

Informe Final 2006 del Proyecto de Desafíos

Conclusiones y Recomendaciones

1. Este informe es el producto de un número de seminarios que se llevaron a cabo entre Nov. 2002 y Marzo 2005, dirigidos a desarrollar recomendaciones conjuntas para fortalecer las operaciones internacionales de paz. Le sigue los pasos al informe final de un trabajo anterior titulado “Desafíos de las operaciones de paz: entrando al siglo 21” que fue presentado al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, en Abril 2002. En ese informe, los socios del proyecto llegaron a la conclusión que un área de operaciones de paz que exigía más atención e inspiraba iniciativa fue aquella de Cooperación y Coordinación Multinacional y Multicultural., y esto se tornó el tema más importante de la segunda fase del Proyecto Desafíos.

2. Como antes, el objetivo del proyecto ha sido relacionar el conocimiento y las opiniones colectivas de los participantes con los desafíos de las operaciones de paz, y llevar los asuntos más a fondo presentando formas por medio de las cuales algunos de esos desafíos pueden cumplirse a través de la cooperación y la coordinación significativamente mejoradas.

3. En la segunda fase, el círculo de las Organizaciones de Socios del Proyecto fue agrandado por el agregado de nuevos socios de Turquía, Nigeria, China y el Reino Unido. El contenido y las conclusiones de este informe fueron desarrollados a partir de inputs de expertos y generalistas (en el área de operaciones de paz) en los seminarios y a partir de equipos en sesiones de bosquejos posteriores de acuerdo a las áreas específicas de interés y a la pericia de las Organizaciones Socias. Dado el proceso del proyecto en desarrollo durante varios años, algunas de las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó, han sido ya o están en proceso de ser, implementadas. Otras todavía requieren atención por parte de la Comunidad Internacional antes de que se llegue a un acuerdo y que la implementación sea posible. Este documento contiene recomendaciones de ambas clases. Los capítulos que siguen y sus respectivas recomendaciones han sido revisados por todos los socios del proyecto, representando las opiniones de 14 países en Africa, América, Asia y Europa. Sin embargo, dado que algunas de las Organizaciones socias son parte de o están más cercanas a sus gobiernos que otras, las recomendaciones contenidas en el presente no representan necesariamente las políticas acordadas de cualquier gobierno. Dicho eso, el éxito o el fracaso de las operaciones de paz multilaterales continúan dependiendo muy fuertemente del punto al cual el apoyo de los Estados Miembros está próximo. Es en pro de los intereses de realzar ese apoyo que este informe es presentado.

LA NATURALEZA DINÁMICA DE LAS OPERACIONES DE PAZ Y LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN DE CAMBIO EN UN MEDIO DE SEGURIDAD TURBULENTA.

4. Las operaciones de paz modernas enfrentan desafíos duraderos y amenazadores en un medio de seguridad internacional que cambia rápidamente. Al mismo tiempo, los medios de seguridad local dentro de los cuales se han desplegado las operaciones de paz recientes, están entre los más difíciles y menos gobernados de cualquiera de las operaciones internacionales que se hayan encontrado. El ritmo de los despliegues ha aumentado y mientras una mayoría está aún comprometida con el consentimiento a las partes principales del conflicto, a casi todas las operaciones de paz lanzadas en la actual década se les ha dado, por buena razón, “Capítulo VII Mandatos de Aplicación de la Paz”. Hacia fines de Octubre de 2005, las fuerzas militares y policiales totales de las 17 misiones de mantenimiento de la paz activas de Naciones Unidas superaban los 69.000 efectivos, agregados a los cuales había unos 15.000 efectivos de personal civil nacional e internacional y voluntarios de Naciones Unidas en el campo, alcanzando los desplegados un total de 84.000 efectivos. Estos números junto con aquellas operaciones con personal que no está bajo el mando de Naciones Unidas, tales como en Kosovo, Afganistán, Irak y las Islas Salomón, subrayan el grado al cual tales operaciones ponen grandes demandas en la comunidad internacional en general.

5. Crecientemente, las operaciones han adquirido un carácter híbrido, con dos o más organizaciones responsables de los diferentes elementos de la respuesta internacional. Las diferencias en las circunstancias han llevado a que no se adopte una forma Standard, y de esta manera, las Naciones Unidas ha desplegado a veces tropas junto con las de aquellas otras organizaciones con o sin la coordinación formal, o precedidas o seguidas de una fuerza multinacional, regional o bilateral, con responsabilidades y relaciones que van cambiando a medida que la misión madura.

6. De los factores que han conducido los cambios en la naturaleza de la amenaza a la seguridad durante los pocos años pasados, y sus implicancias para las operaciones de paz, dos sobresalen como principales desafíos y riesgos – las consecuencias de estados débiles/ frágiles o fracasados, y la amenaza del terrorismo. Se diferencian en importancia de país a país y de región a región. Ambos grupos de desafíos constituyen serias amenazas a la vida, la propiedad, la estabilidad social, el orden público y la autoridad gubernamental establecida, y han incitado a la comunidad internacional a concebir acciones para tratarlos, que incluyen fuertes operaciones de paz multinacionales conforme al los mandatos del Capítulo VII y las contramedidas específicas contra el terrorismo.

7. Con respecto a la dirección de las operaciones de paz en estados débiles/frágiles o fracasados, tales estados no solo le fallan a sus pueblos, sino que constituyen vacíos de poder atractivos para los grupos terroristas y el crimen

organizado de la misma manera. – de esta forma representando una amenaza a la comunidad internacional más amplia también. Las operaciones de paz desplegadas en estos estados han necesitado mandatos que cubran un amplio espectro de tareas, a menudo más allá del entrenamiento y las obligaciones tradicionales de soldados y de la policía. Estas situaciones han exigido a su vez dimensiones inesperadas de administración local, cooperación cívico-militar, iniciativa institucional, innovación de la misión y a veces, mucho coraje personal. Es Africa la que ha tenido que soportar las más extensas experiencias de crisis humanitarias, ruptura de gobiernos, conflictos y guerras, anarquía y criminalidad generalizadas, y los movimientos de refugiados y personas refugiadas internamente. No es sorprendente, por lo tanto, que Africa haya sido el foco geográfico principal de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en los años recientes.

8. El aumento en el terrorismo ha tenido un impacto también sobre la dirección de las operaciones de paz. El contexto en el cual los pacificadores eran vistos anteriormente como imparciales, neutrales y sirviendo a una Buena causa para todos, ha estado disminuyendo durante años, al menos desde los ataques sobre pacificadores de Naciones Unidas en Somalia y la toma de tropas de Naciones Unidas como rehenes en Bosnia a mediados de los 90. Sin embargo, ahora los pacificadores de NU tienen que ser considerados como expuestos a un riesgo mayor, y en consecuencia, se debe proceder con mayor cautela en su despliegue. Por otra parte, mayores arreglos de seguridad involucran mayores costos, conceptos y técnicas operacionales ajustadas, y las nuevas situaciones requieren mucho mejor inteligencia de campo, para anticipar y frustrar tales ataques.

9. Las operaciones de paz multinacionales, multiculturales y multi-dimensionales complejas normalmente se llevan a cabo en contextos políticos, de seguridad, económicos y humanitarios difíciles y por lo tanto, requieren cooperación y comunicación efectivas. La cooperación es tanto una actitud cuanto un acto físico. La buena disposición para explorar las posibilidades en una sociedad con otros accionistas y, si se acuerda, llevar a cabo una acción. Coordinación implica cooperación, pero se extiende más allá al uso sistemático de la política y las acciones para lograr los objetivos por mandato de una manera cohesiva y efectiva, por medio del liderazgo, el planeamiento, el gerenciamiento, la negociación y la implementación.

10. En la búsqueda para lograr el objetivo de la paz sustentable, la construcción de la paz y las actividades de desarrollo han sido crecientemente reconocidas como tan importantes como el proveer seguridad física. Sin embargo, quien debería llevar adelante tales actividades ha resultado en la superposición de intereses y responsabilidades y a veces, conflictos institucionales entre los diferentes actores, planteando preguntas con respecto a las aspiraciones de la política versus las capacidades operacionales. Las discusiones entre los actores de la seguridad y el desarrollo sobre estos asuntos debería alentarse activamente si la comunidad

internacional es seria con respecto a encarar tales actividades efectiva y suficientemente en contextos post-conflicto.

11. Independientemente, en la mayoría de los países no hay efectiva conexión laboral entre los requerimientos del campo, el personal disponible, los recursos financieros, los sistemas de reclutamiento, las necesidades de entrenamiento, las capacidades de entrenamiento, los mecanismos de despliegue y los sistemas de evaluación. No hay, por ejemplo, normalmente un requerimiento nacional establecido para el pre-entrenamiento del personal y a menudo se pasa por alto la debida diligencia con respecto a la seguridad del personal dependiente desplegado en zonas de conflicto o post-conflicto. Algunos países incluyen entrenamiento para la policía, pero en general, el entrenamiento oficial nacional, por una serie de razones, se encuentra a menudo limitado a aquellos ocupados en obligaciones relacionadas con la milicia. A menudo no hay un claro punto de contacto nacional desde el cual las organizaciones de NU o regionales e internacionales puedan solicitar ayuda específica. La cooperación y la coordinación bajo estas circunstancias son por lo tanto un desafío muy real.

12. Con respecto a las operaciones, las áreas principales para cooperación y coordinación en una misión incluyen: desarrollo del concepto operacional; planeamiento operacional detallado; conducción de las operaciones, que incluye operaciones específicas relacionadas a la Seguridad; Gobierno; Construcción de las Instituciones; el Gobierno de la Ley (ROL); Desarme, Desmovilización, y Reintegración (DDR); Reforma del Sector de Seguridad (SSR), Derechos Humanos; Género; Regreso de Refugiados y Ayuda Humanitaria; el Compartir Información; Establecimiento de Prioridades Operacionales; Resolución de Conflictos Inter-culturales; Educación y Entrenamiento; y la Evaluación del Progreso. A nivel internacional, hay un reconocimiento emergente que las agencias y departamentos de gobierno, las fuerzas armadas, instituciones de educación y entrenamiento, las oficinas de representantes de NGO nacionales de los IO y de las agencias de NU y el sector privado todos necesitan trabajar juntos más estrechamente con respecto a las contribuciones nacionales a las operaciones de paz internacionales.

13. Sin embargo, los esfuerzos de los actores externos fracasarán si la gente que debe vivir con las consecuencias del éxito o fracaso, principalmente la gente del país en cuestión, no se encuentran completamente ocupados en y comprometidos con la paz. Mientras se gasta mucho tiempo y energía en intentar la coordinación entre los actores internacionales, aumentados esfuerzos se deberían dedicar a mejorar la sociedad con la población local y las instituciones nacionales. Desde el principio, es importante también incluir los medios y la academia en los primeros contactos y progresivamente ocupar a grupos de la misma mentalidad en un proceso de reconciliación; grupos tales como los veteranos, la comunidad de negocios, las viudas, la juventud y los líderes religiosos, para nombrar a unos pocos.

14. En la búsqueda de señalar la forma de enfrentar estos muchos y diversos desafíos, los Socios del Proyecto enfocaron su atención en tres áreas en particular: dimensiones regionales y aumento de la capacidad, la implementación del gobierno de la ley, y la educación y el entrenamiento. Estas áreas son exploradas en mayor profundidad en los Capítulos 2, 3 y 4 del informe.

15. El Capítulo 1 concluye con un llamado para la acción en el enfrentamiento de los desafíos de la Cooperación y Coordinación.

- La acción de los gobiernos para pensar imaginativamente y para actuar cooperativamente en proveer recursos, instalaciones y ayuda.
- La acción por parte de los secretarías, centros de entrenamiento, agencias y programas para mejorar la efectividad llegando a acuerdos en las normas comunes y adoptando enfoques conjuntos para los problemas comunes.

COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN: DIMENSIONES REGIONALES DE LAS OPERACIONES DE PAZ

16. Para hacer realidad la visión de un “sistema entrelazado de capacidades de mantenimiento de la paz”, un número de medidas podría y debería tomarse por parte de los estados miembros de las NU, trabajando en cooperación con la Secretaría de las NU así como también con las secretarías de sus respectivas unidades regionales. Este informe, por lo tanto, analiza los principales asuntos y obstáculos para mejorar la cooperación y coordinación de UN - regional y regional - regional y hace recomendaciones con respecto a las maneras en que estos obstáculos pueden superarse, la cooperación y coordinación mejorarse, y las operaciones hacerse más efectivas y de esta manera, a la larga menos costosas.

17. Se identifican y se tratan los elementos funcionales claves de la cooperación y coordinación en la relación entre las NU y las organizaciones regionales y los acuerdos: cuestiones de consenso y complementación; memorandum de entendimiento; alerta roja; el enlace y el compartir información; prevención de conflictos y construcción de la paz; y procedimientos y guías para la entrega de la misión. Para promover activamente la construcción de capacidades y el mejoramiento en las organizaciones regionales, se hacen recomendaciones para tratar las carencias relacionadas con las oficinas centrales y las estructuras de planeamiento, directivas, doctrinas, estrategias, operaciones de sustento; operaciones de financiamiento y ayuda financiera.

COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS NU Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES - RECOMENDACIONES

18. La responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad de las UN para la paz y la seguridad internacionales y la naturaleza complementaria de las acciones por parte de los Acuerdos Regionales de las NU y los Estados Miembros, son ahora ampliamente reconocidos. Por todos los Seminarios de Desafíos Fase II, muchos participantes hablaron de la magnitud y complejidad de los desafíos para dar, que también necesitan acción por parte de las naciones y regiones, con el sistema de NU que no se espera que tenga responsabilidad total por tales esfuerzos. Es necesario asegurar que las acciones tomadas a nivel regional e internacional estén correctamente vinculadas y optimizadas para el efecto máximo y que los Estados Miembros provean los recursos y la voluntad política de apoyar tal proceso complementario. Para apoyar la idea de sinergia y complementariedad, un número de Socios del Proyecto sugirió que las contribuciones completas de los militares, la policía y los civiles y otro apoyo de los Miembros Estados operaciones de paz regionales autorizadas por NU deberían reflejarse en las estadísticas relevantes.

19. En asuntos de operaciones de paz, las conexiones establecidas entre las NU y las organizaciones y acuerdos regionales son todavía limitadas. Los participantes de los Seminarios de Desafíos han exigido el establecimiento de mecanismos y reuniones consultivas conjuntas a llevarse a cabo regularmente para promover la acción internacional más efectiva y coordinada y están satisfechos de hacer notar el reciente progreso logrado. Estos acuerdos y otros deben ahora transformarse en formatos prácticos para la cooperación regular y operacional. El Secretario de las NU debería adelantar la implementación de las decisiones tomadas en la reciente cumbre mundial a fin de instituir memorandum de acuerdo entre las NU y otras organizaciones según corresponda. A nivel laboral, la conexión práctica de los acuerdos de alerta roja a través de sistemas de comunicación y computación permitirían el intercambio de datos de antecedentes no clasificados y de información que evoluciona sobre una crisis en desarrollo. Las NU, las organizaciones regionales y los Estados Miembros también deberían establecer un proceso regular para desarrollar e intercambiar medidas de efectividad para los componentes de la policía, los civiles y los militares después de que se complete una misión (o se logre un firme estado) o que las fuerzas que contribuyen y el personal se han ido.

20. Los Socios del Proyecto han enfatizado la importancia de mejorar el enlace. El intercambio de civiles, policía y personal militar y oficiales de enlace entre las NU y las organizaciones regionales y entre varias organizaciones regionales es un importante aspecto de transparencia, una forma práctica de implementar la cooperación, y debería ser alentado a todos los niveles y de una manera sistemática. Tales intercambios y oportunidades para asistir a “las lecciones aprendidas” y los estudios de mejores prácticas y los seminarios, pueden traer beneficios significativos, y, a su vez, necesitan ser adecuadamente patrocinados. Esta debería ser una de las prioridades para la primera en la serie de reuniones regulares previstas entre las NU y las organizaciones, y se deberían extraer enseñanzas de los modelos recientes de enlace entre la Secretaría así como también dentro de las operaciones reales.

21. Para la cooperación y la coordinación en la construcción de la paz, los Socios reciben con agrado la decisión en la Cumbre Mundial 2005 de establecer una Comisión de NU para la construcción de la Paz. Las organizaciones regionales son instadas a reconocer a la Comisión para la Construcción de la Paz como el punto de referencia principal para la coordinación de las actividades de construcción de la paz, como relevantes, en el desarrollo y trabajo de la comisión.

22. Otro aspecto de enlace e información compartida aparece cuando se transfiere la responsabilidad de primacía y el mando operacional de una autoridad a otra. Es probable que haya una necesidad de continuación para una transición operacional efectiva entre las fuerzas de pacificación de organizaciones regionales y coaliciones y las Naciones Unidas. Durante la transición, contingentes nacionales o coaliciones de una organización transferirán a menudo al mando operacional a una nueva autoridad. Experiencias recientes con "re-hatting" de esta naturaleza, en UNAMSIL, UNMIL, UNOCI, ONUB y MINUSTAH, han demostrado continuas diferencias entre los niveles de equipamiento y el apoyo logístico de muchas organizaciones regionales y a veces una diferencia considerable entre los estándares provistos y los esperados en las Misiones de Naciones Unidas. Los Estados Miembros deberían estimular a las Naciones Unidas para facilitar el desarrollo de directivas y procedimientos operativos estandarizados compatibles para una efectiva transición entre las Naciones Unidas y otros elementos de mantenimiento de la paz no pertenecientes a NU en la consulta íntima con los estados y organizaciones que tienen la experiencia con tales transiciones.

CAPACIDAD-CONSTRUYENDO EN LAS ORGANIZACIONES REGIONALES - LAS RECOMENDACIONES

23. Una conclusión principal que surge de los informes de operaciones de paz de los últimos años es que la habilidad de la mayoría de las organizaciones regionales y sub-regionales para responder rápidamente a las urgentes demandas de operaciones de paz, y para conducir operaciones efectivamente una vez desplegadas, es bastante limitada. En particular, la capacidad de tales organizaciones que no sean NATO and the EU, para planificar, montar y sostener operaciones sin una nación principal que provea el núcleo de los recursos desplegados, es limitada. Además, en donde las organizaciones regionales se han desplegado, han a menudo buscado (dentro de unos pocos meses) apoyo o reemplazo significativo por parte de las N.U. u otros proveedores o donantes. Los Socios del Proyecto apuntan a varias áreas donde se podría hacer mejoras.

24. Una de tales áreas sería una Central o Secretaría estratégica permanente dentro de una organización regional o sub-regional que podría preparar la política de operaciones de paz, directivas y procedimientos para las operaciones regionales futuras, y también planearía, comandaría y administraría cualquier misión

desplegada para el ejecutivo regional. Debería dirigirse particular atención hacia las misiones multifuncionales, y las todavía relativas debilidades en las dimensiones civiles de las operaciones de paz. Para acelerar el desarrollo de los staffs efectivos de la Central de las organizaciones regionales en desarrollo, los Socios del Proyecto alientan a las NU y a los Estados Miembros a ayudar en el planeamiento esencial del entrenamiento y otros elementos del staff y a ayudar en la creación de procedimientos stand-by adecuados para complementar aquellos que están siendo desarrollados en los acuerdos stand-by de NU civiles, militares y de la policía.

25. Otra área de tema dirigida en el informe es esa de las directivas, doctrinas y estrategias. La doctrina de una institución para operaciones de paz deriva de sus objetivos estratégicos y depende en gran medida del rango de las herramientas a su disposición, que varían de organización en organización. Para lograr confianza y consistencia entre los contribuyentes a las operaciones de paz, un conjunto de directivas podría delimitar un enfoque a las actividades comunes, estableciendo los principios, prácticas y procedimientos fundamentales normalmente a seguirse en el cumplimiento de los mandatos de tales operaciones. Los Socios del Proyecto argumentan que las NU en total cooperación con los Estados Miembros individuales, necesitan refinar aún más las directivas, doctrinas y política para las operaciones de paz multifuncionales y luego buscar de distribuir los productos ampliamente en los idiomas oficiales de NU. Las organizaciones regionales involucradas en las operaciones de paz deberían contribuir con los esfuerzos de las NU y para revisar tal orientación, y, donde corresponda, ajustar y desarrollar su propia orientación con el objeto de apoyar la capacidad para operaciones compatibles con las NU. A este fin, las organizaciones y acuerdos regionales deberían mantener consultas y seminarios sobre doctrina regular con las UN.

26. Sin embargo, otras áreas a ser mejoradas incluyen los diferentes aspectos de: asuntos de género en el mantenimiento de la paz y los problemas relacionados con la prevención de la explotación y abuso sexual. Las directivas de las NU deberían considerarse como los estándares mínimos aplicables universalmente, y deberían incorporarse a las doctrinas de todas las organizaciones regionales que tienen la intención de llevar a cabo operaciones de paz. Las organizaciones regionales deberían acelerar los esfuerzos para implementar totalmente La UNSCR 1325 (2000) en las mujeres, la paz y la seguridad.

27. El mayor impedimento a la participación aumentada en las operaciones de paz de muchas organizaciones regionales y sub-regionales, particularmente en Africa, ha sido la falta de capacidad para lanzar tales operaciones, que involucra más que sólo el entrenamiento técnico y el equipamiento de los individuos y las fuerzas de infantería ligera para el mantenimiento de la paz. Se enfrentan desafíos particulares cuando se conduce una misión multifuncional, con uno o más componentes civiles. Los aspectos complementarios importantes son la provisión de capacidades habilitantes esenciales, equipo pesado de unidad y la

logística para permitir el rápido y eficiente despliegue, así como también el mantenimiento del apoyo administrativo y logístico efectivo a los contingentes en el área de la misión. Las organizaciones regionales en desarrollo deberían considerar su propio personal y las políticas de equipamiento, con los estándares y documentos de referencia de NU que han sido desarrollados desde la experiencia, como una buena base.

28. Una vez iniciado, el sostenimiento adicional del apoyo logístico a las operaciones de campo es caro y complicado para manejar. Las NU ha incrementado su eficiencia de recursos a través de contratos de sistemas fijos con proveedores comerciales y promoviendo la cooperación entre las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas en la misma región geográfica. Otros sistemas de apoyo logístico existen basados en experiencias de apoyo militar y civil. Los Socios de Proyecto sugieren que las NU necesitan discutir varias opciones de apoyo logístico con las organizaciones regionales con el objeto de optimizar el sostenimiento de las respuestas complementario y efectivo. En este contexto se ha sugerido que los Estados Miembros deberían acordar permitir a las NU proveer apoyo de equipos a partir de los recursos de NU a las operaciones regionales y alentar la implementación temprana para que las NU haga stocks de despliegue estratégico disponibles para las operaciones conducidas por organizaciones regionales/ africanas.

29. El patrocinio es otra área en la cual se necesita más cooperación y coordinación entre la organización regional, las NU y los donantes. Se ha sugerido que los Estados Miembros, trabajando a través de los cuerpos de NU adecuados, deberían lograr el acuerdo sobre mecanismos para permitir a las organizaciones regionales recurrir al presupuesto tasado de NU, para llevar a cabo operaciones de paz por mandato del Consejo de Seguridad, sobre la base caso por caso. Esta opción debe, por necesidad, implicar un cierto grado de condicionalidad y descuido externo sobre el uso de los fondos para aquellos acuerdos regionales que querrán sacar provecho de él.

COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN – GOBIERNO DE LA LEY

30. El gobierno de la ley es la piedra angular en la creación del círculo virtuoso que las operaciones de paz buscan lograr, promoviendo un contexto seguro que hace posible el progreso económico y social, el cual a su vez facilitará la profundización y sostenimiento del gobierno de la ley. En la Fase II del Proyecto de Desafíos, los participantes mencionaron y resaltaron los asuntos del gobierno de la ley relevantes al Marco Legal de las Operaciones de Paz; la Ley en un Contexto Cultural; el Desarme, la Desmovilización y el Reintegro de los Combatientes; la Aplicación de la Ley Criminal; la Política; la Conducción de las Fuerzas Militares; los Derechos Humanos; la Responsabilidad; y los temas que surjan durante la administración y ayuda transicional. Otros temas considerados incluyeron el Contra-terrorismo y las Leyes Aplicables allí; cómo los militares pueden contribuir a una

“Cultura de Protección” en las Operaciones de Paz; el Uso de las Unidades de la Policía de Estabilidad Internacional para Establecer y Mantener la Seguridad Pública; y los temas relativos a la Justicia Transicional.

31. Se presta particular atención a las recomendaciones en dos de estos temas: (1) los mejores medios de operacionalizar los objetivos del gobierno de la ley y de lograr resultados del gobierno de la ley, particularmente con relación a los aspectos claves de la política, las prisiones, la capacidad judicial y la reforma de la ley y (2) la responsabilidad. El desarrollo de una mayor cooperación y coordinación en operaciones de paz entre los actores internacionales y nacionales y accionistas locales es de fundamental importancia para asegurar que el gobierno de la ley sea institucionalizado totalmente en la nación anfitriona de una manera que construya la capacidad local, asegure la justicia y llene el vacío del gobierno de la ley, que tan a menudo existe en circunstancias que necesitan el despliegue de las operaciones de paz. La cooperación y coordinación internacional es también esencial para enfrentar la importancia fundamental de mantener a los actores internacionales involucrados en las operaciones de paz legalmente responsables de sus acciones y cualquier fracaso para actuar en respuesta a los incumplimientos de disciplina.

32. El gobierno de la ley como un objetivo central ha sido incorporado a un número de misiones, incluyendo, por ejemplo, donde a las NU se le ha dado el mandato para apoyar estructuras y procesos existentes, y, en ocasiones excepcionales, asumir un rol ejecutivo transicional. Las lecciones claves de las recientes experiencias de operaciones de paz han reforzado aún más que es necesario desarrollar la capacidad local no meramente para la política, sino también en relación al sistema judicial y penal, y para ayudar al sistema legal a cumplir con estándares reconocidos internacionalmente. Quizás, por encima de todo, es importante que se debe tener cuidado para proveer un mandato adecuado por el tema del gobierno de la ley en primera instancia. Esto asegurará no solo la legitimidad de las iniciativas del gobierno de la ley, sino también servirá como un punto de reunión para sacar el apoyo de recursos y fondos necesarios.

33. La complejidad de los desafíos del gobierno de la ley en operaciones de paz afecta a los componentes civiles, policíacos y militares por igual y depende en gran medida del contexto de la misión. Esto puede involucrar contextos donde hay una total ausencia de una cultura y un aparato de gobierno de la ley que funcione, o uno donde hay apenas un requerimiento para dar apoyo o remediar puntos de debilidad particulares. Para estar de acuerdo con estas circunstancias diferentes, puede que haya un mandato del Consejo de Seguridad que provea autoridad ejecutiva total o puede que haya un mandato para proveer apoyo al gobierno existente.

MANEJO DE LOS TEMAS DEL GOBIERNO DE LA LEY EN OPERACIONES DE PAZ - RECOMENDACIONES

34. En el manejo de los temas del gobierno de la ley en operaciones de paz, los Socios del Proyecto instan a que el Proceso de Planeamiento de la Misión Integrada de las NU incluya una lista de chequeo de planeamiento del gobierno de la ley y debería evaluar el contexto de una operación propuesta para consideraciones legales y culturales, por el alcance de las deficiencias que sea probable encontrar y por los puntos clave de intervención que puedan requerirse. A ese fin, los especialistas del gobierno de la ley, la policía y los militares responsables del planeamiento deberían estar conjuntamente involucrados en evaluaciones previas a la misión para identificar qué aplicación de la ley, funciones judiciales y penales, la misión inicialmente necesitará llevar a cabo, incluyendo el manejo legal y logístico apropiado de los detenidos.

35. Los socios dan la bienvenida al establecimiento de una Capacidad Policial Fija de NU, en la actualidad a ser lanzada para Julio 2006. Otras áreas que reciben menos atención pero de igual importancia se relacionan con los funcionarios de la prisión y los encargados de vigilar a los que están en libertad condicional, la provisión o rehabilitación de instalaciones de prisiones, investigación e inteligencia criminal, control de multitudes y el judicial. Como complemento de la Capacidad Policial Fija de las NU, un efectivo sistema de acuerdos stand-by que contiene listas de individuos o funciones (incluyendo la amplitud de actividades especiales de policía, tanto como jueces, magistrados, jueces de investigación, abogados, administrativos, una prisión y personal de oficiales probos), quienes puedan ser llamados por sobre las operaciones junto a un programa eficiente de entrenamiento para personal variado y a una policía eficaz que se desenvuelva dentro del imperio de la ley, será algo a desarrollar por las UN, activamente apoyada por la contribución de los Estados Miembros.

36. Refiriéndose a las fuentes, no solo los síntomas de la violencia Inter-grupal y obstrucción de los procesos de paz han ocasionado un número considerable de desafíos relacionados con la cooperación y coordinación. Para lidiar con la amenaza de violencia dirigida contra los procesos de paz o las misiones, los planificadores de las misiones integradas deben tener la habilidad de hacer posible un plan de inteligencia humano e inteligente basado en la construcción de relaciones sólidas y confiables con la comunidad, refiriéndose a sus quejas y ofreciendo seguridad por una intimidación proveniente de los posibles ruines. Otra recomendación clave, incluye una prensa pública sólida, una estrategia de educación, un ombudsman y otros mecanismos para que la comunidad local ventile sus quejas, tanto como la resolución de una disputa en la misión ó una unidad de reclamo y también los mecanismos necesarios para lidiar o tratar crímenes de guerra y otras atrocidades, como códigos criminales transitorios o códigos de procedimiento y procesos según las tradiciones o costumbres.

37. Particulares problemas se suscitan para un traslado exitoso de la responsabilidad de gobierno de la misión internacional a las autoridades locales,

cuando se enfrentan con un mandato del Consejo de Seguridad ejecutivo. Una operación internacional debe desarrollar una visión holística tratando de administrar reglas de ley objetivas, para asegurar la coordinación de la imposición de la ley, reforma judicial, la reforma de la ley y derechos humanos, y coordinación de los muchos integrantes comprometidos en estos temas. La necesidad de tomar dicho acercamiento generalmente se reconoce, pero la capacidad civil internacional frecuentemente no existe para poner este concepto eficazmente en la práctica al principio de una misión. El proceso de la transición debe planearse desde el principio para que, por ejemplo, mientras los reclutas policíacos estén entrenados y demuestran su competencia, las responsabilidades pueden ser transferidas incrementando cada vez más al personal local. El objetivo de cualquier apoyo internacional no debe ser crear réplicas de los paradigmas de sus países, principalmente debe hacerse énfasis y apoyar el desarrollo de una regla matriz de la ley que se aceptará totalmente por el Estado ayudado.

38 El capítulo subraya la necesidad de instituir institutos básicos para asegurar entidades de seguridad pública y que los procesos judiciales sugeridos realmente sirven al interés público, respeto los derechos minorías, distribuya la justicia igualmente, y mantenga su autonomía de las fuerzas de corrupción. La comunidad debe tener los cauces por canalizar sus agravios y mecanismos por seguir los remedios eficaces.

Deben instituirse medidas para asegurar la independencia de la magistratura y la buena gobernación que los mecanismos de supervisión introdujeron.

Las medidas para asegurar una prensa libre ayudarán en el esfuerzo para asegurar transparencia y fidelidad. Ya deben reflejarse éstos y otros aspectos en las fases de la planificación de una misión.

39. Los integrantes del Proyecto identificaron dos oportunidades importantes para promover reglas de ley en las operaciones de paz: la ONU Peacebuilding Comisión recientemente establecida (PBC) y el Peacebuilding Support (PSO), secundariamente, construyendo la capacidad del funcionamiento de la paz regional, incluyendo una atención particular provechosa a los componentes civiles.

40. En el momento de escribir el informe, los detalles con respecto al número de miembros, estructura y relaciones institucionales dentro de la ONU de la Comisión de Peacebuilding no estaban resueltos. Sin embargo, el acuerdo general que se está construyendo, debe servir para enfocar la atención en la reconstrucción e institución que construye los esfuerzos necesarios para recuperarse del conflicto, con vista a proporcionar una capacidad eficaz de apoyo transitorio de ONU.

Hay un fuerte apoyo para proporcionar recomendaciones e información para mejorar la coordinación de los actores que integran el peacebuilding, desarrollar prácticas mejores y asegurar una financiación predecible para las actividades iniciales de la recuperación, extendiendo el periodo de compromiso internacional en el esfuerzo de la recuperación.

41. La regla importante de aspectos de la ley que estos mecanismos deben dirigir incluye: el desarme, desmovilización y reinserción; la reforma de sector de seguridad; de transición y justicia del género; la reforma legal, apoyo electoral y buena gobernanza; la doctrina y la fuente de recursos; la valoración y planes; la coordinación y enlace; y los recursos humanos.

42. La Comisión de Construcción de la paz y la Oficina de Apoyo para la Construcción de la paz, junto al esfuerzo internacional de la Unión Europea, el Grupo de los 8 y otros han desarrollado operaciones regionales de paz con capacidad de construcción de la paz quienes jugarían un importante rol en el desarrollo de la aplicación de la ley regional. Un ejemplo sería la creación de Centros de Excelencia de aplicación de la ley regional. Centros regionales podrían traer el conocimiento experto del contexto cultural y legal de estados recientemente apoyados para mejorar factores regionales (por ejemplo, facilitando la ayuda entre los países vecinos y cooperando en otros aspectos frontera de por medio). Estos centros jugarían un fuerte rol preventivo como también contribuirían al desarrollo y crecimiento de buenos gobiernos y/u opciones de reforma. Podrían ser responsables del entrenamiento y del consejo justo y apropiado de expertos preparados para comprometerse en acuerdos “stand by” para el despliegue o para proporcionar asistencia. Los socios del proyecto recomiendan que los Estados Miembros deberían considerar el apoyo al desarrollo de Centros de Excelencia para la aplicación de leyes regionales.

RESPONSABILIDAD DENTRO DE LAS OPERACIONES DE PAZ = RECOMENDACIONES

43. Es aceptado que los Estados, Organizaciones e Individuos envueltos en la creación, administración y conducción de Operaciones de Paz debieran estar sujetos a la obligación de responder por sus acciones y en algunas ocasiones por sus omisiones. De todas formas las fronteras exactas de sus obligaciones son mucho más controvertidas. Tres preguntas centrales deben ser examinadas:

- a. Ante qué estados, organizaciones e individuos son responsables?
- b. Qué responsabilidad estándar debiera implementarse para pacificadores militares, policías y civiles?
- c. Quien debería establecerlas y que mecanismos son los mas apropiados para soportar la innumerable cantidad de actores y a su vez hacerlos responsables?

44. Dependiendo de las circunstancias del despliegue, los Estados, organizaciones y particulares en operaciones de paz son responsables hacia, entre otros: las UN y los Estados Miembros de las NU, las organizaciones regionales y los Estados Miembros de esas organizaciones; otras organizaciones internacionales; las

naciones anfitrionas; los Estados que aportan tropas a una operación de paz en particular; las organizaciones nacionales; las organizaciones no gubernamentales; y la población general. La responsabilidad puede por lo tanto tornarse difusa y confusa ya que los pacificadores civiles y militares, los agentes humanitarios y contratistas tratan de identificar la miríada de organizaciones y cuerpos relevantes a los cuales ellos pueden, deberían o deben reportar. Esto a menudo conduce a malos entendidos con respecto a la responsabilidad, la falta de transparencia, y la falta de adecuada reparación de agravios.

45. Se indican dos ejemplos particulares de establecimiento estándar de responsabilidad. Primero, se llama la atención al Boletín del Secretario General concerniente a “Medidas Especiales para protección del abuso y la explotación sexual” en operaciones de paz de NU, y el así llamado “Informe Zeid” del 24 de marzo de 2005, llamando a los Estados Miembros a tomar acción vigilante. Los Socios del Proyecto instan a que las NU deberían analizar continuamente sus Módulos de Entrenamiento Estándar (STM) para asegurar que las cuestiones y recomendaciones del Informe Zeid sean cubiertas apropiadamente y refinarlas si fuese necesario. El modelo MOU sistema de acuerdos stand-by de NU debería enmendarse para incluir una tareas para cumplir con los estándares de entrenamiento STM para conducir al personal, por eso acentuando las responsabilidades de los estados que aportan personal, y algunos sugirieron que el servicio de entrenamiento y evaluación de NU debería incluir un inspector general que podría monitorear la adhesión a los estándares STM y proveer recomendaciones confidenciales a los países que aportan personal en este aspecto.

46. El segundo ejemplo involucra a contratistas privados. Los Estados miembros y las Organizaciones Internacionales deberían desarrollar medidas más eficientes y efectivas para mejorar la responsabilidad de los contratistas internacionales quienes proveen servicios a las operaciones de paz. Para recomendar especificaciones más específicas incluyen principio de desarrollo general y guías para el empleo y manejo de los contratistas; un contrato genérico o modelo (que incluya medidas para tratar con conductas insatisfactorias por parte del personal y con cualquier daño o lesión que podría ser causado por ellos) que podría ser usada como una base de empleo y manejo de contratistas; y un código de conducta específico de la misión para el empleo y manejo de los contratistas.

47. El desarrollo de Operaciones de Paz complejas, la miríada de actores involucrados en el planeamiento, manejo y conducción de tales operaciones, y la creciente evidencia de algunas de las consecuencias adversas que devienen del despliegue de los pacificadores civiles y militares sugieren enérgicamente que hay una necesidad de desarrollar mecanismos más eficaces y eficientes de responsabilidad. Entre otras sugerencias, los Socios del Proyecto apoyan el hecho de que un Ombudsman debería ser instituido para cada misión, que todas las fuerzas de paz deberían ser adecuadamente apoyadas con capacidad de bienestar, y que los Estados Miembros deberían asegurar que el tema de la responsabilidad en las operaciones de paz sea integrado dentro del desarrollo

doctrinario tanto como dentro de las currículas para la educación y el entrenamiento previo al despliegue de los pacificadores militares, policías y civiles.

COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN- EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO

48. La Comunidad Internacional enfrenta un gran desafío para encontrar ,de acuerdo a la reciente demanda, pacificadores calificados. Los Estados son principalmente responsables de proveer a las operaciones de paz con personal adecuadamente entrenado. Educación apropiada y entrenamiento específico de operaciones de paz para personal (militar, policial y civil) es indispensable por razones tanto de efectividad operacional como de seguridad colectiva en los desafiantes escenarios de las misiones.

49. En los últimos tres años se ha visto un número positivo de desarrollos en educación y entrenamiento en operaciones de paz, incluyendo avances y aceptación general de la estructura de la ONU , políticas y recursos, estándares y guías para la educación y el entrenamiento de las operaciones de paz, y nuevos y mejoradas instituciones para el desarrollo e impartición de la educación y el entrenamiento.

51. Los Socios del Proyecto, en su consideración de las áreas de entrenamiento a las que se les debería dar prioridad, identificaron varias áreas de importancia crítica para la efectividad y eficiencia de las operaciones de paz complejas: gobierno de la ley,; Reforma del Sector de Seguridad; desarme, desmovilización y reintegro; disciplina, conducción y profesionalismo; y Cooperación y Coordinación. La hebra común que consistentemente atraviesa estas áreas es un énfasis en la naturaleza multidisciplinaria de los pacificadores involucrados – militares, policías y civiles – y por lo tanto, la necesidad de programas de entrenamiento que los una para entender las tareas de cada uno y para desarrollar las habilidades necesarias.

52. Para lograr esto, los Socios del Proyecto hicieron sugerencias con respecto a la educación y el entrenamiento multidisciplinario, el uso de tecnología moderna, y la necesidad de medidas de evaluación. Los soldados, la policía y el personal civil prestan servicio juntos en complejas operaciones de paz, pero rara vez se entrenan juntos de antemano, y a menudo tienen muy poco conocimiento directo de la cultura profesional de los otros. Aquellos involucrados en organizar entrenamiento y ejercicios multidisciplinarios necesitan comprender desde el principio que hay una significativa necesidad de facilitar la participación civil, comenzando a nivel político con la provisión de los recursos financieros necesarios para permitir a los civiles y la policía contribuir al ejercicio. El entrenamiento de inducción adicional, el entrenamiento de seguridad especializado único para la misión, y el entrenamiento de sustento adicional relacionado con los aspectos especializado de una misión o nuevos enfoques operacionales, deberían también considerarse como coyunturas apropiadas durante la misión.

53. La habilidad de ejercicios asistidos por computadora demostrada, existe dentro de varias instituciones en un creciente número de Estados Miembro. A medida que la tecnología avanza y la disponibilidad aumenta, debería ser posible hacer una considerable cantidad de aprendizaje on-line, con personas que se encuentran principalmente para compartir experiencias, para simular un contexto de operaciones de paz por medio de la resolución de problemas conjunta, y por el pre-despliegue inmediato y el entrenamiento de desarrollo de grupos. Adicionalmente, el Aprendizaje Distribuido Avanzado puede complementar los cursos existente o planeado, el aprendizaje basado en problemas y el pre-entrenamiento de ejercicios. Muchas instituciones, incluyendo los Estados de Organizaciones Socias, tienen tal habilidad y se los alienta para publicitar y activamente cooperar en compartir el contenido con otros. Una manera es para que las instituciones de educación y entrenamiento usen más activamente el sitio web de N.U. en la preparación de los cursos y ejercicios, pero también para contribuir información sobre cursos disponibles, informes de lecciones aprendidas actuales, resultados de seminarios, detalles de proyectos, y actividades de operaciones de paz planificadas.

54. La evaluación de los conocimientos o habilidades retenidos siguientes a la participación en una actividad de entrenamiento es un desafío particular. Aunque la evaluación y la medición del desempeño son un foco creciente de la práctica educativa convencional, este tema puede ser políticamente muy sensible para cursos que involucran participantes internacionales. Este es particularmente el caso del personal civil. Además, la dimensión más difícil que no es normalmente lograda es la de evaluación de campo (una evaluación por parte de la organización o agencia empleadora). Para evitar problemas relativos a la pericia en el campo, los Estados Miembros deberían trabajar con las N.U. y sus agencias, así como también con organizaciones regionales e internacionales, sobre la base de misión por misión, para identificar los problemas significativos que pueden atribuirse a las deficiencias en el entrenamiento y la selección, y trabajar para rectificarlos. Los Estados Miembros también deberían trabajar hacia, e implementar, estándares de evaluación para unidades militares, unidades policiales y personal, y personal civil, tanto pre- como post-despliegue, basados idealmente en puntos de referencia de desempeño comunes.

55. Los Socios subrayan la importancia de promover el entrenamiento civil y el entendimiento público. Dentro de la profesión militar, la preparación para las operaciones de paz es facilitada por una cultura organizacional de entrenamiento como parte de sus deberes normales. La corriente principal del entrenamiento para operaciones de paz puede adaptarse dentro del ciclo de entrenamiento militar. Para la policía, el entrenamiento para operaciones de paz no puede ser aceptado como algo convencional, ya que no siempre es un requerimiento profesional, aunque el entrenamiento para operaciones específicas no es poco común. Para la mayoría de las diversas profesiones civiles involucradas en operaciones de paz, en entrenamiento en temas básicos de mantenimiento de la paz rara vez ocurre, dado que el prestar servicios en operaciones de paz no se considera generalmente un requisito para el

ascenso en la mayoría de los gobiernos, o en el sector privado. Muchos civiles, ya sea del servicio del gobierno o de Organizaciones no gubernamentales, continúan llegando a áreas peligrosas de misión con una comprensión mínima de cuestiones políticas, del medio ambiente y de seguridad personal, y son deudas potenciales para la efectividad de la misión y la seguridad propia y de sus colegas.

56. Con el objeto de rectificar la actual falta internacional de capacidad civil, los Estados Miembros que buscan contribuir a las operaciones de paz de una manera efectiva y eficiente, deberían desarrollar un plan global de generación de recursos humanos para operaciones de paz. Los Estados Miembros deberían también considerar la posibilidad de cursos orientados a los civiles, con certificación de NU para ser dados voluntariamente por los Estados Miembros que deseen contribuir equipos de entrenamiento móviles a través de sus instituciones de entrenamiento multi-disciplinario nacional. Además, si se adoptara el concepto propuesto actualmente de los Observadores Civiles de NU, será necesario darle alta prioridad al desarrollo de un adecuado programa de entrenamiento para su preparación.

57. La necesidad de que se les dé a los gerentes un entrenamiento en operaciones de paz ha sido reconocida durante mucho tiempo, pero la provisión de tal entrenamiento rara vez se ha logrado. El estar calificado profesionalmente, el tener experiencia diplomática, y/o el tener experiencia gerencial en el gobierno o el sector privado, simplemente no son suficientes para asumir los desafíos de la gerencia de una operación de paz compleja. Los Socios del Proyecto instan a los Estados Miembros a prestar más atención a este aspecto diseñando el entrenamiento de fundamento y seguridad apropiado antes del despliegue a una misión o una organización internacional que no tiene sus acuerdos de entrenamiento de la gerencia propios.

58. Con respecto a la promoción de una comprensión pública más amplia de las operaciones de paz y sus desafíos inherentes, la experiencia sigue mostrando que es insuficiente dejar esto a los informes de los medios. Los Socios del Proyecto sugieren que los Estados Miembros pueden que deseen considerar sesiones enfocadas con parlamentarios, seminarios y reuniones públicas, y estrategias de medios estructuradas cuidadosamente, donde sea admisible, para reunir la comprensión de y el apoyo a operaciones de mantenimiento de paz y particulares.

59. Con respecto a la construcción de capacidad y mejoramiento internacionales, se recomienda a los dadores intensificar el trabajo con las organizaciones regionales y sub-regionales para desarrollar conceptos de entrenamiento necesarios, actividades de soporte, y recursos para incrementar la eficiencia de los programas internacionales de entrenamiento. Otra vez, se enfatiza la necesidad de entrenamiento civil y multifuncional.

60. El entrenamiento en operaciones de paz es, sin embargo, de poco valor si el personal entrenado no es subsiguientemente desplegado a situaciones en las cuales se pueda sacar partido de dicho entrenamiento. Con ese fin, las capacidades podrían también mejorarse si los Estados Miembros y las organizaciones internacionales y regionales relevantes tuvieran mejor información sobre las habilidades entrenadas – militares, policías y civiles por unidades e particulares. Hay una clara necesidad de un mejor registro con el objeto de identificar al personal que tiene educación y entrenamiento formal en operaciones de paz, tanto genéricos como especializados. Los países que presentan programas de entrenamiento son alentados a resumir e informar los logros de entrenamiento a los estados que contribuyen con personal que asiste a dichos entrenamientos y todos deberían hacer más esfuerzos para seguir la trayectoria de sus propios graduados de entrenamiento de operaciones de paz militares, policías y civiles. Todos los Estados Miembros deberían, a su vez, crear apropiadas bases de datos nacionales del personal entrenado para operaciones de paz.

61. Otro aspecto de la construcción de la capacidad es la necesidad de dar entrenamiento adecuado al personal que tiene servicios especiales provistos o usa equipo especializado. Las áreas incluyen logística, comunicaciones, apoyo de inteligencia y equipos, todos los cuales tienen una interfase entre el estado proveedor y el estado u organización respaldado, y por lo tanto, se requiere entrenamiento especial.

62. Los Socios del Proyecto hacen notar que el trabajar para construir una capacidad internacional ha producido algunos éxitos notables. Se ha logrado algún progreso, por ejemplo, en transformar a los antiguos receptores de operaciones de paz en contribuyentes a las operaciones de paz en otras partes del mundo. En los intereses de adelantar este progreso, los Estados Miembros deberían diseñar todos los programas de construcción de capacidad para operaciones de paz, con el objeto de crear la capacidad que pueda ser sustentada por los receptores, ya sea por sí mismos o dentro de la coacción de recursos de programas de ayuda conocidos o proyectados.

63. En conclusión, las operaciones de paz pueden ser exitosas solo si la comunidad internacional trabaja junta en busca de paz y estabilidad, pero el actual suministro de personal bien entrenado para operaciones de paz no alcanza para las necesidades de hoy. Las operaciones de paz son complejas, multifacéticas, multidisciplinarias y difíciles. El entrenamiento efectivo debe reproducir situaciones reales en el terreno. La educación y el entrenamiento necesitan enfatizar el profesionalismo y la creación de una cultura de cooperación y coordinación, en un marco multidisciplinario y multinacional.