administración del sector, se puede incrementar la capacidad local cuantitativamente, en el corto plazo, pero no cualitativamente, en el largo plazo. Si se quiere lograr un cambio sostenido y exitoso será necesario desarrollar capacidades profesionalizadas y reformadas dentro de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, acompañado de la garantía de un manejo efectivo y transparente del sector.

- *Percepción de legitimidad o de credibilidad.* El imperativo de brindar seguridad y un estado de ley y orden puede resultar en la decisión de sacar a la calle a oficiales de policía del gobierno anfitrión demasiado rápido y sin la formación adecuada. La legitimidad de la policía puede verse comprometida a largo plazo si no se excluye mediante investigación de antecedentes a los elementos no deseados. Al mismo tiempo, se genera la idea de que la policía de la ONU asume las responsabilidades de los servicios de policía en lugar de derivarla a la policía del estado anfitrión, y esto puede, a largo plazo, perjudicar la credibilidad de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, como así también poner en duda su capacidad de responder a las necesidades de la población. Será necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión considere la conveniencia de satisfacer las necesidades de seguridad de manera inmediata o construir capacidades dentro de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley del gobierno anfitrión para obtener legitimidad y credibilidad a largo plazo.
- *Optar entre lo que funciona o lo que es correcto.* En muchas sociedades post-conflicto, los actores no estatales cumplen la mayoría de las funciones policiales y de cumplimiento de la ley, y en algunos gozan de mayor apoyo popular que la policía del estado anfitrión. Es posible que el Personal Directivo Superior de la Misión tenga que tener en cuenta el equilibrio entre emplear seguridad provista por estos actores no estatales a falta de otras alternativas y el impacto a largo plazo que esto puede generar en los legítimos actores estatales responsables de brindar seguridad, ley y orden.
- *Percepciones diferenciadas.* Las personas tienen diferentes percepciones sobre el estado de derecho y la seguridad dependiendo de su poder, estatus, ubicación (por ejemplo, zonas rurales versus zonas urbanas), necesidades y roles. Esto afecta la manera en que se percibe y se evalúa a la policía y a otros organismos responsables de hacer cumplir la ley. Como resultado, es posible que el Personal Directivo Superior de la Misión desee tener en cuenta el efecto de estos diversos puntos de vista cuando llevan a cabo las actividades en apoyo al estado de derecho. La misión puede también interesarse en los grupos cuyas percepciones por lo general no se tienen en cuenta en el diálogo referido al estado de derecho, por ejemplo, las mujeres y las minorías.

5.5 Resultado: Sistema Correccional Fortalecido

Los sistemas correccionales deben acompañar el fortalecimiento de los sistemas legislativo y judicial, de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley como evidencia de un estado de derecho legítimo y creíble. Un

sistema correccional humano, justo y coherente gana la confianza del público, la legitimidad y el respeto de la comunidad internacional. Por lo general, los sistemas correccionales post-conflicto se caracterizan por la inexistencia o la escasa seguridad y las malas condiciones, lo que deriva en la violación de los derechos humanos esenciales de los prisioneros y en la falta de coherencia entre los distintos elementos que conforman el sistema de justicia penal. La falta de apoyo al sistema correccional puede debilitar el apoyo internacional al fortalecimiento de la policía y de otros organismos responsables de hacer cumplir la ley, como así también del sector judicial.²⁶ Asimismo, las prisiones pueden ofrecer un panorama sobre los temas de interés y las preocupaciones en una comunidad que pueden poner en peligro la paz y la seguridad. Con frecuencia, el sistema correccional es uno de los elementos del sistema legal/judicial más fácilmente ignorados, (y es el más difícil para conseguir el apoyo de los donantes); pero no es menos importante en la aplicación global del estado de derecho ya que representa la culminación del proceso judicial.

5.5.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Evaluación de necesidades y mapeo del sistema correccional;
- Apoyo al gobierno anfitrión en los procesos de reforma, reestructuración y reconstrucción;
- Coordinación de informes independientes sobre las condiciones y las prácticas en las prisiones;
- Conseguir apoyo de los donantes;
- Apoyo para mejorar la voluntad política respecto a los sistemas correccionales en el país anfitrión;
- Generar conciencia pública mediante campañas de información pública;
- Incrementar el acceso de los prisioneros al asesoramiento y a la asistencia legal;
- Colaborar en la elaboración de procedimientos para informar sobre abusos cometidos por el personal de las prisiones;
- Apoyo al desarrollo de mecanismos de control de cumplimiento de las responsabilidades;
- Apoyo al desarrollo de un marco presupuestario, legislativo y legal que resulte efectivo para los sistemas correccionales.

²⁶ “Prison Support in UN Peacekeeping Operations”, DPKO Policy Directive, 2005, (ref. 2005/8).

5.5.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se completó la evaluación de necesidades y el mapeo del sistema correccional;
- Se estableció y se registró una cifra confiable de la población de las prisiones, y todos los prisioneros fueron categorizados y clasificados;
- Se completó un informe sobre la infraestructura de las prisiones;
- Se completó un informe sobre las condiciones de salud;
- Se dejó en libertad a los prisioneros detenidos ilegalmente;
- Se iniciaron los procesos de investigación de antecedentes, reclutamiento y selección;
- Se identificó y se dejó en libertad a los presos políticos;
- Se encuentran en funcionamiento las estrategias necesarias para satisfacer las necesidades básicas de los prisioneros como ser alimentación, agua, atención médica, servicios sanitarios y acceso a la representación legal:
- Las mujeres y los niños se encuentran separados en secciones adecuadas.

Mediano Plazo

- Se encuentra en funcionamiento el plan nacional para la reforma correccional, incluyendo el entrenamiento;
- Construcción de nuevas instalaciones y mejoras y reparaciones estructurales de las instalaciones existentes;
- Se establecieron procedimientos claros para garantizar que sea necesario contar con un documento legal debidamente autorizado para detener a una persona;
- Los empleados del sistema penal son responsabilizados por faltas de conducta;
- Se definieron los roles y las responsabilidades del sistema correccional;
- Se entrenó a los mentores que se ocupan de estándares y procedimientos correccionales;
- El sistema penal se encuentra en capacidad de tratar a los internos conforme a los Estándares de la ONU para el Tratamiento de Prisioneros.

Largo Plazo

- Se encuentra establecida la legislación aplicable a la administración del sistema correccional, incluyendo una clara distinción entre los organismos que investigan los crímenes y delitos y las autoridades penitenciarias;
- La población confía en el sistema correccional;

- Se establecieron mecanismos de control internos y externos;
- Las prisiones y los centros de detención operan en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, particularmente en lo que respecta a los grupos vulnerables como los jóvenes, las minorías y las mujeres.

5.5.3 Responsabilidades y Coordinación

El Personal Directivo Superior de la Misión debería garantizar que el enfoque sobre los sistemas correccionales es parte integral del esfuerzo general de la misión por fortalecer el estado de derecho y los derechos humanos, y que este tema recibe la atención del país anfitrión y de los donantes internacionales. El Personal Directivo Superior de la Misión puede brindar asistencia y asesoramiento al personal penitenciario del país anfitrión, y también puede colaborar para lograr apoyo bilateral y de los donantes para este sector que por lo general es dejado de lado. Teniendo en cuenta que el fortalecimiento del sistema correccional es un proceso a largo plazo que probablemente no se complete dentro del término de la misión, es importante lograr desde un inicio el compromiso de los actores de desarrollo y de aquellos que puedan brindar apoyo al desarrollo a largo plazo.

5.5.4 Recursos

Se deben asignar recursos suficientes para apoyar el fortalecimiento del sistema correccional, incluyendo a expertos con la experiencia, las habilidades y la competencia necesarias en relación al sistema correccional. Es fundamental contar con asesores técnicos, como así también con expertos en detenciones y rehabilitación, para lograr el éxito en la reforma del sistema correccional, también en la evaluación inicial previa a la misión. Se necesitará apoyo financiero a largo plazo para lograr la reforma sostenible del sistema correccional. Para poder garantizar este apoyo, se considera de vital importancia contar con menciones específicas sobre el sistema correccional en el mandato de la misión, como así también un presupuesto claro y definido, e independiente de otros componentes del estado de derecho. La experiencia ha demostrado que los funcionarios abocados al sistema correccional en muchas misiones son considerados como parte del componente policial, lo que genera problemas en términos de presupuesto y apoyo logístico.

5.5.5 Desafíos y Riesgos

- La cultura existente de impunidad y de arbitrariedad en las prácticas de enjuiciamiento y detención impactan en el proceso de reforma;
- Las prisiones superpobladas debido a la gran cantidad de prisioneros detenidos sin juicio previo;
- Acceso limitado de la comunidad internacional al sistema penitenciario, lo que resulta en la falta de transparencia;
- Asesoramiento público limitado o inexistente para los acusados;
- Liberación de prisioneros que no podrán reinsertarse en el mercado laboral o en comunidades donde no son bienvenidos;
- Escape de prisioneros o motines en las prisiones (disturbios);
- Falta de interés en el financiamiento del sistema correccional por parte del gobierno anfitrión o de la comunidad de donantes;
- Falta de apoyo político del gobierno anfitrión para la reforma del sistema correccional;
- Malas condiciones de salud e infraestructura inadecuada;
- Falta de personal penitenciario y de mentores calificados.

5.5.6 Consideraciones

- *Mantener el apoyo popular y del gobierno anfitrión mientras se fortalece el sistema correccional.* En un ambiente post-conflicto, es probable que el fortalecimiento del sistema correccional no sea una prioridad del gobierno local y que no goce del apoyo local. Con recursos generalmente escasos, puede existir resistencia a asignar estos recursos a los prisioneros o a la construcción de prisiones. Es probable que el Personal Directivo Superior de la Misión necesite equilibrar estos puntos de vista con la importancia de apoyar el fortalecimiento del sistema correccional que se ajuste al estado de derecho y a los derechos humanos.
- *Normas locales o normas internacionales.* Las percepciones locales acerca de los prisioneros con frecuencia llevan a la abrogación de los derechos humanos fundamentales de los mismos. A menudo, no se considera que los prisioneros merezcan un tratamiento justo. Los prisioneros políticos corren el mayor riesgo de que se les nieguen sus derechos debido a su estatus altamente sensible. Es probable que el Personal Directivo Superior de la Misión deba considerar los aspectos políticos de la reforma del sistema correccional dependiendo de la naturaleza del conflicto.

- *Garantizar el apoyo de los donantes mientras se moderan las expectativas.* La reforma de los sistemas correccionales es un proceso a largo plazo que requiere del apoyo sostenido de los donantes. Sin embargo, por lo general, los resultados no son inmediatos y puede que no sean lo suficientemente sustantivos para generar el apoyo continuado de capital financiero y de recursos humanos de los donantes y del gobierno anfitrión. Asimismo, con frecuencia la reforma de las prisiones no es un aspecto popular para conseguir el apoyo de los donantes, y por lo tanto requiere el compromiso activo por parte del Personal Directivo Superior de la Misión. El fracaso en la reforma del sistema correccional debilita el estado de derecho.
- *Capacidades y necesidades locales.* Incluso si existe la voluntad política, a menudo los gobiernos locales no son capaces de satisfacer las necesidades básicas del sistema correccional en un ambiente post-conflicto. Esto puede acentuarse en las primeras fases de una misión de mantenimiento de la paz cuando la presencia policial fortalecida (nacional e internacional) puede llevar a un incremento de la cantidad de detenciones. Mientras se incentiva al gobierno anfitrión a que cumpla con sus obligaciones para satisfacer estas necesidades, el Personal Directivo Superior de la Misión debe considerar si cuenta con la capacidad para hacerlo.

Capítulo 6

Promover la Recuperación Social y Económica

6.1 El Rol Social y Económico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Los países que emergen de un conflicto típicamente han experimentado una ruptura significativa de su estructura socio-económica. La intervención post-conflicto tiene en gran medida el objeto de reconstruir esta estructura y sentar las bases para la paz sustentable. La prioridad inmediata es la asistencia a las emergencias y la pronta recuperación, lo que facilitará el desarrollo a largo plazo.

Tanto para la asistencia en emergencias y la recuperación a corto plazo como para el desarrollo a largo plazo, será de fundamental importancia garantizar que los organismos y las autoridades locales asuman la responsabilidad de las actividades y del proceso en general. La recuperación post-conflicto debería incluir medidas orientadas a construir capacidades y generar confianza en las instituciones sociales, políticas y económicas y reducir el riesgo de que se reinicie el conflicto. El gobierno anfitrión debe demostrar su capacidad de brindar y controlar la seguridad para los hogares y las comunidades, incluyendo la seguridad económica, mediante la implementación de un estado de derecho y la provisión de servicios sociales de manera transparente, responsable y consistente.

Las operaciones de mantenimiento de la paz no son las responsables primarias de ninguno de estos esfuerzos, pero su presencia y acceso deberían ayudar a crear un ambiente que permita la mejora de la infraestructura básica y la reforma de la vida social y económica; todo esto con el fin de crear mejores oportunidades de empleo para la población local. Asimismo, ayudan a crear las condiciones de seguridad necesarias para que puedan llevarse a cabo las tareas de asistencia humanitaria y una amplia gama de actividades de consolidación de la paz. Al mismo tiempo, una misión de mantenimiento de la paz puede ofrecer un apoyo más directo a los organismos humanitarios y de desarrollo de la ONU, al menos mediante la provisión de seguridad y de capacidades logísticas. Además, se espera que una operación de paz multidimensional apoye y contribuya al marco necesario para que la ONU y otros actores internacionales lleven a cabo sus actividades de manera

coherente y coordinada. El Personal Directivo Superior de la Misión, especialmente el Representante Especial del Secretario General y el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, debería ejercer el liderazgo y crear el consenso político necesario en un sentido más amplio, garantizando la coordinación entre las entidades de la ONU, movilizando y manteniendo el financiamiento de los donantes, y consiguiendo el apoyo y el compromiso de los actores internacionales clave como el Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea e instituciones financieras regionales.

6.1.2 Condiciones Necesarias para Lograr el Éxito

A continuación se detallan las condiciones mínimas identificadas como necesarias para lograr el éxito:

- Un ambiente seguro y estable, en la que pueda existir la población local y en la cual los actores de desarrollo y de ayuda humanitaria puedan operar sin la amenaza de sufrir violencia física o amenazas causadas por remanentes de explosivos;
- Libertad de movimiento para los organismos de la ONU, como así también para la población local y las mercaderías;
- La comunidad de donantes permanece comprometida y con la voluntad y la capacidad de proporcionar los recursos adecuados;
- Las autoridades nacionales y las instituciones locales están preparadas para asumir la responsabilidad en los esfuerzos de recuperación y de desarrollo y reciben el apoyo necesario para desarrollar habilidades de liderazgo y administración;
- Se identificaron y se acordaron las prioridades con las autoridades nacionales y la comunidad internacional.

6.1.3 Puntos de Referencia

A continuación se enumeran algunos de los puntos de referencia clave para la recuperación social y económica, muchos de los cuales se encuentran fuera del alcance de la responsabilidad inmediata de la misión:

- Para las situaciones de emergencia se cuenta con asistencia sobre una base consistente, conforme a los principios humanitarios, y el gobierno anfitrión apoya y facilita estas tareas de asistencia;

- Los servicios básicos se encuentran disponibles para la población local en general, provistos por los organismos del gobierno siempre que fuere posible;
- El regreso de los refugiados y de los desplazados internos es voluntario; seguro y digno, y el gobierno anfitrión y las comunidades tienen la voluntad y la capacidad de recibir y reintegrar a los que regresan;
- Un sólido marco legislativo y judicial basado en el estado de derecho que defiende los derechos económicos y sociales básicos;
- Se trata el impacto inmediato de las minas y de los remanentes de explosivos, con la construcción de capacidades apropiadas de las autoridades locales para que se ocupen de las amenazas residuales;
- La comunidad de socios que proveen los recursos adecuados para la recuperación social y económica se conforma de los principales actores nacionales, regionales e internacionales;
- La misión de mantenimiento de la paz promueve el principio de diseño y autonomía local por parte de los principales actores, en consulta y en colaboración con el Equipo de Naciones Unidas en el País y el gobierno anfitrión;
- Los esfuerzos humanitarios, de recuperación y de desarrollo contemplan cuestiones de género y cuestiones étnicas entre otras, y las mujeres y las minorías desempeñan un rol activo en la implementación de las políticas y de los programas;
- Existe confianza en las instituciones sociales, políticas y económicas que representan tanto a la comunidad internacional como a la población en general;
- La responsabilidad sobre la recuperación social y económica se transfiere cada vez más de la ONU y los actores internacionales a las autoridades nacionales y los socios locales;
- Se completó el desarme y la desmovilización de los excombatientes, y se inició su reintegración, acompañado de un proceso de seguimiento efectivo;
- Se establecieron políticas fiscales y programas anti-corrupción;
- Surgimiento de grupos y organizaciones de la sociedad civil;
- Sistemas de educación primaria en funcionamiento y mejora del nivel de alfabetismo.

6.1.4 Resultados

Los resultados que contribuyen al logro de este objetivo son:

- Se brinda apoyo a los esfuerzos de ayuda humanitaria segura y efectiva;
- Se re-establecieron los servicios básicos;

- Se brinda apoyo al retorno y a la reintegración de los refugiados y de los desplazados internos;
- Se logra la transición de la recuperación al desarrollo.

6.2 Resultado: Se Brinda Apoyo a la Ayuda Humanitaria Segura y Efectiva

Las actividades humanitarias están destinadas a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger y salvaguardar la dignidad humana de las comunidades afectadas por una crisis ocasionada, ya sea por desastres naturales o por conflictos. Si bien desempeña solamente un rol de apoyo, las operaciones de mantenimiento de la paz pueden asumir tareas fundamentales para facilitar la entrega libre de obstáculos de asistencia por parte de los organismos de ayuda humanitaria. En un ambiente de relativo consenso, pero donde aún operan agitadores, estos organismos valorizan su “espacio humanitario” y prefieren operar de manera independiente o por separado del personal uniformado de la ONU. Al mismo tiempo, las misiones de mantenimiento de la paz pueden brindar un valioso apoyo logístico para las operaciones humanitarias y con frecuencia están situadas idealmente para apoyar la creación de mecanismos que coordinen todas las etapas de estos esfuerzos en cooperación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y otros organismos coordinadores. En situaciones más volátiles, las operaciones humanitarias, por ejemplo convoys, pueden requerir la protección de las fuerzas de paz, y en situaciones extremas el personal humanitario puede delegar en la misión de mantenimiento de la paz la entrega de asistencia humanitaria o la asistencia en su evacuación. Dada la sensibilidad existente y los diversos requerimientos, es un imperativo que la misión, usualmente con el liderazgo del Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/ Coordinador de Actividades Humanitarias, mantenga estrecha coordinación, consulta e intercambio de información con todos los actores humanitarios y los observadores de derechos humanos, para salvar cualquier diferencia y coordinar planes y actividades.

6.2.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Proveer un ambiente seguro y estable que permita la entrega segura e ininterrumpida de ayuda humanitaria;
- Apoyar a los organismos de la ONU en el monitoreo y en la evaluación de necesidades humanitarias, y contribuir en la formulación de solicitudes de ayuda humanitaria;
- Garantizar el intercambio de información y la planificación conjunta entre la misión de mantenimiento de la paz y los organismos de ayuda humanitaria;
- Coordinar las actividades a través de los mecanismos de coordinación cívica-militar (CMCoord) con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y otros organismos de ayuda humanitaria;
- Conducir talleres de CMCoord para satisfacer propósitos de entrenamiento;
- Coordinar tareas de desminado, fundamentalmente el acceso a rutas o zonas que representan una amenaza inmediata para la entrega y la distribución de ayuda, a través del Centro de Coordinación de Acción contra las Minas (MACC – Mine Action Coordination Centre);
- Proveer apoyo logístico (por ejemplo servicio de emergencias, aviación, infraestructura, capacidades médicas, equipamiento para comunicaciones) para las operaciones humanitarias, si se lo requieren;
- Apoyar los mecanismos de respuesta humanitaria rápida, si se lo requieren;
- Proveer protección y seguridad para las instalaciones y los convoys humanitarios, si se lo requieren, conforme a los principios operacionales humanitarios;
- Extraer, proteger y evacuar al personal humanitario internacional, si se lo requieren.

6.2.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Los organismos de ayuda humanitaria tienen acceso a las poblaciones que lo necesitan y las poblaciones tienen acceso a la asistencia humanitaria y a la protección;
- Los organismos de ayuda humanitaria condujeron una evaluación de necesidades e identificaron las prioridades;
- Se establecieron y se encuentran en funcionamiento los mecanismos de CMCoord;
- Se establecieron y se encuentran en funcionamiento los mecanismos de planificación y de coordinación.

Mediano Plazo

- Disminuyó la cantidad de ataques a los convoy humanitarios y se cuenta con el apoyo activo de ex beligerantes en facilitar la entrega de asistencia humanitaria;
- Existe un mapa compartido de los puntos de seguridad y humanitarios vulnerables entre la policía de la comunidad internacional y la policía y otros organismos del gobierno anfitrión responsables de hacer cumplir la ley;
- Evaluación conjunta de las necesidades nacionales;
- Los primeros esfuerzos de recuperación en marcha.

Largo Plazo

- Existen capacidades locales y mecanismos confiables para la entrega de ayuda humanitaria;
- Las respuestas y las políticas humanitarias nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas con el gobierno anfitrión y los marcos de desarrollo a largo plazo.

6.2.3 Responsabilidades y Coordinación

La responsabilidad principal por la coordinación y la entrega de ayuda humanitaria recae en los organismos de la ONU, especialmente en la OCHA, el Programa Mundial de Alimentos (WFP – World Food Programme), UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (WHO – World Health Organization), y ACNUR, quienes tienen la responsabilidad compartida de la coordinación de los esfuerzos de la ONU con los esfuerzos de las ONGs más importantes. El programa de Desarrollo de la ONU desempeña el rol de encaminar la pronta recuperación, por ende promoviendo una pronta transición a esfuerzos de recuperación nacionales. Dentro de la misión, el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias con su rol de Coordinador Humanitario es responsable de garantizar la coordinación de las actividades humanitarias y de desarrollo y mantener un contacto fluido y una cooperación estrecha con los organismos de relevancia, ya sean de la ONU o externos. Los parámetros para el empleo de los recursos y del personal de la misión de mantenimiento de la paz en apoyo de las actividades humanitarias de la ONU deberían basarse en los lineamientos existentes y en el acuerdo detallado entre los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y del Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, bajo la autoridad del Jefe de Misión.

6.2.4 Recursos

Ya que la asistencia en emergencias es una responsabilidad civil, en respuestas humanitarias los recursos militares solo deberían emplearse cuando las capacidades civiles son insuficientes para satisfacer las necesidades existentes y bajo la dirección general de los actores humanitarios. Son de aplicación como marco de relevancia los Lineamientos de la ONU para el Empleo de Recursos Militares en Actividades de Defensa Civil (MCDA – UN Guidelines on the Use of Military Civil Defense Assets) en emergencias complejas.²⁷ El requerimiento de apoyo militar para actividades humanitarias puede representar un desafío para los recursos militares que se requieren para tareas de estabilización. El Personal Directivo Superior de la Misión deberá evaluar y decidir en qué casos y de qué manera los recursos militares deberían ser empleados para diferentes propósitos. No obstante, el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias debería contar con recursos humanos civiles a su disposición para poder asumir con eficiencia todas las actividades de enlace y coordinación con los socios humanitarios.

6.2.5 Desafíos y Riesgos

- La entrega de ayuda humanitaria se politiza, provocando a los grupos armados e incrementando la inseguridad de los trabajadores humanitarios y de la población receptora;
- Las fuerzas de paz en busca de conquistar “corazones y mentes” y preocupadas por el objetivo legítimo de ganarse el apoyo de la población local puede, por sus actividades humanitarias, desdibujar la distinción entre mandatos neutrales o políticos, necesidades humanitarias independientes o imparciales;
- El apoyo a las actividades humanitarias sin comprometer la neutralidad, la imparcialidad y la independencia de los actores humanitarios y sin infringir el espacio humanitario correspondiente, que necesitan para su protección;
- La ayuda humanitaria que cae en manos equivocadas o que se utiliza con fines políticos;
- Apoyo a las operaciones humanitarias que consume los recursos requeridos para otras tareas esenciales asignadas por el mandato;
- Falta de comunicación y de coordinación entre la operación de mantenimiento de la paz y los actores humanitarios;

²⁷ Disponible en www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf.

- Falta de transparencia en el trabajo de los organismos humanitarios.

6.2.6 Consideraciones

- *Ocuparse de las necesidades humanitarias y de la seguridad del personal de la ONU.* En un ambiente de post-conflicto, es muy probable que existan elementos violentos. El Personal Directivo Superior de la Misión deberá evaluar y juzgar la necesidad de tener acceso a las poblaciones que lo necesitan y la seguridad del personal de la ONU bajo la responsabilidad del Jefe de Misión en su carácter de Funcionario Designado (DO-Designated Official). El Equipo de Gestión de Seguridad (SMT – Security Management Team) es el mecanismo principal para resolver estos dilemas. Los miembros principales del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión participan de este foro junto a los responsables de los principales organismos humanitarios y de desarrollo de la ONU. El asesoramiento sobre seguridad para el Equipo de Gestión de Seguridad proviene de personal experimentado del Departamento de Seguridad. La autoridad de evaluar cuestiones de seguridad es delegada al Equipo de Gestión de Seguridad, por parte de la Sede Central de la ONU, que crea el requerimiento para los procedimientos de análisis de amenazas y riesgos del Personal Directivo Superior de la Misión, y el empleo de medidas para mitigarlos. Esto con frecuencia consume recursos.
- *Equilibrio entre los imperativos humanitarios y los requerimientos políticos de mantenimiento de la paz.* Las operaciones de mantenimiento de la paz se rigen principalmente por mandatos políticos. La acción humanitaria se rige por los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia. Es necesario que el Personal Directivo Superior de la Misión entienda las diferencias en la aplicación de estos principios por parte de los actores humanitarios y de las fuerzas de paz, para los cuales la imparcialidad se refiere a la ejecución de un mandato político más que a la respuesta imparcial ante una necesidad. Estas diferentes interpretaciones de imparcialidad pueden generar fricciones y malos entendidos. El rol del Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/ Coordinador de Actividades Humanitarias, como así también los marcos estratégicos conjuntos diseñados para ayudar a la comunicación, la coordinación y el intercambio de información, pueden aliviar estas tensiones.

- *Equilibrio entre los logros a corto plazo y los beneficios a largo plazo.* Usualmente, el Equipo de Naciones Unidas en el País se encontrará en el área de misión antes del despliegue de la operación de mantenimiento de la paz, y luego de la partida de las fuerzas de paz. Siempre existe presión para que la misión de mantenimiento de la paz marque la diferencia, para satisfacer las expectativas nacionales e internacionales, y consiga logros rápidos que pongan de manifiesto el progreso logrado. Estas presiones deben estar equilibradas con el enfoque a largo plazo del Equipo de Naciones Unidas en el País que tiene la tarea de responder a las necesidades y de abocarse a las raíces del conflicto mediante las actividades de desarrollo. El Personal Directivo Superior de la Misión debería reconocer que mientras se llevan a cabo los esfuerzos de mantenimiento de la paz, se deben sentar las bases para la construcción de la paz. Esto requiere de perseverancia, una perspectiva a largo plazo y un análisis exhaustivo de las iniciativas a corto plazo y su impacto en las estrategias a largo plazo.
- *Equilibrio entre la fuerza de protección y las consideraciones humanitarias.* Las actividades civiles/militares del componente militar de la misión están destinadas a mejorar el prestigio de las fuerzas de paz ante la población local. A veces esto se conoce como “conquistar mentes y corazones” (“hearts and minds”). El Personal Directivo Superior de la Misión debería tener en claro que esta es una medida de protección de la fuerza. Como tal, puede ser percibida por los actores humanitarios como una medida contrapuesta a los principios humanitarios. Las tensiones potenciales solo pueden ser mitigadas mediante el compromiso del Personal Directivo Superior de la Misión de garantizar la coordinación y el entendimiento mutuo de la validez de ambas actividades. Es necesario que funcionen los mecanismos de CMCoord, y las fuerzas de paz deberían recurrir al conocimiento y al asesoramiento de los actores humanitarios antes de embarcarse en actividades tendientes a conquistar “mentes y corazones”. Finalmente, debería reconocerse que a muchos Países Contribuyentes de Tropas les gusta ver a sus fuerzas de paz involucradas en actividades tendientes a conquistar “mentes y corazones” y proveer los fondos para las mismas. Se requiere de la guía del Personal Directivo Superior de la Misión para garantizar que esta actividad no es percibida como una actividad política y que efectivamente garantice beneficios a largo plazo para la comunidad local. A su vez, que no genere una dependencia imposible de sostener ni expectativas poco realistas.

6.3 Resultado. Restablecimiento de los Servicios Básicos

Dentro de los servicios básicos se incluye refugio, suministro de agua, servicios sanitarios, alimentos, educación básica, servicios médicos de emergencia, y cuidados esenciales de la salud, todos con el objetivo de minimizar las muertes evitables y la difusión de enfermedades, mientras se garantiza cierto grado de dignidad para aquellos afectados por el conflicto. El gobierno anfitrión tiene la responsabilidad primaria por la provisión de estos servicios, pero en algunas situaciones las fuerzas de paz pueden considerar necesario entrar en acción en estas áreas, ya que son los únicos con acceso a las comunidades que se encuentran aisladas. Asimismo, a través del apoyo para brindar seguridad o construir infraestructuras básicas, las fuerzas de paz contribuyen con el suministro de estos servicios. También, una misión de mantenimiento de la paz puede establecer, fortalecer o mantener relaciones con las comunidades anfitrionas mediante la asistencia y, en algunos casos el aporte de soluciones a bajo costo. Esta intención a menudo toma la forma de proyectos de impacto rápido (QIP), que se implementan para beneficiar directamente a las comunidades locales. Estas actividades deberían implementarse siempre en consulta con los actores humanitarios y de desarrollo que ya están involucrados en estas áreas, a través del Representante Especial Adjunto/Coordinador de Actividades Humanitarias/Coordinador Residente y el sistema de agrupamiento (*cluster system*). En algunas ocasiones, las actividades llevadas a cabo por las fuerzas de paz con propósitos operacionales, como el desminado y la rehabilitación de rutas, también beneficia a la población local. Ocasionalmente, las unidades de ingenieros de una misión sirven al doble propósito de apoyar la reconstrucción implementada por la comunidad y a su vez fortalecer las habilidades técnicas o vocacionales y la capacidad de las instituciones locales.

6.3.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Implementar proyectos de impacto rápido (QIP);
- Establecer centros de CMCOOrd;
- Proveer sistemas de comunicaciones de emergencia;
- Proveer cuidados de salud básicos de emergencia, cuando no existen otros recursos;
- Coordinar actividades de desminado, tanto humanitario como operacional;

- Facilitar la coordinación de las actividades civiles y militares con la OCHA y otros organismos humanitarios a través de los mecanismos de CMCoord;
- Determinar el mejor uso para las capacidades de ingeniería.

6.3.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se implementaron proyectos de impacto rápido, mejorando la vida de las comunidades y fortaleciendo la relación entre las fuerzas de paz y la población local;
- Las principales rutas de acceso se encuentran seguras y libres de minas y están siendo utilizadas para tráfico comercial y no comercial;
- Se accedió a cierta cantidad de comunidades aisladas, extendiendo el alcance de los servicios básicos;
- Se satisfacen los requerimientos de alimentos;
- Se establecieron y se encuentran en funcionamiento los mecanismos de CMCoord.

Mediano Plazo

- Los proveedores de servicios están operando con efectividad y cumpliendo con las responsabilidades que le fueron asignadas;
- Se redujo la especulación excesiva y los cambios de precios en los ítems de servicios básicos;
- Los socios locales, bilaterales y multilaterales aplican las prácticas recomendadas para evitar la superposición de esfuerzos y de prioridades.

Largo Plazo

- Los proveedores de servicios son auto-suficientes para operar, si bien no necesariamente sin el apoyo del personal de la operación de paz;
- Las estructuras del mercado negro son controladas por el sector público como proveedor de mercaderías y servicios;
- Las políticas y las respuestas nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas con los marcos de desarrollo a largo plazo, y las instituciones autóctonas demuestran autonomía y autosuficiencia.

6.3.3 Responsabilidades y Coordinación

Si bien la responsabilidad principal por el suministro de los servicios básicos recae en las autoridades nacionales, es probable que las agencias de la ONU y otros actores asistan al gobierno en el corto plazo. No obstante, la misión debe enfatizar la primacía del gobierno anfitrión, para contrarrestar la percepción potencial por parte de la población de que las fuerzas de paz y otros actores externos son los proveedores de servicios en lugar de las autoridades nacionales.

Los proyectos de impacto rápido y otras actividades similares llevadas a cabo por la misión de mantenimiento de la paz deberían ser dirigidos bajo la autoridad del Jefe de Misión y coordinados con la oficina del Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias. Cuando no se encuentran debidamente coordinadas con otras actividades del Equipo de Naciones Unidas en el País, pueden ser redundantes o contraproducentes. Es esencial facilitar la interacción entre los actores civiles y militares y lograr la coordinación mediante los mecanismos CMCoord establecidos. Debido a los asuntos altamente sensibles involucrados, la ONU ha elaborado extensos lineamientos en las relaciones y los métodos de trabajo, incluyendo los Lineamientos sobre Recursos Militares y de Defensa Civil (MCDA – Military and Civil Defense Assets) y el Documento de Referencia sobre el Comité Inter-Organismos (IASC – Inter-Agency Standing Comité) sobre relaciones Cívico-Militares en emergencias Complejas. Los parámetros para el empleo de los recursos y del personal de la misión de paz en apoyo de las actividades humanitarias de la ONU deberían basarse en un acuerdo detallado entre los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y el Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, bajo la autoridad del Jefe de Misión.

6.3.4 Recursos

Las operaciones de mantenimiento de la paz solo en raras ocasiones cuentan con el mandato y los recursos adecuados para proveer los servicios básicos a la población local, aunque el reestablecimiento de estos servicios sea esencial para la consolidación de la seguridad. Los recursos con los que cuenta una misión de mantenimiento de la paz para la provisión de los servicios básicos se limitan a los siguientes: 1) capacidad extra generada por los distintos niveles de la fuerza asignada por mandato (como ingeniería y desminado); y 2) la asignación de fondos

para proyectos de impacto rápido, que proviene de contribuciones y donantes. En algunos casos, los Países Contribuyentes de Tropas aportan sus propios recursos en un intento de conquistar “mentes y corazones” de la población local, por ejemplo con el establecimiento de una pequeña clínica de cuidados médicos. (Véase “Consideraciones” del Resultado 6.2, “Ayuda Humanitaria Segura y Efectiva”).

6.3.5 Desafíos y Riesgos

- Los proyectos de impacto rápido y otras actividades llevadas a cabo por la misión pueden generar falsas expectativas entre las comunidades locales que terminan por percibir a las fuerzas de paz como proveedores de servicios y se vuelven demasiado dependientes de ellas;
- Las actividades destinadas a proveer los servicios básicos pueden llevar a la misión a confundir los límites entre los esfuerzos humanitarios y los esfuerzos destinados al mantenimiento de la paz;
- Todos los involucrados deben saber que los proyectos de impacto rápido y otras actividades similares llevadas a cabo por la operación de mantenimiento de la paz son limitados y a corto plazo y que pueden ser politizados o explotados tanto por los beligerantes como por los explotadores;
- Falta de coordinación entre la operación de mantenimiento de la paz y las agencias humanitarias.

6.3.6 Consideraciones

Las consideraciones correspondientes al resultado anterior sobre ayuda humanitaria efectiva también se aplican al suministro de los servicios básicos.

6.4 Resultado: Apoyo al Retorno y a la Reintegración de los Refugiados y de los Desplazados Internos

El regreso seguro de los refugiados y de los desplazados internos es un proceso altamente sensible y potencialmente volátil, desde la identificación y el registro de las personas afectadas hasta su eventual regreso voluntario, en un marco de seguridad y de dignidad, y su posterior reintegración. Incluso luego del regreso, pueden surgir una serie de temas políticos y de seguridad, lo que incluye disputas por la propiedad, como comunidades que fueron abandonadas por sus residentes originales que han sido ocupadas por otros residentes, lo que genera tensiones y que se reanuda el conflicto. Al igual que con otras actividades humanitarias que se

abordan en este capítulo, el regreso de los refugiados y de los desplazados internos está a cargo de organismos especializados de la ONU y los socios humanitarios que lleven a cabo la actividad. No obstante, es esencial que la misión de mantenimiento de la paz establezca las condiciones de seguridad necesarias y desempeñe un importante rol de apoyo, tanto antes, como durante y con posterioridad el regreso.

6.4.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Garantizar un ambiente seguro en las inmediaciones y algunas veces en el interior de los campos de refugiados o desplazados internos;
- Garantizar un ambiente seguro en los lugares de origen de los refugiados o desplazados internos para que se pueda efectivizar su regreso;
- Monitorear los cruces fronterizos y garantizar la seguridad en los corredores utilizados para el regreso;
- Brindar protección física en los refugios temporarios, en estrecha colaboración con las autoridades responsables de la administración y la seguridad de los campos;
- Coordinar y conducir actividades de desminado en las rutas y en las áreas de reasentamiento;
- Proveer apoyo logístico a los organismos humanitarios, cuando se le fuere requerido;
- Monitorear, registrar e informar sobre violaciones a los derechos humanos y ayudar a garantizar que todos los afectados regresan voluntariamente;
- Conducir actividades de asuntos civiles destinadas a mitigar las tensiones existentes entre las comunidades receptoras y las personas que regresan;
- Elaborar estrategias de información pública en coordinación con los organismos de la ONU involucrados.

6.4.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Los campos de refugiados y de desplazados internos son seguros,
- Los refugiados y los desplazados internos se encuentran identificados y registrados, y acuerdan regresar voluntariamente;
- Los cruces fronterizos y los corredores utilizados para el regreso se encuentran seguros y libres de minas u otras posibles amenazas;

Mediano Plazo

- Los lugares de origen son seguros;
- Los regresos se llevan a cabo de manera ordenada y segura;
- Al regreso, los refugiados y desplazados internos cuentan con alojamiento y con los servicios básicos.

Largo Plazo

- La reintegración de los que regresan es exitosa, con la población receptora desempeñando un rol de apoyo;
- Se están tratando las disputas sobre propiedades mediante mecanismos imparciales y bien establecidos;
- Las políticas y las respuestas nacionales e internacionales se encuentran mejor integradas en los marcos de desarrollo a largo plazo.

6.4.3 Responsabilidades y Coordinación

La responsabilidad principal por el regreso voluntario de los refugiados y desplazados internos recae sobre el ACNUR o la Organización Internacional de Migraciones, con el apoyo de organismos de la ONU tales como el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF, y también de ONGs internacionales y locales. La OCHA desempeña un importante rol de coordinación, políticas y asesoramiento. La misión de mantenimiento de la paz desempeña un rol de apoyo, con la participación activa de diversos componentes, incluyendo a componentes militares, policiales, de derechos humanos, de asuntos civiles y, cuando fuere aplicable, de asuntos humanitarios. Los esfuerzos deberían ser coordinados por el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, junto al Comandante de la Fuerza, siempre que participen fuerzas militares. Los parámetros para el uso de los recursos y del personal de la misión de mantenimiento de la paz en apoyo al regreso de los refugiados y de los desplazados internos deberían basarse en un acuerdo detallado entre los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión y el Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, bajo la autoridad del Jefe de Misión.

6.4.4 Recursos

La tarea de brindar seguridad a los campos puede potencialmente consumir recursos, y los servicios de seguridad locales (en particular la policía) por lo tanto necesitan recibir apoyo, lo que a menudo requiere el empleo del componente

policial de la misión. Brindar seguridad en los cruces fronterizos y en los corredores utilizados para el regreso es una tarea demandante que puede requerir el empleo considerable de recursos militares. Garantizar que los afectados regresan voluntariamente y abocarse a las posibles disputas que pudieren surgir son tareas de diversos componentes civiles de una misión de mantenimiento de la paz, como por ejemplo los componentes de asuntos políticos, de asuntos civiles, de derechos humanos y de información pública. Por lo tanto, es una actividad integrada, que requiere de la estrecha coordinación dentro de la misión y con el Equipo de Naciones Unidas en el País, como así también de recursos materiales y humanos adecuados.

6.4.5 Desafíos y Riesgos

- Puede faltar información sobre la cantidad, las necesidades y las clases de personas desplazadas o las cantidades pueden ser incorrectas o incluso manipuladas;
- Los campos de refugiados y de desplazados internos pueden volverse militarizados y politizados o se pueden convertir en el centro de tensiones y conflictos;
- Los países anfitriones pueden estar interesados en mantener el estatus de campos de refugiados o desplazados internos para capturar la atención internacional;
- Si los regresos no son voluntarios, pueden generar temores, tensiones e inestabilidad;
- Las condiciones de seguridad en los corredores utilizados para el regreso pueden seguir siendo frágiles;
- Dentro de los grupos de refugiados o de desplazados internos que regresan pueden encontrarse excombatientes que pueden intentar reanudar las hostilidades;
- El reasentamiento entre los que regresan y las comunidades receptoras puede ser una fuente de inestabilidad y generar un resurgimiento del conflicto;
- El estatus de refugiado o de desplazado se torna institucionalizado y completamente dependiente de la asistencia humanitaria a largo plazo;
- Luego de períodos prolongados en los campos, los desplazados internos se rehúsan a volver a sus zonas de origen;
- La falta de coordinación entre la operación de mantenimiento de la paz y los organismos humanitarios.

6.4.6 Consideraciones

- *Equilibrio entre la seguridad y la autonomía local.* Los refugiados y los desplazados internos y sus campos se vuelven un factor político. Existe el peligro de que exacerbén la militancia y promuevan tensiones. La seguridad de los refugiados y desplazados y de su ambiente es una preocupación para el Personal Directivo Superior de la Misión. Se debe lograr un equilibrio entre las responsabilidades de la misión de proteger a los civiles vulnerables y el principio de autonomía local. En teoría, la seguridad de los campos y de sus habitantes debería estar a cargo de la ACNUR, el gobierno anfitrión y las estructuras de organización interna de los campos. No obstante, el Personal Directivo Superior de la Misión puede desempeñar un rol político para facilitar el compromiso del gobierno anfitrión y la resolución del problema, como así también tiene la responsabilidad de apoyar al gobierno anfitrión para garantizar que los campos se encuentren en un ambiente seguro. Se requiere el juicio del Personal Directivo Superior de la Misión para determinar qué recursos de la misión se asignarán para este fin.
- *Promover el regreso rápido mientras se garantiza que todos los afectados regresan voluntariamente en un marco de seguridad y dignidad.* La existencia y la reducción de refugiados o desplazados internos dependientes tiene a ser la manera en que la comunidad internacional mide el éxito y el progreso de una operación de mantenimiento de la paz. Al ser el ACNUR quien lidera este tema, pueden existir tensiones entre la motivación política de la misión de mantenimiento de la paz y el criterio humanitario del ACNUR. Este punto requerirá la estrecha coordinación de actividades y mensajes dentro del sistema de la ONU.

6.5 Resultado: Transición de la Recuperación al Desarrollo

Una vez que disminuye la necesidad de asistencia y que la recuperación inicial se encuentra en marcha, se debe focalizar la atención en una transición fluida a actividades de desarrollo a largo plazo. Este conlleva el traspaso gradual de responsabilidades a las autoridades nacionales. La transición del mantenimiento de la paz a las fases subsiguientes del compromiso de la ONU debería analizarse desde el comienzo del proceso de planificación para delimitar claramente los roles y las responsabilidades de los diversos actores de la ONU que operan en el terreno. Idealmente, la planificación de la transición de emergencia y recuperación inicial a

rehabilitación y desarrollo a largo plazo debería comenzar en una etapa temprana de la fase de mantenimiento de la paz y construcción de la paz. Es importante que al comienzo se asista a las autoridades nacionales para que implementen un enfoque holístico que reúna a todos los sectores de relevancia del gobierno. Solamente los actores nacionales se encuentran en condiciones de satisfacer las necesidades y los objetivos de su país de manera sustentable.

Puntos de referencia claramente identificados facilitarán la planificación de la estrategia de salida para la operación de mantenimiento de la paz. En otras palabras, la transición exitosa de la recuperación al desarrollo y la habilidad del gobierno y de otras instituciones nacionales de asumir la responsabilidad en diversas áreas son factores determinantes para una misión. Es esencial que exista un enfoque holístico e integrado de la ONU, ya que entre las tareas asignadas a una misión por mandato raramente se encuentran elementos clave para la transición como ser la recuperación socio-económica y la reducción de riesgos para las poblaciones más vulnerables. Al mismo tiempo, una operación de mantenimiento de la paz brinda apoyo en una serie de actividades esenciales que contribuyen a la consolidación de la paz, como por ejemplo la restauración de los servicios básicos y la revitalización de la economía.²⁸

6.5.1 Actividades Operacionales

Entre las actividades de la misión que apoyan a este resultado se incluyen las siguientes:

- Completar el proceso de DDR;
- Garantizar la habilidad para brindar seguridad y mantener el orden público de las fuerzas armadas, la policía y otros organismos nacionales responsables de hacer cumplir la ley;
- Monitorear que se restaure la autoridad del Estado y que se reanuden los servicios públicos;
- Controlar la consolidación de las instituciones políticas legítimas y los procesos democráticos;
- Acordar puntos de referencia y lograr el consenso para aplicar un criterio exitoso durante la transición en coordinación con el Equipo de Naciones Unidas en el País;
- Elaborar planes para la transición y el traspaso de responsabilidades en todas

²⁸ USG for Peacekeeping Operations, Alain Le Roy, “Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operation”, 12 de febrero de 2010.

las áreas de importancia en coordinación con el Equipo de Naciones Unidas en el País.

6.5.2 Puntos de Referencia

Corto Plazo

- Se estabilizó la seguridad;
- En general el gobierno anfitrión es considerado legítimo y goza del apoyo del público;
- Se completó el desarme y la desmovilización y se centró la atención en la reintegración de los excombatientes;
- La participación pública en el desarrollo es visible;
- Se moderaron las expectativas del público respecto al desarrollo.

Mediano Plazo

- El estado tiene el monopolio sobre el uso de la fuerza;
- Han disminuido las violaciones a los derechos humanos;
- Se satisfacen las demandas y las necesidades de las víctimas del conflicto;
- Se encuentran en marcha los esfuerzos de reconciliación y de justicia de transición;
- Se establecieron instituciones de gobierno legítimas;
- Ser encuentran en marcha los esfuerzos de construcción de capacidades, incluso a nivel local;
- Se encuentran en marcha los planes de desarrollo a largo plazo.

Largo Plazo

- Las disputas se resuelven pacíficamente y con instituciones y mecanismos bien establecidos y en funcionamiento;
- Se reestableció por completo el estado de derecho;
- La seguridad general y el clima económico atrae a inversiones extranjeras y fomenta la participación de todos los actores de la economía, incluyendo a los actores locales;
- Se establecieron sistemas bancarios, estructuras de crédito y políticas monetarias que brindan seguridad, y se controlaron los índices de inflación;
- Los individuos y las empresas tienen acceso a préstamos / capital de inversiones.

6.5.3 Responsabilidades y Coordinación

Mientras diversos socios externos y de la ONU lideran tanto la asistencia en emergencias como la recuperación temprana y el desarrollo, la interrelación y la participación de una misión de mantenimiento de la paz en todos estos esfuerzos requiere de la estrecha coordinación con todos los actores de importancia, desde la fase de planificación inicial hasta el traspaso de responsabilidades. Si bien todo el Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión debería involucrarse activamente en este sentido, el rol del Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias es particularmente importante. Se deberían formular puntos de referencia en estrecha coordinación con las autoridades nacionales, los gobiernos donantes y las ONGs locales e internacionales y estos puntos de referencia deberían basarse en el desarrollo de capacidades locales más que en el progreso en la implementación del mandato. Para determinar los posibles acuerdos de continuación de la misión de mantenimiento de la paz es necesaria la estrecha cooperación y coordinación entre la misión y la Sede Central de la ONU.

6.5.4 Recursos

En lo referente a los recursos, la mayoría de los esfuerzos de recuperación y de desarrollo se encuentran fuera del ámbito de la misión de mantenimiento de la paz. Sin embargo, la misión debería contar con los recursos humanos civiles adecuados durante su despliegue, incluso durante el proceso de disminución/terminación, para ser capaces de llevar a cabo con eficiencia las actividades de enlace y de coordinación con los socios de importancia.

Ya que muchas actividades de recuperación y de desarrollo se financian con contribuciones voluntarias, el Personal Directivo Superior de la Misión, especialmente el Representante Especial del Secretario General y el Representante Especial Adjunto/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias, desempeña un rol importante en la coordinación de esfuerzos, y en la obtención del apoyo de los donantes y el compromiso de actores internacionales clave, como ser el Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea y las instituciones financieras regionales.

6.5.5 Desafíos y Riesgos

- La misión de mantenimiento de la paz se retira prematuramente dejando sin resolver las raíces del conflicto, con el impacto potencial que ello puede generar en el desarrollo a largo plazo;
- Las autoridades nacionales y las instituciones locales todavía no cuentan con la capacidad necesaria para asumir las responsabilidades delegadas por la misión de mantenimiento de la paz y los organismos de la ONU;
- Fatiga de los donantes que hace que retiren el compromiso y el financiamiento de los programas de recuperación;
- La atención de los donantes es atraída por otras crisis internacionales emergentes;
- La falta de fondos para las actividades de consolidación de la paz y de desarrollo, por ejemplo para la reintegración de los excombatientes;
- Falta de coordinación entre la misión de mantenimiento de la paz y las operaciones o entidades posteriores.

6.5.6 Consideraciones

- *La misión se retira prematuramente o se genera una excesiva dependencia en la misión de mantenimiento de la paz.* La presión por los recursos puede obligar al Consejo de Seguridad y a la comunidad internacional en su conjunto a acelerar la finalización o la disminución de una misión de mantenimiento de la paz antes de lo recomendado o deseado por la Secretaría. La presión para que la misión se retire también puede provenir del mismo gobierno anfitrión. La presión para que la misión se retire puede traer aparejadas consecuencias desastrosas, desde el punto de vista político, financiero y de seguridad. Por otra parte, la presencia extendida de una misión puede generar una dependencia excesiva o inhibir el desarrollo de capacidades nacionales. El desarrollo de capacidades debería comenzar tan pronto como fuera posible en lugar de considerarlo solo en el contexto de una estrategia internacional de salida.

- *Mantener el apoyo externo mientras se prepara para la salida.* La atención internacional se concentra en el período inmediato posterior a una conflicto, generalmente dentro de los dos primeros años luego de finalizado el conflicto principal. Las transiciones pueden ser una señal del éxito de la consolidación de la paz pero son también períodos de gran sensibilidad. A las autoridades nacionales puede preocuparles que la salida de una operación de mantenimiento de la paz tenga un impacto no esperado o coincidir con una caída abrupta del apoyo político y financiero externo.²⁹ El Jefe de Misión y los miembros del Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión deberían alentar activamente a los actores internacionales para que mantengan su compromiso luego de que la misión de mantenimiento de la paz se retire. Se incrementarán las posibilidades de efectuar una salida responsable en cada caso, y se reducirán los costos, mediante tres compromisos por parte la comunidad internacional: apoyo financiero sostenido; control político, tal vez a través de una nueva Comisión de Consolidación de la Paz (PBC – Peacebuilding Commission) con mecanismos específicos para el país; y garantías de seguridad.³⁰

²⁹ UN Under Secretary General for Peacekeeping Operations, Alain Le Roy, “Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operation”, 12 de febrero de 2010.

³⁰ Centro para la Cooperación Internacional, “Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty”, Abril de 2009.

ANEXO I

Lista de Abreviaturas y Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAP	Convocatoria Unificada
CCC	Evaluación Común del País
CHAP	Convocatoria Humanitaria Unificada
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMCoord	Coordinación Cívico-Militar
CMOC	Centro de Operaciones Civiles-Militares
CR	Coordinador Residente
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DFS	Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno
DO	Funcionario Designado
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DOMP	Departamento de Operaciones de Paz
DSRSG	Representante Especial Adjunto del Secretario General
DSRSG/RC/HC	Representante Especial Adjunto del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Actividades Humanitarias
DS	Departamento de Seguridad
ERW	Remanentes de Explosivos de Guerra
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPU	Unidad de Policía Constituida
HC	Coordinador de Actividades Humanitarias
HOC	Centro de Operaciones Humanitarias
HoM	Jefe de Misión

IASC	Comité Permanente Inter-Organismos
IDDRS	Estándares Integrados de DDR
IDP	Personas Desplazadas Internas
IMAS	Estándares Internacionales de Acción contra las Minas
IMPP	Proceso de Planeamiento Integrado de la Misión
ISF	Marco estratégico Integrado
ISS	Servicio de Apoyo Integrado
JAM	Misión de Evaluación Conjunta
JLOC	Centro Conjunto de Operaciones Logísticas
JMAC	Centro Conjunto de Análisis de la Misión
JOC	Centro Conjunto de Operaciones
MACC	Centro de Coordinación de Acción contra las Minas
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MCDA	Recursos de Defensa Civil y Militar
MLT	Equipo de Personal Directivo Superior de la Misión
MOSS	Estándares de Seguridad Mínimos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OROLSI	Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PBC	Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas
PBSO	Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz
PCC	Países Contribuyentes de Tropas Policiales
PCNA	Evaluación de Necesidades Posconflicto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRSP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
QIP	Proyecto de Impacto Rápido
RSS	Reforma del Sector de Seguridad
SMT	Equipo de Gestión de Seguridad
SOFA	Acuerdo sobre el Estatus de la Fuerza
SOMA	Acuerdo sobre el Estatus de la Misión
SRSG	Representante Especial del Secretario General
TCC	País Contribuyente de Tropas Militares
UNCT	Equipo de Naciones Unidas en el País
UNDG	Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNHQ	Sede Central de la ONU
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

ANEXO II

Organizaciones Participantes del Foro de Desafíos y Colaboradores del Presente Estudio

Todos los Socios del Foro de Desafíos contribuyeron en la elaboración del presente estudio.

El presente estudio no debe considerarse como la postura oficial de ningún gobierno nacional. Es una contribución al diálogo y un intercambio de ideas y de prácticas recomendadas sobre la mejor manera de implementar los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU que lo líderes de las misiones deben cumplir.

Argentina: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (Traducción al español a cargo de la Jefatura III, Depto. Planeamiento Operaciones de Paz, Trad. Pública Matilde Torres) y CAECOPAZ en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Australia: Centro de Excelencia Internacional en Estudios de la Región Asia-Pacífico.

Canadá: Pearson Peacekeeping Training Centre (incluyendo el Proyecto Francófono que contribuyó con la traducción de este estudio).

China: Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales de China, en cooperación con el Ministerio de Defensa Nacional.

Egipto: Centro Regional del Cairo para Entrenamiento sobre Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz en África en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estados Unidos de Norteamérica: Ejército de los Estados Unidos, Instituto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Estabilidad en cooperación con el Instituto para la Paz de Estados Unidos.

Federación Rusa: Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Francia: Ministerio de Relaciones Exteriores y Europeas (Departamento de Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales) y Ministerio de Defensa (Departamento de Política y Asuntos Estratégicos).

India: Instituto de Fuerzas Unificadas de India.

Japón: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Jordania: Instituto de Diplomacia.

Nigeria: Escuela de Defensa Nacional en cooperación con el Ejército de Nigeria, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Pakistán: Universidad Nacional de Defensa en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa.

Reino Unido de Gran Bretaña: Oficina de Relaciones Exteriores en cooperación con el Ministerio de Defensa y el Departamento de Desarrollo Internacional.

Sudáfrica: Instituto de Estudios de Seguridad.

Suecia: Folke Bernadotte Academy (coordinadores) en cooperación con las Fuerzas Armadas, el Departamento Nacional de Policía Criminal, el Servicio Penitenciario Nacional y el Servicio de Libertad Condicional, y la Escuela de Defensa Nacional.

Turquía: Centro de Investigaciones Estratégicas del Ministerio de Relaciones Exteriores en cooperación con la Fuerza de Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Universidad de Bilkent.

Como co-presidentes de los tres Grupos de Trabajo se contó con la participación del Sr. Henri Boshoff, Instituto de Estudios de Seguridad, Sudáfrica; Gen Muhammad Feyyaz y Gen Kausar Hossein, Universidad de Defensa Nacional, Pakistán; Prof William Flavin, Ejército de los Estados Unidos, Instituto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Estabilidad, Estados Unidos; Dra. Ann Livingstone, Pearson Peacekeeping Training Centre, Canadá; Embajador Soad Shalaby, Centro Regional del Cairo para Entrenamiento sobre Resolución de Conflictos y Mantenimiento de la Paz en África, Egipto; Gen de División (retirado) Peekay Singh, Instituto de Fuerzas Unificadas de India; Gen de División (retirado) Michael Smith y Gen de División (retirado) Timothy Ford, Centro de Excelencia Internacional en Estudios de la Región Asia-Pacífico, Australia. Sr. Jean-Marie Guéhenno, Presidente del Foro de Desafíos, contribuyó con asesoramiento clave para este estudio. Se contó también con el asesoramiento del Embjador Pierre Schori, Gen de División (retirado) Satish Nambiar, Superintendente Jefe Henrik Stiernblad, Sr. Asif R Khan, Sra. Fatemeh Ziai y Sra. Lisa Löfquist. La Folke Bernadotte Academy fue la coordinadora general del Estudio de Consideraciones a través de la Sra. Annika Hilding Norberg, Coordinadora Internacional del Foro de Desafíos, Gen de Brig (retirado) Robert Gordon, Asesor Senior para el Estudio de Consideraciones, Sr. Andreas Sugar, Coordinador de Proyecto; Sra. Anna-Linn Persson y Sra. Anna Wiktorsson, Asistentes Administrativas.

Funcionarios y expertos del Sistema de las Naciones Unidas, en particular del Departamento Operaciones de Paz, también efectuaron valiosas contribuciones para este proyecto.

Las traducciones del Estudio de Consideraciones en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas fueron una generosa colaboración de los Socios y se encuentran disponibles en www.challengesforum.org.

ANEXO III

Personal Directivo Superior de la Misión Responsable de las Revisiones del presente Estudio

A continuación se detalla la nómina de personal superior de operaciones de paz (retirado o en funciones) que han revisado este estudio durante su desarrollo y han colaborado generosamente con comentarios y sugerencias, la mayoría de los cuales se han incorporado en la versión final de este estudio. Se menciona a los revisores por orden alfabético.

Gen (retirado) Martin Agwai, que se desempeñó como Asesor Militar Adjunto en el DOMP y como Comandante de la Fuerza en Darfur.

Sr. Jean Arnault, que se desempeñó como Representante Especial del Secretario General en Afganistán.

Sr. David Beer, que se desempeñó como Comisionado de Policía en Haití.

Gen de Brig. (retirado) Patrick Cammaert, que se desempeñó como Asesor Militar en el DOMP, Comandante de División en la República Democrática del Congo y Comandante de la Fuerza en Etiopía/Eritrea.

General de División Carlos dos Santos Cruz, que se desempeñó como Comandante de la Fuerza en Haití.

Embajador Azouz Ennifar, Mediador Adjunto UA-ONU en Darfur.

Gen Brig. (retirado) Tim Ford, que se desempeñó como Asesor Militar en DOMP y Jefe de Estado Mayor en UNTSO.

Gen Brig. (retirado) Robert Gordon, que se desempeñó como Comandante de la Fuerza en Etiopía/Eritrea.

Sra. Ameerah Haq, Representante Especial del Secretario General en Timor-Leste.

Sr. Julian Harston, que se desempeñó como Representante Especial del Secretario General en Sahara Occidental.

Embajador Joseph Legwaila Legwaila, que se desempeñó como Representante Especial del Secretario General en Etiopía/Eritrea.

Embajadora Ellen Margrethe Loj, que se desempeñó como Representante Especial

del Secretario General en Liberia.

Gen de Brig. Kart Mosgaard, que se desempeñó como Comandante de la Fuerza en Sahara Occidental.

Gen de Div. (retirado) Satish Nambiar, que se desempeñó como Comandante de la Fuerza en la Ex Yugoslavia.

Gen de Div. Joseph Owonibi, que se desempeñó como Comandante de la Fuerza en Liberia.

Sra. Aracelli Santana, que se desempeñó como Representante Especial Adjunta del Secretario General en Nepal.

Embajador Pierre Schori, que se desempeñó como Representante Especial del Secretario General en Costa de Marfil.

Sr. Henrik Stiernblad, que se desempeñó como Comisionado de Policía en Liberia.

Embajadora Lena Sundh, que se desempeñó como Representante Especial Adjunta del Secretario General en la República Democrática del Congo.

Gen de Brig. (retirado) Muhammad Tahir, que se desempeñó como Comandante Adjunto de la Fuerza en Liberia.