



Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

“La paz sostenible en el Sistema de Naciones Unidas: retos y desafíos para su integración”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO**

P R E S E N T A :

MARIO CORDERO VÉJAR

Director: Dr. Simone Lucatello

Ciudad de México.

Agosto de 2018.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.*





Instituto

Mora

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a la idea que cada persona desde su propia vida y su propia historia puede contribuir a que el mundo sea un lugar más pacífico. Para ello, es necesario que cada uno y cada una tenga las condiciones necesarias para desarrollar su potencial y compartirlo con la sociedad. La paz no solo es un ideal, es un ejercicio cotidiano del cual todas y todos somos partícipes.

La solidaridad, la justicia y la educación son ejes clave sobre los cuales la paz debe de ser concebida y construida. En tanto ciudadanos de una sociedad mundial, el compromiso y el esfuerzo con el cual entretijemos nuestra historia representan elementos clave para forjar una sociedad más justa, inclusiva y feliz.

A través de esta tesis y desde el ámbito de la cooperación internacional espero contribuir al análisis y al esbozamiento de algunas líneas de acción en materia de paz y seguridad para que futuras generaciones alcancen lo que tantas y tantos nos hemos propuesto: un lugar sin miedo, en el que quepamos todas y todos.

Instituto
Mora

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mi papá y a mi mamá quienes han sido los ejemplos más increíbles de armonía, esfuerzo y amor. Su cariño ha sido vital para que yo haya podido cumplir mis sueños.

A mis hermanos Eduardo y Luis, quienes han estado siempre presentes y dispuestos a ayudarme siempre que lo he necesitado. Eduardo, estoy muy agradecido por que me hayas apoyado en este viaje que ha sido la maestría.

A mis tías y tíos: Martha, Pepe, Rebe, Lilia, Óscar, Héctor, Adolfo y Fernando por su apoyo.

A Rodrigo, por tu inmenso amor, cariño y dedicación. Has sido un pilar fundamental para que esta época haya sido de las más felices.

A Mony, por siempre creer en mí y tu inmensa generosidad.

A Elsa y Moss quienes me dieron un hogar en Nueva York, muchas gracias.

A mis amigas y amigos: Horacio, quien me abrió las puertas al mundo de la cooperación internacional; a Meli, por tu cariño y amistad a través de los años; a Fran por tu increíble complicidad; a Juan Pablo, Juan Carlos; Fernando, Bernardo, Esteban y Sergio, por su entrañable amistad y comprensión.

A mis queridas y queridos Paty, Karim, Aline, a mis dos Fer, Ana, Carlos, Carla, Amado, Evan y Montse, por sus muestras de apoyo y cariño.

A Anner, Gil, Marina, Paola, Alonso, Loló, Jorge y Amaya, por su constante acompañamiento y amistad.

A mis compañeros de la maestría Alan, Mariam, Denisse, Sandra y Julia por todos los momentos juntos.



A mis maestros, Juan Pablo O’Farril, Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Gabriela Sánchez; particularmente al Dr. Simone Lucatello quien su guía académica y su gran sentido humano ha sido fundamental para concluir mi tesis; y al Dr. Robert Zuber, quien me dio la oportunidad de hacer mi pasantía en Nueva York.

A todas y todos quien han sido personas claves en mi vida, les estoy eternamente agradecido.



Instituto

Mora

ÍNDICE

Introducción general.....pág. 1

Capítulo I: De la seguridad a la paz sostenible: evolución conceptual de la agenda de paz y seguridad en el Sistema de Naciones Unidas (1945-2016).....pág. 13

Introducción.....pág. 13

1.1) De la seguridad tradicional a la seguridad humana: nuevas dinámicas de los conflictos violentos y la necesidad de ampliar el concepto de seguridad.
.....pág.15

1.2) Aproximaciones a la paz: base teórica y perspectivas del Sistema de Naciones Unidas.....pág. 28

1.3) Paz Sostenible.....pág. 40

Conclusiones.....pág.52

Capítulo II Enclaves y aportaciones a la agenda de paz y seguridad en el Sistema de Naciones Unidas (1945-2017).....pág.55

Introducción.....pág.55

2.1) Arquitectura del Sistema de las Naciones Unidas: producto de la tensión y consenso internacionales.....pág.57

2.2) El Consejo de Seguridad: guardián de la seguridad y de la paz global.....pág.61

2.3) Principales sucesos y reformas a la arquitectura de paz y seguridad al interior de la ONU (1945-1989).....pág.61

2.4) Principales sucesos y reformas a la arquitectura de paz y seguridad al interior de la ONU (1989-2017).....	pág.69
2.5) Desafíos actuales de la arquitectura de paz y seguridad.....	pág.83
Conclusiones.....	pág.87

Capítulo III Los ámbitos de la paz sostenible y la estructura de la ONU: elementos en consonancia..........pág.91

Introducción.....pág.91

3.1) Ámbitos de la paz sostenible.....	pág.93
3.2) Asamblea General: el órgano deliberativo.....	pág.96
3.3) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las aceleraciones transformativas para la paz.....	pág.98
3.4) Secretaría General: liderazgo internacional.....	pág.102
3.5) Departamento de Asuntos Políticos (DAP), contribuyendo a la prevención de conflictos.....	pág.104
3.6) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y sus mecanismos de respuesta.	pág.107
3.7) Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT)..	pág.112
3.8) La relación bidireccional: ONU y los Países Miembros.....	pág.112

Capítulo IV Metodología y análisis: el nivel de integración de la paz sostenible en el DAP, el PNUD y el DOMP..........pág.119

4.1) Propuesta metodológica.....	pág.119
4.2) Análisis comparativo del nivel de integración de la paz sostenible en el DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.127

4.3)	Análisis del nivel de integración de la paz sostenible en el Plan Estratégico del DAP 2016-2019.....	pág.134
4.4)	Análisis del nivel de integración de la paz sostenible en el plan estratégico del PNUD 2018-2021.....	pág.138
4.5)	Análisis del nivel de integración de la paz sostenible en la Resolución 2348: Mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.....	pág.142
4.6)	Análisis comparativo de la variable de Prevención respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.146
4.7)	Análisis comparativo de la variable Multidimensional respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.149
4.8)	Análisis comparativo de la variable de Financiamiento y largo plazo respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.152
4.9)	Análisis comparativo de la variable de Coherencia respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.155
4.10)	Análisis comparativo de la variable de Inclusión respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.158
4.11)	Análisis comparativo de la variable de Proceso endógeno respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.161
4.12)	Análisis comparativo de la variable de Evaluación respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.....	pág.165

<u>Conclusiones generales</u>	pág.169
-------------------------------------	---------

<u>Referencias bibliográficas</u>	pág.197
-----------------------------------------	---------

<u>Anexos</u>	pág.208
---------------------	---------



LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Ciclo del conflicto.

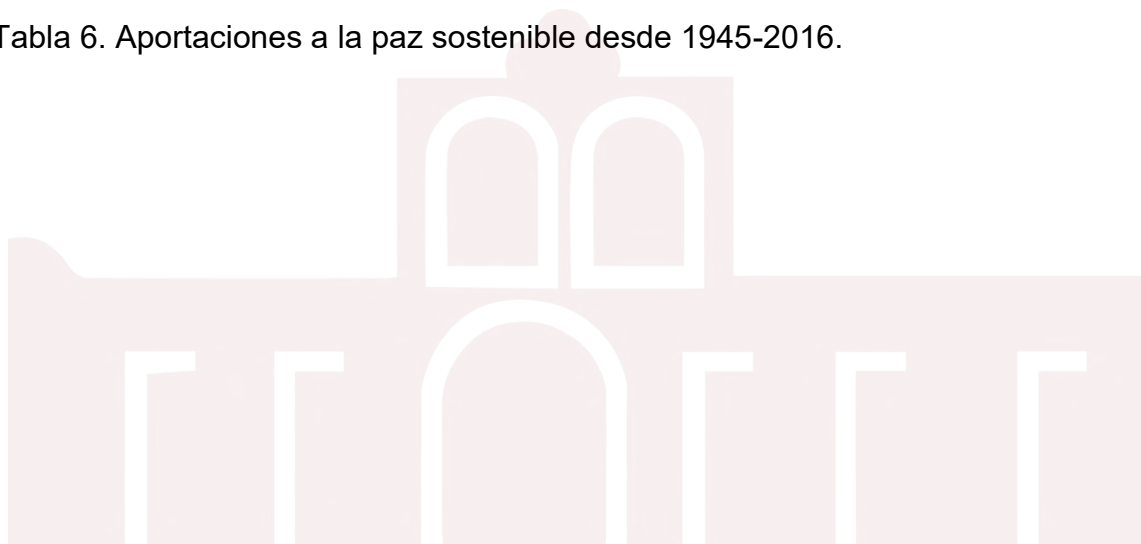
Tabla 2. Actividades de la consolidación de la paz.

Tabla 3. Evolución del concepto de consolidación de la paz.

Tabla 4. Tipología de la paz.

Tabla 5. Órganos de las Naciones Unidas.

Tabla 6. Aportaciones a la paz sostenible desde 1945-2016.



Instituto

Mora

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1. Tipología de la violencia y sus manifestaciones.
- Figura 2. La articulación de la seguridad humana en la tipología de la violencia de Galtung.
- Figura 3. Vínculos y áreas grises.
- Figura 4. Intersecciones de los 3 procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad.
- Figura 5. Áreas clave de la paz sostenible en relación a los pilares de la ONU
- Figura 6. Actores de la paz sostenible.
- Figura 7. Implicaciones de la paz sostenible.
- Figura 8. Composición del Consejo de Seguridad.
- Figura 9. Secretarios Generales a través del tiempo (1946-991).
- Figura 10. Cambios e implicaciones del nuevo orden mundial.
- Figura 11. Declaración Final de la Cumbre Mundial.
- Figura 12. Secretarios Generales a través del tiempo (1992-2017).
- Figura 13. Propuesta de reestructuración del pilar de paz y seguridad.
- Figura 14. El Sistema de Naciones Unidas.
- Figura 15. Estructura de la Asamblea General.
- Figura 16. Roles y funciones del PNUD.
- Figura 17. Composición de la Secretaría General.
- Figura 18. Funciones del DAP.
- Figura 19. Estructura del DOMP.
- Figura 20. Intersecciones de los mandatos del PNUD, DOMP y DAP.

LISTA DE SIGLAS

- ACNUR** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AGE** Revisión de la estructura de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, realizada por el Grupo de Expertos Independientes (por sus siglas en inglés)
- BBC** British Broadcast Corporation
- BLNU** Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi
- CCP** Comisión de Consolidación de la paz
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CINU** Centro de Información de las Naciones Unidas
- DAAT** Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno
- DAP** Departamento de Asuntos Políticos de la ONU
- DOMP** Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz
- EEUU** Estados Unidos de América
- EUA** Estados Unidos de América
- FENU I** Fuerza de Emergencia de la ONU
- HIPPO** Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (por sus siglas en inglés)
- MONUSCO** Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (por sus siglas en inglés)
- OACCP** Oficina de Apoyo a la Comisión para la Consolidación de la Paz
- OCHA** Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
- ODS** Objetivo de Desarrollo Sostenible
- OMP** Operaciones de Mantenimiento de Paz
- ONG** Organizaciones No Gubernamentales
- ONU** Organización de las Naciones Unidas
- ONU Mujeres** Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
- ONUC** Operación de las Naciones Unidas en el Congo
- OSC** Organización de la sociedad civil
- P5** *Permanent five*

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RDC República Democrática del Congo

TIC Tecnología de la información y las comunicaciones

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

URSS Unión Soviética

VIH Virus de la inmunodeficiencia humana



Instituto

Mora

RESUMEN

Ante un tablero internacional en el cual se desarrollan conflictos hipercomplejos, la paz y la seguridad son conceptos clave del vocabulario de la cooperación internacional para que desde este ámbito se ofrezcan contribuciones sustanciales al desarrollo de estrategias encaminadas a garantizar los derechos humanos, el desarrollo y la paz duradera. En esta tesitura, el presente trabajo ofrece un análisis de la integración del concepto de paz sostenible, a nivel de planeación estratégica, al interior del Sistema de Naciones Unidas.

La paz sostenible- reflejada en las resoluciones idénticas de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad A70/262 y S/RES/2282 respectivamente- representa el concepto, que deberá guiar las estrategias de seguridad y paz del Sistema de las Naciones Unidas, el cual hace énfasis en la prevención de los conflictos y en el abordaje multidimensional de sus causas raíz. En este sentido, se examina el proceso de formación del concepto de paz sostenible, enmarcado en la arquitectura de la paz y seguridad internacionales, desde la perspectiva de la cooperación internacional.

Instituto
Mora

ABSTRACT

In the midst of a world with hyper complex conflicts, the concepts of peace and security remain key to the vocabulary of international cooperation, which must contribute substantively to the design and implementation of strategies aimed at guaranteeing human rights, development, and lasting peace. The present thesis focuses on the analysis of the integration of the concept of sustaining peace at the level of strategic planning of the United Nations System.

Sustaining peace, contained in the identical resolutions A70/262 and S/RES/2282 of the General Assembly and the Security Council, which focuses in conflict prevention and aims at tackling root causes of conflict, represents the guideline for which UN security and peace strategies must be designed and implemented.

In this sense, the concept of sustaining peace- framed in the international architecture of peace and security- is examined from an international cooperation standpoint.

Instituto
Mora

Introducción general

La presente investigación tiene como centro analizar el nivel de integración del concepto de paz sostenible, a nivel de planeación estratégica al interior de la Organización de las Naciones Unidas- el principal sistema de cooperación internacional en el mundo en términos de representación al estar en 193 países (PNUD, s.f.)- y cuáles son las implicaciones de que se integre o no este concepto para la agenda de paz y seguridad desde una perspectiva de la cooperación internacional.

La paz sostenible representa en términos teóricos y prácticos el eje conceptual sobre el cual se debe basar la ONU para el diseño, implementación y evaluación de estrategias y acciones orientadas a sostener la paz de acuerdo con las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad 70/262 y 2282 respectivamente. Este concepto surgió de tres procesos de revisión a la arquitectura de paz y seguridad de las Naciones Unidas: a) Revisión de las operaciones de paz a través del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (HIPPO, por sus siglas en inglés); b) Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; y c) Revisión de la estructura de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, realizada por el Grupo de Expertos Independientes (AGE report, por sus siglas en inglés) los cuales fueron tomados en cuenta para posteriormente plasmar este concepto en las resoluciones idénticas de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad 70/262 y 2282, como:

un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, y poniendo de relieve que sostener

la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas (A/RES/70/262,ONU, 2016, p.2).

La paz sostenible busca alejarse del conflicto e insertar la paz como valor guía para analizar y diseñar estrategias que vayan encauzadas hacia la paz, teniendo como base los tres pilares de la ONU: el desarrollo, la paz y seguridad y los derechos humanos; y como ejes rectores la prevención y la vía política para la resolución de conflictos. Para ello, contempla 7 características fundamentales que incluye la prevención en todas las etapas del conflicto; un abordaje multidimensional y multifacético de los retos en materia de paz y seguridad; el financiamiento sostenible y la visión de largo plazo; la coherencia del Sistema de Naciones Unidas para proveer respuestas integradas; la inclusión de diversos actores; reconocimiento de la paz como un proceso endógeno; y la evaluación de actividades para sistematizar la información y generar lecciones aprendidas.

La paz sostenible representa un cambio de visión respecto a conceptos anteriores como la seguridad humana, en el sentido que pone de relieve la necesidad de entender la paz como un proceso constante el cual se construye con base en un proceso de toma de decisiones inclusivo, haciendo hincapié en las mujeres y jóvenes, y el cual sólo puede funcionar reconociendo la interrelación de factores que causan los conflictos, pero sobre todo, estableciendo la prevención como elemento prioritario. La ONU se ha caracterizado por formular su agenda de seguridad y paz en términos reactivos y no preventivos, por lo que con el concepto de paz sostenible, se busca incidir particularmente en la resolución de conflictos previo a su estallido, peor también durante el ciclo del conflicto.

Ante un escenario internacional plagado de conflictos hiper complejos-caracterizados por el surgimiento de nuevos actores, amenazas interrelacionadas,

y brechas de desarrollo a nivel país y a nivel mundial, que dan como resultado dinámicas globales interconectadas- la búsqueda de soluciones estructurales para lograr una paz duradera se posiciona como uno de los temas más relevantes y apremiantes de la realidad actual en el contexto de la cooperación internacional.

En este planteamiento se inserta el concepto de la paz sostenible, el cual reconoce que existen amenazas y dinámicas complejas las cuales deben entenderse de manera multifacética, es decir, comprendiendo las relaciones y aportaciones indirectas que un factor puede tener sobre otro. Por otra parte, la visión de la paz sostenible identifica que la paz debe de concebirse como una infraestructura que debe estar nutrida constantemente y planteada a largo plazo (Mahmoud, 2017) por lo que una estrategia reactiva es insuficiente para resolver problemas de raíz. En este sentido, debe de existir un financiamiento que respalde esta visión y que sustente los objetivos que se planteen. Para ello los mecanismos de financiación alterna, como la recaudación voluntaria y las alianzas con las instituciones financieras internacionales resultan indispensables. Asimismo, la extensión de la red de alianzas a nivel internacional, regional y local es uno de los ejes sobre los cuales la paz sostenible propone crear procesos de toma de decisiones más inclusivos y que correspondan en mayor medida a las realidades en las cuales se desea intervenir. Este último término, intervenir, resulta problemático ya que la característica principal de la paz sostenible es que la paz no funciona como proceso de imposición exterior, sino como un consenso a nivel país, el cual puede estar apoyado por la cooperación internacional a nivel de acompañamiento. En esta línea, la paz sostenible enfatiza la necesidad de trabajar con infraestructuras de paz ya existentes. Finalmente, la paz sostenible acentúa la necesidad de contar con una evaluación de las actividades realizadas, así como al personal que opera en este contexto, con el objetivo de mejorar las acciones encaminadas hacia una paz duradera.

En esta tesitura, el concepto de paz sostenible se posicionó como base conceptual para la formulación de la agenda de paz y seguridad al interior de las Naciones

Unidas a partir del 2016, fecha en que se emitieron las resoluciones que la conceptualizaron y la cual ejemplifica a la ONU como producto del consenso y la tensión de los 193 Países Miembros y territorios que lo conforman, ya que son ellos quienes aprobaron las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad que contienen el concepto de la paz sostenible.

No obstante, es importante apuntar que la composición del Consejo de Seguridad, principal órgano encargado del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales sólo se conforma por 15 de los 193 Países Miembros de la ONU.

Lo anterior no refleja una representatividad del sistema internacional actual, sino una composición que corresponde al término de la II Guerra Mundial. Los diversos contextos históricos y políticos internacionales los cuales han moldeado y continúan configurando el Sistema de Naciones Unidas resultan fundamentales para entenderlo como un modelo de cooperación. Abundando en lo anterior, la fragmentación, duplicación de actividades, falta de recursos y de consenso de la ONU resultan de particular interés para entender cómo es que con base en esta configuración, la ONU aborda la agenda de paz y seguridad globales.

Esta tesis surge de la observación y el reconocimiento de un tablero global cada vez más complejo, en donde tomando en cuenta el mandato de la ONU de salvar a las futuras generaciones de los efectos de la guerra (ONU, 2015) y su constitución como sistema de cooperación internacional, resulta un organismo relevante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En este sentido, se pone de manifiesto la importancia de profundizar y analizar desde una perspectiva de la cooperación internacional, las estrategias y acciones que lleva a cabo la ONU en materia de paz y seguridad, contenidas en la paz sostenible, así como la coherencia y trascendencia de que la ONU responda a las distintas realidades como uno. Es decir, que provea soluciones integradas como un solo sistema. Para ello es importante conocer cómo se encuentra estructurada la

ONU y aprovechar de las ventajas comparativas que ofrece cada entidad en la búsqueda de soluciones de raíz.

Con base en la revisión de literatura y mi experiencia en las prácticas profesionales realizadas de julio 2017 a noviembre de 2017 en Global Action to Prevent War, una organización de la sociedad civil basada en Nueva York, anclada en el seno del Sistema de Naciones Unidas, la hipótesis que se plantea en este trabajo de investigación es que la integración del concepto de paz sostenible, a nivel de planeación estratégica, no es consistente al interior de la ONU.

Por lo tanto, la tesis busca responder a las preguntas de investigación: ¿De qué manera se integra el concepto de paz sostenible, a nivel de planeación estratégica, al interior del Sistema de Naciones Unidas? ¿Cuáles son las implicaciones de que la ONU integre o no el concepto de paz sostenible?

Para ello, esta tesis está basada en un diseño cualitativo y cuantitativo documental, el cual toma como base la revisión de literatura de más de 100 textos que incluyen libros, revistas, artículos periodísticos, sitios web, entre muchos otros, para establecer un marco teórico a partir del cual se presente un contexto histórico y conceptos clave en materia de paz y seguridad. Posteriormente, un análisis de las principales herramientas de la agenda de paz y seguridad que propone la cooperación internacional- reflejada en el Sistema de Naciones Unidas- para hacer frente a las diversas amenazas que vulneran la paz, así como una descripción de la estructura del Sistema de Naciones Unidas en relación al concepto clave a analizar: la paz sostenible. A continuación se establece la metodología utilizada para llevar a cabo el análisis lo cual dará como resultado los principales hallazgos. Finalmente, se proporcionarán conclusiones y recomendaciones.

Es importante enfatizar que por análisis documental se entiende “el análisis que pone en contacto al documento con el usuario por medio de una serie de

operaciones intelectuales complejas cuyo resultado es la representación del documento de una manera condensada y distinta al original” (Courrier, 1976, p.178).

En este caso, las operaciones intelectuales equivalen a identificar de manera semántica tanto el concepto de paz sostenible, como sus características en documentos de planeación estratégica particularmente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Mantenimiento de la Paz, cuyos mandatos corresponden a los tres ámbitos (político, desarrollo y paz y seguridad) de la paz sostenible propuestos por las resoluciones 70/262 y 2282 de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad (2016) respectivamente. Puesto de otra manera, significa interpretar las unidades o palabras seleccionadas (Pincemin, 2010) en cada Plan Estratégico de cada entidad seleccionada.

Para identificar este nivel de integración, se ha creado una matriz de análisis que en el cual se identificará de manera semántica las características de la paz sostenible tanto en las metas como en los objetivos de los planes estratégicos generados por cada entidad, que correspondan a un periodo posterior de la inserción del concepto de paz sostenible en el Sistema de Naciones Unidas.

Es importante apuntar que esta tesis analiza la integración de la paz sostenible a un nivel de planeación estratégica, por lo que su limitante reside en que el análisis se concentra en las acciones, estrategias, metas y objetivos propuestos por las entidades seleccionadas. Es decir, no se analiza la puesta en práctica de estas acciones, estrategias, metas y objetivos. Lo anterior resulta de la insuficiencia de tiempo y recursos necesarios para este siguiente nivel de análisis contemplados en el diseño de la investigación.

El objetivo es analizar la integración del concepto de paz sostenible a nivel de planeación estratégica al interior de la ONU, específicamente en las entidades mencionadas, para conocer en qué estado se encuentra esta integración y cuáles

son las implicaciones de que se integre o no este concepto en este sistema de cooperación internacional. Asimismo, se busca documentar los grandes cambios conceptuales de la agenda de paz y seguridad desde 1945-2017, los cuales, enclavados en distintos contextos socio históricos, son fruto de las diversas realidades internacionales; y finalmente contribuir a la producción de análisis del fenómeno de la paz y seguridad desde la perspectiva de la cooperación internacional.

La tesis se estructura de la siguiente manera:

El Capítulo I ofrece una revisión a los principales conceptos y paradigmas de la agenda de paz y seguridad en el Sistema de Naciones Unidas desde 1945 hasta el 2017, tomando como punto de partida conceptual el triángulo de la violencia de Galtung y la seguridad como mecanismo de protección ante las amenazas tradicionales de los conflictos interestatales. Posteriormente, se examina la ampliación del concepto de seguridad, reconociendo nuevas dinámicas de los conflictos y de actores, contenidos en el análisis multidimensional que aporta la seguridad humana. Asimismo, se exploran las diversas aportaciones teóricas del ciclo del conflicto que abarca desde la prevención hasta la consolidación de la paz, concepto que guió durante décadas las operaciones de paz, principal mecanismo de mantenimiento de paz y seguridad de las Naciones Unidas. Finalmente, se repasa el proceso de revisión que dio lugar al concepto de paz sostenible, así como sus características e implicaciones en la agenda de paz y seguridad internacionales.

El Capítulo II busca explicar cómo está constituido el Sistema de Naciones Unidas, haciendo hincapié en que este sistema es el producto de momentos históricos clave los cuales además de darle forma, continúan influenciando su estructura; y también producto de la relación entre los diversos países que la conforman. Lo anterior resulta clave para entender mecanismos de funcionamiento de la agenda de paz y seguridad, particularmente del Consejo de Seguridad, principal órgano de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, se documentan y explican los diversos sucesos y reformas a la arquitectura de paz y seguridad al interior de la ONU desde 1945 hasta el 2017, particularmente referente a las operaciones de paz, ya que éstas además de ser las principales herramientas de mantenimiento de paz de la ONU, ejemplifican la institucionalización de la paz y seguridad al interior del Sistema de Naciones Unidas. Finalmente, con la llegada de la paz sostenible se pone de relieve los principales desafíos y obstáculos a los cuales se enfrenta la ONU en materia de paz y seguridad, tomando como base la reforma propuesta por el actual Secretario de la ONU, Antonio Guterres.

En el Capítulo III se plantean los tres ámbitos propuestos por la paz sostenible (político, desarrollo y paz y seguridad) con el propósito de establecer una correspondencia conceptual entre los mandatos de las diversas entidades que componen la arquitectura de paz y seguridad de la ONU y la paz sostenible. Dentro de ellos se encuentra la Asamblea General de la cual se desprenden el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), principal entidad encargada de promover el desarrollo sostenible; y la Secretaría, de la cual se desprende el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DOMP). Para ello, se hace una descripción de los Órganos y departamentos mencionados, así como de sus mandatos y funciones estableciendo el racional detrás de la selección de éstos, como entidades a analizar para identificar el nivel de integración de la paz sostenible.

En el Capítulo IV se explica la metodología que corresponde a un diseño cualitativo de análisis documental en el que de manera semántica se identificó tanto el concepto de paz sostenible como sus 7 características: prevención, multidimensionalidad, financiamiento y largo plazo, coherencia, inclusión de actores, proceso endógeno y evaluación de actividades, dando lugar a 8 variables, considerando como octava variable la inserción del concepto en la visión.

Para ello se tomó en cuenta dos factores: por una parte el DOMP no cuenta con plan estratégico ya que su operación depende del mandato que formule el Consejo de Seguridad, por lo que se analizó el mandato de la MONUSCO que corresponde a la Operación de Mantenimiento de Paz (OMP) en la República Democrática del Congo. Por otra parte, cada documento tiene un formato distinto, por lo que se tomó como base el formato en el cual el DAP (2015) presenta su Plan estratégico 2016-2019, el cual se clasifica de acuerdo a metas y objetivos, en donde la meta tiene un mayor valor en términos estratégicos que los objetivos.

Posteriormente, se formuló una matriz de análisis en la que para las 7 características de la paz sostenible se les asigna un valor de 2 puntos si se encuentra en la meta y de 1 punto si se encuentra en el objetivo. Para la octava variable, si ésta no fue mencionada se le asignó el valor de 0, mientras que si sí se fue mencionada, su valor correspondió al puntaje máximo por variable que se estableció en cada matriz de análisis.

Con base en este puntaje se analizó la relación entre puntaje obtenido y el puntaje máximo potencial, lo cual dio como resultado el nivel de integración de cada variable y del concepto como tal, expresado en términos de puntos porcentuales.

En este mismo capítulo se presentarán los resultados por cada variable analizada dentro de cada entidad seleccionada, así como un comparativo entre departamentos, dentro de los cuales destacan que:

- El DAP es el único que menciona el concepto de paz sostenible dentro de su visión y es quien integró de mayor manera el concepto en un 77.66%, mientras que el PNUD quien alinea su visión a la Agenda 2030 integra de manera no intencional en un 59.61%, y finalmente el DOMP quien alinea su visión a la consolidación de la paz, integró este concepto en un 51.56%.

- Respecto a la variable de prevención, el DAP resultó el mejor calificado con un 78%, estableciendo en su primer meta, la necesidad de fortalecer la agenda de paz y seguridad a través de la prevención, mientras que el PNUD careció de lineamientos de prevención, observándose un 30% de integración; y el DOMP con un 50% incorporando la prevención en un conflicto que ya ha estallado.
- Las variables mejor calificadas para las tres entidades fueron las de multidimensional, evaluación de actividades e inclusión de actores, poniendo de relieve que las tres entidades reconocen la importancia de abordar conflictos de manera multifacética, basados en lecciones aprendidas y la sistematización de la información; y la importancia de incluir todo tipo de actores sobre todo regionales y locales en la búsqueda de procesos de toma de decisiones y soluciones inclusivas.
- La variable de proceso endógeno, considerada como clave por la paz sostenible, fue la calificación más baja para el PNUD y el DAP, mientras que el DOMP se posicionó como el departamento que mayor énfasis pone en la idea de la paz como proceso endógeno.

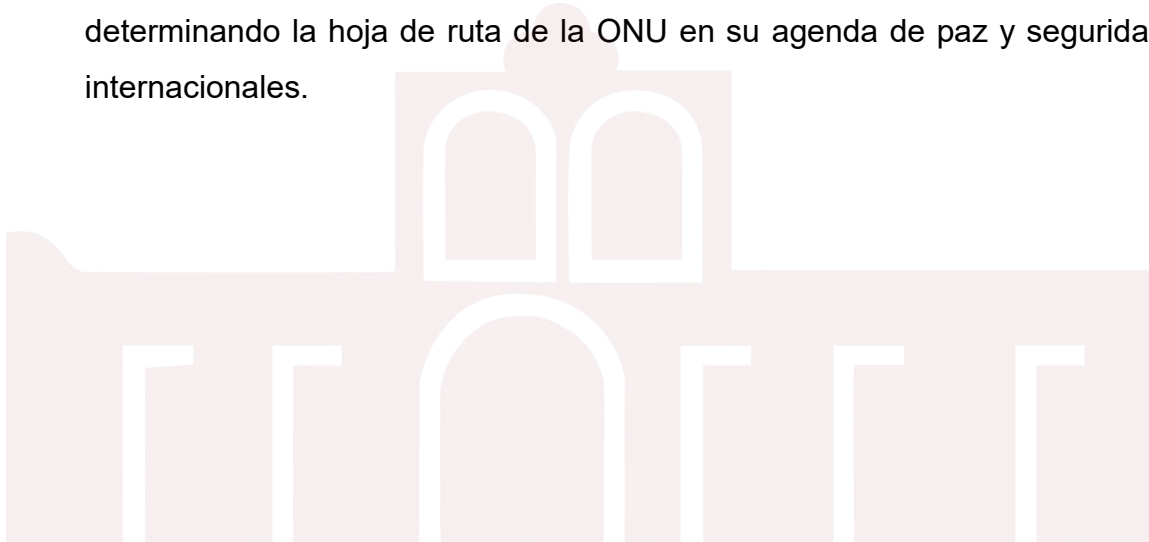
En este sentido, permanece una brecha importante entre el concepto de paz sostenible y su integración a nivel de integración al interior de la ONU.

Los principales hallazgos pueden entenderse en 4 sentidos:

- a) Es importante investigar y profundizar cómo la Agenda 2030 y el concepto de paz sostenible pueden ser armonizados para construir con base en las ventajas comparativas de cada concepto una agenda de paz y seguridad que constituya la misma visión para todo el Sistema de Naciones Unidas.
- b) Ante la falta de mecanismos de implementación de conceptos, decisiones y resoluciones, se recomienda construir una hoja de ruta en la cual se den a conocer los nuevos planteamientos que establezca, cuente con controles

para monitorear su implementación y finalmente se armonice el trabajo de la ONU.

- c) A pesar de los grandes esfuerzos y avances por diseñar e implementar estrategias de seguridad y paz multidimensionales, la visión y la operación de las actividades dentro de esta agenda, corresponden a una visión en gran medida tradicional.
- d) El contexto internacional, caracterizado por el balance de poder, sigue determinando la hoja de ruta de la ONU en su agenda de paz y seguridad internacionales.



Instituto

Mora



Instituto

Mora

Capítulo I: De la seguridad a la paz sostenible: evolución conceptual de la agenda de paz y seguridad en el Sistema de Naciones Unidas (1945-2016).

Introducción

La paz y la seguridad son términos polisémicos y cargados de historia, por lo que no es casualidad que también la conceptualización que la cooperación internacional ha hecho de ellos, y por lo tanto la puesta en prácticas de las diversas estrategias para alcanzarlas, ha variado de acuerdo a las coordenadas temporales. Lo anterior no implica que ambos conceptos son productos arbitrarios, sino que éstos han sido redefinidos, resignificados y enriquecidos con base en la experiencia, la investigación desde distintas disciplinas y corresponden a la forma en la que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha evolucionado como institución (Cliffe y Novosselof, 2017).

En este primer capítulo se revisarán los términos clave y aportes teóricos que han dado lugar a las definiciones contemporáneas de paz y seguridad, desde la perspectiva de la cooperación internacional - anclada en el sistema de Naciones Unidas- acompañado de los contextos correspondientes a cada cambio conceptual.

Desde la seguridad tradicional concebida como la protección del Estado ante amenazas externas e internas, hasta la seguridad multidimensional, enriquecida por amplios debates y la aceptación de nuevas amenazas enclavadas en un contexto global, la paz y la seguridad han adquirido nuevas características. Lo anterior ha sido suscitado, en gran medida, por la dinámica de los nuevos conflictos y amenazas a la paz internacional, el surgimiento de nuevos actores, la integración de sectores poblaciones clave como agentes de paz, así como por las propias modificaciones que ha sufrido la ONU, como sistema de cooperación internacional.

Las nuevas coyunturas internacionales aunadas a la cada vez más compleja naturaleza de los conflictos han mostrado la relevancia de contar con un sistema internacional coordinado y coherente.

Asimismo, el concepto de paz también se ha ido modificando, concibiéndose como una infraestructura social, política y cultural desde la cual se debe construir en oposición a la paz como ausencia de guerra.

La ampliación y enriquecimiento de ambos conceptos han dado lugar a nuevos marcos teóricos, los cuales se revisarán a lo largo del capítulo, que obligan a concebir la agenda de paz y seguridad desde ópticas multidimensionales y por lo tanto proponiendo nuevos abordajes, íntimamente relacionados al desarrollo y a los derechos humanos.

La consolidación de la paz, mencionado por primera vez en Una agenda para la paz en 1992 (Boutros-Ghali) constituyó un cambio de paradigma en la manera en la que la ONU se aproximaba a contextos violentos. Lo anterior visibilizó la paz como un proceso de largo plazo, en el cual se debían integrar nuevas estrategias y herramientas para evitar la recaída en conflictos violentos.

Actualmente, la paz sostenible -derivado de 3 distintos procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad- se ha posicionado como el concepto rector de la agenda de paz y seguridad de la ONU. Sin embargo, la puesta en práctica de este concepto conlleva retos implícitos, como el cambio de visión de la ONU misma, financiamiento predecible, así como la planeación, análisis e implementación de estrategias coherentes. Este primer capítulo busca establecer un marco teórico el cual servirá de punto de partida para el análisis que se realizará posteriormente.

1.1) De la seguridad tradicional a la seguridad humana: nuevas dinámicas de los conflictos violentos y la necesidad de ampliar el concepto de seguridad

La ONU fue construida con la expresa intención de que los países miembros cooperen entre ellos para cumplir con los objetivos propuestos en la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945) siendo el principal: mantener la paz y seguridad internacionales.

Inscrito en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (1945) se lee:

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos:

A preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”(p.2).

Bajo esa premisa, la paz era concebida como la ausencia de guerra, y la seguridad como un instrumento conceptual y práctico para mantener la paz y disminuir los conflictos¹ violentos.

Este concepto de seguridad tradicional reposa en la tipología de la violencia que hizo Johan Galtung para entender la naturaleza del conflicto.

- **Violencia Directa:** la violencia que se manifiesta, por ejemplo la física y psicológica. “Son aquellas situaciones en que por medio de una acción una persona causa un daño directo sobre el sujeto destinatario, sin que haya

¹ Desde la perspectiva teórica, Johan Galtung (1958), quien, primeramente, definió un conflicto como “el surgimiento de dos objetivos incompatibles, es decir, una contradicción.” (p.18) enfatizó que el conflicto no era necesariamente negativo ya que... “es inherente a cualquier sociedad y...manejado de manera creativa puede reajustar estructuras sociales, eliminando insatisfacciones y apuntando a las causas del conflicto, creando un nuevo orden. (Ware et al. 2007) Sin embargo, es negativo cuando se utiliza la violencia para resolver un conflicto, dando lugar a los conflictos violentos.

apenas mediaciones que se interpongan entre el inicio y el destino de las mismas” (Jiménez Bautista, 2012, p.150).

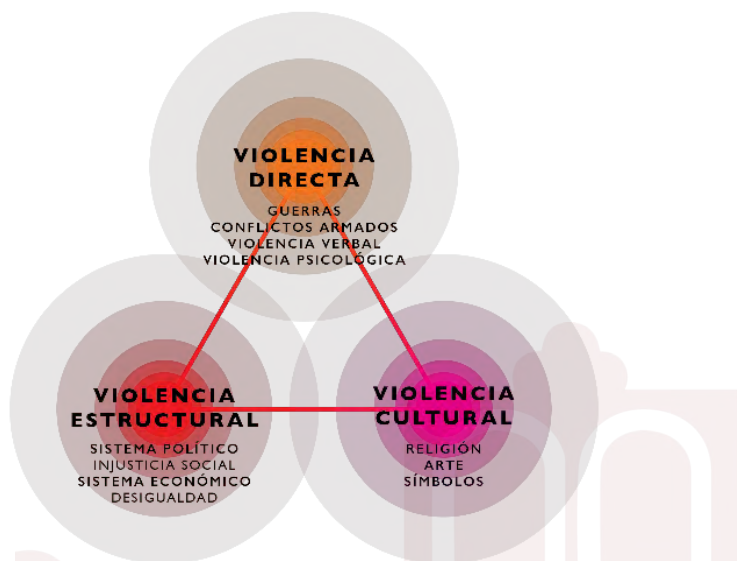
- Violencia Estructural: “intrínseca a los sistemas políticos, sociales y económicos[...]podría ser entendida como un tipo de violencia indirecta presente en la injusticia social, y otras circunstancias que en definitiva hacen que muchas de las necesidades de la población no sean satisfechas cuando, con otros criterios de funcionamiento y organización, lo serían fácilmente” (Jiménez Bautista, 2012, párr.84).
- Violencia Cultural: “aquellos aspectos de la cultura², en el ámbito simbólico de nuestra experiencia que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural. Se materializa en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales-lógica, matemáticas-símbolos, etc.” (Galtung, 2003, p.4).

Instituto

Mora

² La cultura como “el conjunto de normas e instituciones propias de cada sociedad intenta justificar y dar coherencia a todas las actuaciones que las personas llevan a cabo, favorece la integración entre ellas, con otros grupos, comunidades, el conjunto de la humanidad y con la naturaleza y el universo” (Jiménez-Bautista, 2003, párr. 99).

Figura 1. Tipología de la violencia y sus manifestaciones.



Fuente: elaboración propia con base en el Triángulo de la Violencia de Galtung en Teoría de Conflictos 1998, p.173.

Históricamente, la seguridad supuso una protección de la violencia directa, es decir, la que se manifestaba en guerras o conflictos armados al interior del país, y la cual estaba caracterizada por medios de defensa estrictamente militares.

Esta aproximación, de acuerdo a George F. Kennan se define como seguridad nacional: “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (De la Corte, 2014 p.4).

Esta cita puntualiza que la seguridad descansa en dos principios: una interferencia seria y la amenaza de una potencia extranjera. Al incluir este segundo principio, la seguridad adquiere una dimensión internacional en la cual la principal amenaza es otro Estado. Ante ello, la seguridad militar se posicionó como la manifestación primaria para mantener seguro al Estado en un contexto internacional (De la Corte, 2014).

Ante una experiencia traumática internacional reflejada en dos guerras mundiales, y con la fundación de la ONU en 1945 como un sistema de cooperación internacional para preservar la paz, el concepto de seguridad se transforma al admitir aspectos no militares, materializándose en seguridad colectiva. Miguel Ángel Ballesteros (2011) la define como “el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos” (p.53).

La ONU plasma este cambio conceptual en el Capítulo IX, Art. 55 de su Carta (1945):

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades (p.39).

Las citas anteriores son fundamentales para identificar dos aspectos clave de la transformación de seguridad tradicional en seguridad colectiva:

- a) Por una parte, la seguridad adquiere un cariz desde la cooperación internacional como resultado de un proceso de decisión de ciertos países. Los países encargados de determinar si hay una amenaza están representados por el Consejo de Seguridad (ONU, 1945).

- b) Incluye aspectos no militares y el establecimiento de condiciones de bienestar para propiciar relaciones pacíficas y amistosas.

En términos conceptuales implicó un cambio importante para entender la seguridad y la paz en un contexto internacional. Sin embargo, en términos prácticos, el inicio de la Guerra Fría -y durante la extensión de ese periodo- direccionó fundamentalmente la noción de seguridad, dividiendo al mundo en un sistema bipolar en donde los “Los dos grandes vencedores, EE UU y la URSS, se convertían en *superpotencias* y creaban sus respectivos bloques, integrando países en sus esferas de influencia mediante pactos económicos y militares” (Ministerio de Educación de España, s.f. párr.1).

En esta división Este-Oeste se ejemplifica con gran claridad cómo la securitización del Estado y la cooperación internacional en el ámbito de seguridad tomó gran fuerza y estableció los parámetros de la agenda teórica y empírica de seguridad, reapuntando hacia una militarización.

En estos años, la lucha ideológica entre capitalismo-socialismo; Este-Oeste; una cosmovisión del desarrollo contra otra; se caracterizó -no por una guerra directa- sino por varias guerras peleadas indirectamente en territorios ajenos³ y una carrera armamentista descontrolada.

Después de años de conflictos indirectos e incertidumbre, la URSS se colapsó y EEUU se posicionó como el actor global hegemónico por excelencia.

El fin de la Guerra Fría, protagonizada por las dos superpotencias de esa época: EEUU y la entonces Unión Soviética, supuso una reconfiguración del tablero internacional y con ello, tanto continuidad como cambios drásticos en las dinámicas globales de los conflictos violentos. La multiplicidad de actores y el conjunto de

³ Dentro de ellos se puede mencionar la Guerra de Vietnam, Afganistán y Corea.

diversas amenazas imprimieron nuevas dimensiones de análisis y características que se adhirieron al concepto de seguridad. La seguridad- tradicionalmente conceptualizada como la protección del Estado y de su territorio- también encontró un proceso de desgaste conceptual y práctica (Aravena, 2002).

El surgimiento de nuevos actores, la radicalización de algunas ideologías, el avance tecnológico, la inadecuada gestión de los recursos naturales, y sobre todo el reconocimiento de amenazas no tradicionales expusieron conflictos más complejos y fragmentados imposibilitando la consecución de una paz duradera. Como resultado de ello, se visibilizó la insuficiente infraestructura teórica y práctica del Sistema de Naciones Unidas para abordar amenazas y conflictos violentos que antes no estaban contemplados explícitamente dentro de la agenda de seguridad y que en términos teóricos correspondían a los ángulos de violencia estructural y cultural.

Por una parte el conflicto interestatal, el cual constituía una mayoría estadística de los conflictos, pasa a ser mayoritariamente intraestetal⁴, dando paso a conflictos relacionados a la falta de capacidad y legitimidad de gobiernos, haciendo necesario analizar y reevaluar las aproximaciones teóricas y prácticas para resolver conflictos violentos.

De los 82 conflictos desarrollados entre 1989 y 1992, 79 se llevarían a cabo al interior de los países y únicamente tres se suscitarían entre Estados. La mayoría de estos enfrentamientos tendría lugar en países considerados de medio o bajo desarrollo. Durante 1993 hubo 52 conflictos de gran magnitud en 42 Estados y en otros 37 hubo conatos de violencia política. De esos 79 países, 65 corresponderían a países en desarrollo (PNUD, 1994). A principios del siglo XX, alrededor del 90% de las víctimas de los conflictos eran militares; para finales del mismo periodo, el 90% corresponderían a civiles. Más de la mitad de los enfrentamientos habían permanecido más de una década arrojando entre cuatro y seis millones de muertos

⁴ Es importante apuntar que los conflictos intraestatales no sustituyen a los interestatales, sino que en este periodo se observa una tendencia el número de conflictos los cuales en su mayoría son de naturaleza intraestatal. En este sentido se enfatiza que ambas lógicas han convivido históricamente.

de la población civil. Entre 1989 y 1992 perdieron la vida más de 1000 personas por año en ocho países: Afganistán, Angola, Filipinas, India, Perú, Somalia, Sudán y Sri Lanka (Zavaleta, 2015, p.70).

Por otra parte, de acuerdo con el periódico La Vanguardia (2015) el número de personas subalimentadas de 1990 a 1992 era de 216 millones.

Más de 1.000 millones de personas siguen viviendo en condiciones de pobreza absoluta, casi 900 millones no saben leer ni escribir y 1.750 millones carecen de agua potable. Aproximadamente 10 millones no disponen de vivienda, unos 800 millones pasan hambre todos los días, 150 millones de niños menores de cinco años (uno de cada tres) se encuentran en estado de desnutrición y 14 millones de niños mueren cada año antes de cumplir su primer lustro. En muchos países africanos y latinoamericanos, la década de los ochentas registró estancamiento, o incluso retroceso, en lo que respecta a logros humanos (PNUD, 1990, p.6).

Estas amenazas suponían graves afrentas a los procesos de paz, ya que en este proceso de análisis que daría lugar a una nueva conceptualización de seguridad, se visibilizó la relación entre los daños a las infraestructuras sociales-manifestados en hambruna, falta de acceso a servicios público, pobreza, entre muchos otros- y las condiciones necesarias para asegurar una paz relativa. Es decir, se identificó que la falta de condiciones propicias en el sector social y político crearía condiciones de inseguridad tradicional.

“Los sistemas de apoyo comunitario, y los servicios sanitarios y psicosociales suelen quedar gravemente debilitados...las consecuencias de la violencia puede ser todavía más profundas que en tiempos de paz. El alcance y el impacto [de estas consecuencias] limita la capacidad de comunidades enteras para recuperarse del conflicto” (ONU Mujeres, 2010, párr.3).

Asimismo, en Seguridad Humana, Nuevos enfoques, Claudia Fuentes (2004) señala nuevos elementos en la coyuntura internacional:

- El impacto de la globalización en diversas dimensiones y la interdependencia. Lo característico de las relaciones internacionales era la diferenciación interno-externo. En el contexto de la globalización han tendido a desaparecer las diferencias entre los ámbitos nacionales y el internacional. En el encadenamiento causal global-local muchas veces ni siquiera intermediado por lo nacional.
- Brechas de desarrollo. Se evidencian grandes dificultades en términos de superar la pobreza y graves inequidades y desigualdades en la distribución de los recursos económicos y en la toma de decisiones a nivel nacional, regional e internacional.
- Reducción de las capacidades estatales. El caso de las finanzas globales es el que evidencia con mayor fuerza la reducción de las potestades del Estado para controlar flujos globales. De igual forma, el nuevo contexto global cambia la escala de las dimensiones de las problemáticas -que antes tenían un carácter exclusivamente nacional- a un nuevo sistema intencional que exige respuestas globales que incorporen tanto a actores estatales como no estatales (p.14).

Como resultado, “En 1992, la ONU haría un llamado para que los esfuerzos de la sociedad mundial por consolidar la paz y la seguridad internacionales se orientaran no sólo a la contemplación de amenazas tradicionales sino de todas aquellas provenientes de ámbitos diversos” (Gottsbacher, Kanety, Martínez-Solares, 2016, p.12).

La realidad aunada a la coyuntura internacional obligó a miembros de la academia, la sociedad civil, a los gobiernos y al Sistema de Naciones Unidas a transformar una vez más el concepto de seguridad.

En esta tesitura surge entonces la seguridad humana -plasmado en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 como un concepto multidimensional y multidireccional, incorporando nuevas categorías de análisis y distanciándose del paradigma tradicional de seguridad basado en la militarización y en la protección del Estado- definida como:

[...] protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (Comisión de la Seguridad Humana, 2003, p.4).

Este cambio significó un reemplazo en el enfoque estadocéntrico por uno orientado hacia las personas, así como un reconocimiento de la violencia latente intrínseca a los modelos económicos, políticos y culturales. Es decir, se incluyó una perspectiva desde la violencia estructural, en donde la seguridad no sólo se manifestaba en aspectos físicos como la guerra o los conflictos armados, sino también en características ancladas a los sistemas políticos y económicos que propiciaban la desigualdad, el hambre y la pobreza (PNUD, 1994).

De esta manera se construyó el concepto de seguridad humana, como un “marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado con que se enfrentan los gobiernos y las personas” (ONU, 2007 párr.1).

En este mismo Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1994) se establecieron cuatro principales componentes de la seguridad humana los cuales posteriormente se ampliaron a 5 principios rectores:

- a) Antropocéntrica
- b) Universal
- c) Multidimensional y multisectorial
- d) Interdependiente, indivisible y vulnerabilidad mutua
- e) Contextualizada

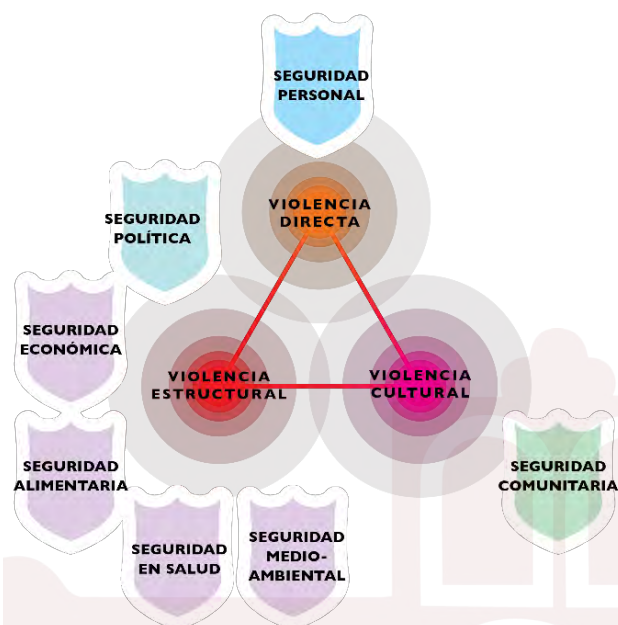
En primer lugar, antropocéntrica se refiere a que está centrado en las personas y a las amenazas que pudiera o recibe en su cotidianidad; universal establece el carácter de derecho, obligación y competencia de la seguridad para todas las personas; multidimensional y multisectorial hace alusión a que debido a la diversa índole de amenazas a las cuales se enfrentan las personas, los mecanismos para contrarrestarlos deben ser igualmente diversas y a través de diferentes actores; la interdependencia, indivisibilidad y vulnerabilidad mutua se entiende en la medida en la que una disfunción en un sistema se reproduce en subsistemas conexos; finalmente, contextualizada hace hincapié en la necesidad de entender las complejidades y variables en contextos específicos (Zavaleta, 2015).

Es fundamental destacar el principio multisectorial ya que aquí se reconocen expresamente las nuevas amenazas⁵ que dan lugar a un nuevo espectro de seguridad. La articulación del entendimiento de conflictos violentos más complejos, aunado al reconocimiento de abordar los conflictos desde sus raíces da como resultado 7 esferas que amplían el concepto de seguridad tradicional:

- Seguridad económica: ante la amenaza de la pobreza.;
- Seguridad alimenticia: ante la amenaza del hambre.
- Seguridad de salud: ante la amenaza de las lesiones y la enfermedad.
- Seguridad medioambiental: ante la amenaza de la contaminación, deterioro del medio ambiente y agotamiento de los recursos.
- Seguridad personal: ante una amenaza que incluye distintas formas de violencia.
- Seguridad comunal: ante la amenaza contra la integridad de las culturas.
- Seguridad política: ante la amenaza de la represión política (PNUD, 1994, p.28).

⁵ Es importante aclarar que estas amenazas no son nuevas en cuanto a que no existieran, sino nuevas en el sentido que previamente, estas condiciones de hambruna, desigualdad, etc., no estaban contempladas dentro del espectro de la agenda de paz y seguridad.

Figura 2. La articulación de la seguridad humana en la tipología de la violencia de Galtung.



Fuente: Elaboración propia basada en la información del Informe del PNUD (1994) y el triángulo de la violencia de Galtung (1998).

La seguridad humana consiste, entonces, en proteger a las personas de amenazas para que las personas puedan realizarse como individuos y dentro de una sociedad, entendiendo las distintas dinámicas por las cuales atraviesan las personas, tomando en cuenta sus distintas necesidades, las múltiples variables que se concatenan e influyen la vida de las personas, así como una comprensión de la interconectividad de dimensiones en las cuales una persona está inserta y; finalmente, a la cual todos y todas deberían de tener acceso.

La seguridad humana propone desde una perspectiva multifacética- reconociendo un surgimiento de nuevos actores, la transformación de los conflictos, (no sólo de interestatales a intraestatales, sino el reconocimiento de amenazas que previamente no habían sido contempladas dentro de la agenda de paz y seguridad y la eliminación de barreras geográficas), y la interdependencia generada por un mundo globalizado,- el fin de la violencia estructural, cultural y física atendiendo a las raíces estructurales de los conflictos derivados de los sistemas políticos y económicos, su manifestación en violencia física y psicológica y el reforzamiento a

través de la violencia cultural expresada en ideologías, lenguaje y otros factores de la realidad simbólica.

Como refiere Fuentes (2004), “la consideración analítica de este fenómeno [de la violencia] puede ser ejecutada con mayor facilidad si se consideran tres aspectos principales: condiciones que propician la violencia; actores que la ejecutan; y las medidas de prevención para evitar el desencadenamiento de la violencia y la crisis humanitaria”. (pp.14-15) Es decir, la eliminación de la violencia como punto focal y articulador.

Es importante decir que la seguridad humana no desplaza forzosamente a la seguridad nacional, la cual por supuesto también es necesaria, sino que amplía la concepción e intenta encontrar un espacio de convivencia entre ambas en donde enfocándose a las causas de la inseguridad y a la prevención, se podrá abordar de manera estructural los problemas que resultan en la inseguridad humana.

La seguridad humana, de acuerdo con la Comisión para la Seguridad Humana (CHS por sus siglas en inglés) es complementaria a la seguridad nacional en cuatro aspectos:

- 1) Su principal interés o preocupación es el individuo y la comunidad, en vez del estado.
- 2) Las amenazas a la seguridad de los individuos incluye vulnerabilidades y condiciones que no siempre han sido clasificadas como amenazas para la seguridad del estado.
- 3) Admite más actores que sólo el Estado.
- 4) Lograr la seguridad humana incluye no solo proteger a las personas sino también empoderarlas para enfrentar situaciones por sí mismos (OCHA, 2007).

La seguridad humana representa una ampliación de la seguridad tradicional e intenta encontrar un espacio de convivencia en donde enfocándose a las causas de la inseguridad y a la prevención, se podrá abordar de manera estructural los problemas que resultan de todo tipo de amenazas y por consiguiente la consecución de una paz más robusta.

La seguridad humana por lo tanto establece dos estrategias principales:

- La protección, definida por la HSC como las estrategias, establecidas por los Estados, los organismos internacionales, las ONG y el sector privado, para resguardar a las personas de las amenazas. Implica establecer medidas de arriba hacia abajo, o descendentes, en reconocimiento de que las personas se enfrentan a amenazas que no pueden controlar (p.e. desastres naturales, crisis financieras, conflictos). La seguridad humana requiere la protección sistemática, integral y preventiva. Los Estados son los principales responsables de proveer este tipo de protección, pero también otros actores, como los organismos internacionales, la sociedad civil y las ONG- desempeñan un papel importante.
- El empoderamiento, son las estrategias que habilitan a las personas para sobreponerse de las situaciones difíciles. Implica establecer medidas de “abajo hacia arriba” o ascendentes, con el fin de desarrollar las capacidades en las personas y en las comunidades para que sean artífices de su propio destino. El empoderamiento no solo habilita a las personas a lograr el desarrollo de sus potencialidades, sino que también les permite participar en el diseño y ejecución de las soluciones necesarias para su seguridad humana y la de otras personas” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, s.f., párr., 27 y 28).

Bajo este esquema de seguridad humana, el Estado sigue siendo el garante de seguridad de los individuos, pero también fomenta que las personas sean agentes de su propia seguridad, enlazando sus necesidades, temores y expectativas con el Estado, creando un doble proceso: *top-down* y *bottom-up*.

De esta manera la seguridad humana es construida desde y para la sociedad, utilizando mecanismos tradicionales e institucionales que aseguren el bienestar de todos los individuos.

En vista de lo anterior, se puede identificar claramente un proceso evolutivo epistemológico de la seguridad, inserto en distintos contextos históricos y geopolíticos, así como su implicación en la agenda internacional, lo cual se refleja en las nuevas directrices de la cooperación internacional para el desarrollo. La concepción de seguridad tradicional deja de tener cabida ante un mundo hiper complejo, convirtiéndose la seguridad multidimensional o humana, en el nuevo puente para entender cómo el sistema internacional podría alcanzar su principal objetivo: la paz.

1.2) Aproximaciones a la paz: base teórica y perspectivas del Sistema de Naciones Unidas

La seguridad humana revisada en el apartado anterior constituye un cambio de paradigma vital en la ampliación del concepto de seguridad a seguridad multidimensional, entendiendo la seguridad como una plataforma hacia una paz duradera.

Como se ha mencionado anteriormente, la paz había sido definida como ausencia de guerra, en donde la guerra o el conflicto violento tenían una clara supremacía conceptual respecto a la paz e íntimamente vinculada al concepto de seguridad. A medida que el concepto de seguridad se amplió, también el de paz.

“La definición de paz se construye en estrecha relación con la conceptualización de la guerra. Paz/guerra funcionan como un par conceptual donde el término fuerte es «guerra» y el débil «paz»” (Harto de Vera, 2016 pp. 124).

A medida que los conflictos violentos y las guerras se fueron transformando por los motivos mencionados anteriormente, la paz, de manera paralela, padeció sus propios cambios conceptuales.

En la editorial del primer número del Journal of Peace research de 1964, Galtung formuló por primera vez la distinción entre paz positiva y paz negativa:

La primera, concebida como paz negativa, la cual definió como “la ausencia de violencia personal o física; la segunda, paz positiva anclada a la ausencia de violencia estructural. “La «paz positiva» coincide con una situación de justicia social definida como la distribución igualitaria del poder y de los recursos”. (Harto de Vera, 2016 pp. 119-146)

En esta misma editorial amplía su concepto de violencia, con base en sus definiciones de paz positiva y paz negativa, entendiendo que: “la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales” (Galtung. 1996, p.14)

Es importante apuntar que el Sistema de las Naciones Unidas, desde su fundación, no definió ni la paz ni la seguridad. La ONU, en este sentido ideó las operaciones de paz como una serie de actividades para atender contextos en situación de violencia y crear las condiciones necesarias para alcanzar un estado de paz.

La manera operativa y práctica para la consecución de la paz desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas descansa en 5 fases y técnicas clave:

Tabla 1. Ciclo del conflicto

Concepto	Caracterización	Carta de la ONU
Prevención de conflictos	Aplicación de medidas estructurales o diplomáticas para evitar que tensiones y disputas intra e interestatales escalen en conflictos violentos; anclado a alertas tempranas, recopilación de información y a un análisis cuidadoso de los factores que incitan al conflicto	No está referido

Establecimiento de la paz	Incluye medidas para abordar conflictos en curso y usualmente involucra acción diplomática para llevar a las partes en conflicto a un acuerdo negociado.	Capítulo VI: Artículo 33
Mantenimiento de la paz	Técnica diseñada para preservar la paz, sin importar cuán frágil sea, donde la lucha ha sido detenida y para asistir en la implementación de los acuerdos logrados... A lo largo de los años, el mantenimiento de la paz ha evolucionado de un modelo primordialmente militar a incorporar un modelo más complejo de varios elementos- militar, policiaco y civil- trabajando en conjunto para ayudar a sentar las bases para una paz sustentable.	No está referido directamente, sin embargo, el concepto se desprende del Capítulo VI
Imposición de la paz	Incluye la aplicación, con la autorización del Consejo de Seguridad, de un rango de medidas coercitivas, incluyendo el uso de fuerza militar. Estas acciones son autorizadas para restaurar la paz y seguridad internacionales.	Capítulo VII: Acciones en caso de amenazas de paz
Construcción o consolidación de la paz	Incluye una serie de medidas destinadas a reducir el riesgo de caída o recaída del conflicto al fortalecer capacidades nacionales en todos los niveles para la gestión de conflictos, y para sentar las bases para la paz y el desarrollo sustentable. La construcción de la paz es un proceso complejo y a largo plazo para crear las condiciones necesarias para una paz sustentable. Funciona al abordar las causas estructurales profundas de un conflicto violento de una manera comprehensiva. La construcción de la paz, lidia con temas vitales que afectan el	No está referido

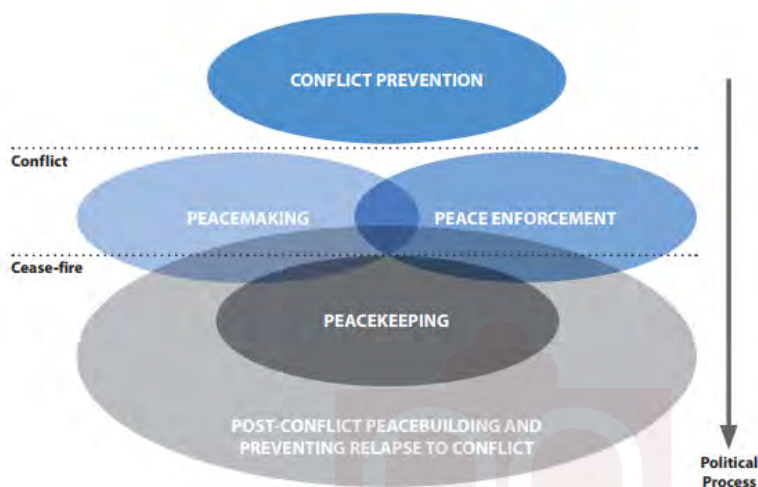
	funcionamiento de la sociedad y del Estado, y busca mejorar la capacidad del Estado para que lleve a cabo sus funciones primordiales de manera efectiva y legítima.	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en la Doctrina Capstone del Departamento de Mantenimiento de Operaciones de paz (2008) y la Carta de las Naciones Unidas (1945).

Se puede deducir del cuadro anterior que debido a que la ONU se fundó en 1945 y la agenda de paz ha evolucionado dramáticamente, muchos de los conceptos no se encuentran inscritos en la Carta, sin embargo, es importante identificar que la ONU como institución también ha debido de evolucionar para enfrentar los retos y amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Por otra parte, este cuadro- visto a manera de ciclo- identifica que la prevención de conflictos supone el primer paso y puede ser utilizado no sólo en nuevos conflictos violentos, sino para evitar la recaída; el establecimiento de la paz y la imposición de la paz están diagramados al mismo nivel, entendiéndose que la situación puede requerir el uso de fuerza (imposición de la paz) y el establecimiento de paz a través de vías diplomáticas. Lo importante en este nivel de conflicto violento es sentar las bases para un cese al fuego; el mantenimiento de la paz supone la estabilización del conflicto y supervisar los acuerdos de paz acordados, creando las condiciones mínimas necesarias para empezar el siguiente proceso; la construcción de paz engloba toda una serie de actividades a largo plazo, abordando causas estructurales del conflicto para asegurar una paz duradera. A través de todas estas fases, se acompaña de un proceso político el cual funge como hilo conductor para estructurar todos los procesos necesarios (Doctrina Capstone, 2008).

Figura 3. Vínculos y áreas grises



Fuente: Doctrina Capstone, DOMP, 2008, p.19.

El cuadro anterior ejemplifica las fases y técnicas para alcanzar una paz duradera, de acuerdo con el DOMP (2008) así como la complejidad de los conflictos en el sentido que un conflicto no es lineal. Muchas etapas se empalman y los procesos para sentar las bases de la paz requieren de diversas estrategias puestas en práctica al mismo tiempo. Esta perspectiva coincide con una visión contemporánea, sin embargo cada concepto ha sido ampliado y modificado a la luz de la complejidad de los diversos contextos violentos.

Históricamente, el mantenimiento de la paz comenzó en 1948 cuando los primeros observadores militares de la ONU fueron desplegados al Medio Oriente para monitorear el Acuerdo de Armisticio entre Israel y Egipto, Jordania, Líbano y Siria. Durante el periodo de la Guerra Fría, el objetivo de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas estuvo limitado a mantener ceses de fuego y estabilizar situaciones en el terreno, para que los esfuerzos pudieran ser hechos al nivel político y resolver el conflicto a través de medios pacíficos (ONU, 2008).

Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) estaban ligadas a un concepto tradicional de seguridad, es decir, ausencia de guerra o de violencia física, por lo que sus principales características incluían (ONU, 2008):

- La observación, monitoreo y reporte, utilizando patrullas puestos y sobrevuelos y otros medios técnicos con el consentimiento de las partes.
- Supervisión del cese al fuego y apoyo para mecanismos de verificación.
- Interposición como amortiguador y como medida para construir confianza (ONU, 2008, p.21).

Es importante enfatizar que la seguridad y la paz de acuerdo al Derecho Internacional, son responsabilidad primordial del Estado, por lo que las OMP tan sólo representan esfuerzos de cooperación internacional para asistir al Estado en contexto de conflicto.

Con el fin de la Guerra Fría, la ampliación del concepto de seguridad, influido por los cambios dramáticos de las dinámicas de las nuevas dinámicas de los conflictos y el reconocimiento de una diversidad de amenazas, dio lugar a que las operaciones de paz también sufrieran sus propios cambios. “A partir de 1989 las Operaciones de mantenimiento de paz evolucionaron hacia multidimensionales; sus labores no son ya meramente militares y se ven impactados por factores políticos y sociales” (Camacho, 2016, p. 66).

Esta multidimensionalidad, reflejada posteriormente también en la visión de seguridad humana, presupone una perspectiva más integral para enfrentar realidades más complejas, el surgimiento de actores no estatales y el énfasis en abordar las raíces de los conflictos.

Actualmente, las funciones principales de las OMP multidimensionales de la ONU son:

- a) Crear un ambiente seguro y estable para fortalecer la habilidad del Estado para proveer la seguridad, con el respeto por la ley y los derechos humanos;
- b) Facilitar los procesos políticos al promover el diálogo y la reconciliación y apoyar el establecimiento de instituciones de gobernanza legítimas y efectivas;
- c) Proveer de un marco de trabajo para asegurar que las Naciones Unidas y otros actores internacionales encaminen sus actividades- a nivel país- de una manera coherente y coordinada (ONU, 2008, p.23).

Sin embargo, el despliegue de las operaciones multidimensionales de paz, a pesar de constituir un esfuerzo fundamental, no aseguran una paz duradera. En un primer sentido, como mencionado anteriormente, las OMP corresponden a esfuerzos de cooperación internacional en el sentido de asistencia; por otra parte, la paz como se ha descrito es un proceso largo y complejo el cual requiere de un marco de tiempo a largo plazo y de recursos importantes.

Tomando en cuenta los instrumentos del Sistema de Naciones Unidas para proveer de una paz duradera, es necesaria la construcción o consolidación de la paz, definido por primera vez en Una Agenda para la paz como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer las estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (Boutros-Ghali, 1992, p.6).

“Se trata [...] de la fase final de una secuencia lógica que iniciaba con la diplomacia preventiva y la mediación, seguía con el mantenimiento de la paz y acababa con la tarea de construcción o consolidación de la paz posconflicto” (Camacho, 2016, p.67).

De acuerdo a la Capstone Doctrine (2008), hay 4 áreas críticas que deben ser atendidas dentro de la consolidación de la paz:

- 1) Restaurar la habilidad del Estado para proveer seguridad y mantener el orden público;

- 2) Fortalecer el estado de derecho y respeto por los seres humanos;
- 3) Apoyar la aparición de instituciones políticas legítimas y procesos participativos;
- 4) Promover el desarrollo y recuperación social y económico, incluyendo el regreso seguro de personas internamente desplazadas y refugiados desarraigados por el conflicto (ONU, p.25)

Dado que la consolidación de la paz es un concepto amplio, pero necesario, es importante trazar una agenda concreta basada en las prioridades del país en cuestión y atendiendo tanto los factores inmediatos que incitan al conflicto, así como las causas estructurales.

De acuerdo con el Informe del Secretario General, los primeros 24 meses posteriores al conflicto son clave para poner en marcha las actividades que sentarán las bases para una paz duradera, por lo que es fundamental fijar una serie de prioridades las cuales “deben reflejar las condiciones y necesidades y necesidades del país, en vez de ser dictadas por lo que los actores internacionales puedan proveer” (ONU, 2009, párr.16).

Las prioridades deberán estar basadas tomando en cuenta el efecto que tiene esa actividad en la prevención de la reanudación del conflicto, por lo que un análisis específico tanto del contexto como de las acciones resulta fundamental en una consolidación de paz exitosa.

Como punto de partida, el Centro de Información de la ONU, (CINU) establece que las actividades de la consolidación de paz contemplan:

Tabla 2. Actividades de la consolidación de la paz.

Esfera militar y de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Desarme ▶ Desmovilización ▶ Reintegración de combatientes ▶ Destrucción de armas

Actividades humanitarias	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Repatriación de refugiados ▶ Asistencia a individuos afectados por el conflicto
Medidas políticas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Creación de instituciones y fomento del buen gobierno ▶ Reformas constitucionales ▶ Elecciones
Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vigilancia de la situación de los derechos humanos ▶ Reforma del poder judicial y de la policía ▶ Investigación de los abusos
Medidas económicas y sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reconstrucción de la infraestructura destruida durante el conflicto ▶ Mitigación de las injusticias sociales y económicas ▶ Creación de condiciones propicias para el buen gobierno ▶ Desarrollo económico

Fuente: CINU, s.f.

El cuadro anterior sirve como marco referencial para con base en un análisis específicos de contexto, establecer actividades concretas.

De acuerdo a la Oficina de Apoyo a la Comisión para la Consolidación de la Paz (OACCP, 2010) las características de la consolidación de la paz incluyen:

Apropiación nacional: La consolidación de la paz es un reto y responsabilidad primordialmente nacional. Los ciudadanos de los países en donde la consolidación de la paz toma lugar, con el apoyo de sus gobiernos, son quienes deben asumir la responsabilidad para sentar las bases para una paz duradera.

Desarrollo de capacidades nacionales: El desarrollo de capacidades nacionales es central a todos los esfuerzos internacionales de consolidación de la paz, como parte inicial de la estrategia. Un objetivo principal es alcanzar lo más pronto posible el punto en el cual la asistencia externa no se requiere, al asegurarse que todas las iniciativas refuerzan el

desarrollo de capacidades de consolidación de paz nacionales [...] Para ello es necesario hacer una evaluación de las capacidades existentes.

Estrategia en común: La consolidación de paz inclusiva toma en cuenta a muchos actores. La clave reside en una estrategia en común, nacionalmente apropiada con prioridades claras, a la cual los actores internacionales puedan asignar recursos (pp.5-6).

Dentro de los principales retos de la consolidación de la paz, se encuentra la falta de financiamiento predecible, ya que las actividades están sujetas a la contribución voluntaria de los países donantes; la coordinación entre los actores para lograr una estrategia en común; así como una integración estructurada de las distintas agencias y departamentos de la ONU para implementar las estrategias de manera coherente.

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, este último punto ha sido de vital importancia, ya que cada departamento y agencia tienen distintos mandatos, presupuestos, estructura internas, responsabilidades, marcos de tiempo, objetivos, etc. Es decir, es fundamental que la ONU, a través de sus diversos cuerpos, actúe como uno solo.

A manera de breve repaso se identifican momentos clave para la conceptualización de este concepto:

Tabla 3. Evolución del concepto de consolidación de la paz.

Evolución del concepto de Consolidación de la paz		
Documento/ Evento	Año	Principal Aportación
Carta de Naciones Unidas	1948	Establece las directrices para las Operaciones de paz y seguridad internacionales. Las operaciones de paz se adhieren al concepto de seguridad tradicional y tienen por principales objetivos: Mantener ceses al fuego Estabilizar las situaciones en el terreno

Contexto de posguerra Fría	1989-1990's	Ante el contexto internacional y la necesidad de una seguridad multidimensional, se amplía el mandato, incluyendo: Ayuda humanitaria, construcción de instituciones de Estado, establecimiento de la paz e imposición de paz
Una agenda para la paz	1992	Se introduce el concepto de consolidación de paz como un siguiente paso en el proceso de paz, reconociendo la necesidad de incluir más actividades que sostengan la paz y un marco de tiempo más amplio.
Informe Brahimi	2000	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mejoramiento del despliegue de operaciones de mantenimiento de paz 2) Mejorar relación con los Estados miembro y cuerpos legislativos 3) Necesidad de reformar la cultura administrativa del Departamento de Operaciones de Paz 4) Reformar la relación del DOMP con las misiones en campo 5) Mejorar relaciones con otras partes del Sistema de la ONU
A more secure World: Our shared responsibility	2004	Necesidad de un sistema comprehensivo de seguridad colectiva que aborde viejas y nuevas amenazas de todos los países. Las amenazas a la seguridad están interconectadas, por lo tanto abordarlas de manera multidimensional.
Cumbre Mundial	2005	Acuerdo para crear una Comisión de Consolidación de la paz (CCP), apoyada por la Oficina de Apoyo a la (CCP) y el Fondo para la (CCP) al interior del Sistema de Naciones Unidas para liderar esfuerzos y crear una doctrina de las actividades de paz y seguridad más coherentes y coordinadas. A estas entidades se les denomina Arquitectura de la Paz.
Declaración Presidencial del Consejo de Seguridad S/PRST/2001/15 -Decisión del Comité de Políticas del Secretario General de la ONU	2007	Se define la consolidación de la paz como el conjunto de actividades destinadas a prevenir el brote, recurrencia o continuación del conflicto armado.

Elaboración propia con base en la Carta de las Naciones Unidas, Una agenda para la Paz (1992); Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la Naciones Unidas (2000); Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida (2003); y el Documento de Decisión del Comité de Políticas del Secretario General de la ONU (2007).

Con apoyo en el cuadro anterior se identifica un proceso de varias décadas para entender los diversos conceptos establecidos en los distintos documentos que dan lugar a la consolidación de la paz, así como una revisión materializada en el Informe de Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida y en la Cumbre Mundial de 2005, los cuales dan cuenta de una necesidad de aproximarse a la paz a través de nuevos mecanismos de seguridad (multidimensionales) así como los retos que plantea un abordaje sistémico a las amenazas a la paz y seguridad internacionales.

En este contexto, la consolidación de la paz se convirtió en un concepto rector de la ONU para atender contextos de prevención de conflictos hasta posconflicto. Sin embargo, las limitaciones de estas aproximaciones de paz quedan plasmadas en contextos de recaída de conflicto y ante conflictos cambiantes para los cuales una estrategia unificada por parte de la cooperación internacional es necesaria.

En términos conceptuales es importante agregar que en 2015, la ONU presentó a manera de continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030, la cual compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶ y 169 metas, orientará las políticas y estrategias en términos de desarrollo de todo el Sistema de Naciones Unidas hasta el 2030. Esta Agenda tiene como precedente el concepto del desarrollo sostenible, el cual fue definido desde 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo como “la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones

⁶ ODS: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 4) Educación de Calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y consumo responsables; 13) Acción por el Clima; 14) Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia e instituciones sólidas; 17) Alianzas para lograr los objetivos (ONU, 2015)

futuras para satisfacer sus propias necesidades” y constituye el eje rector para el desarrollo a nivel global y consta de tres pilares: desarrollo económico, desarrollo social y la protección del medio ambiente. Dentro de los 17 ODS, se inscribió el ODS 16 Paz, justicia e instituciones fuertes, en el cual se busca “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. (PNUD, 2015, pár.1). Esta visión de la paz, corresponde a la paz sustentable, la cual *grosso modo* implica que la paz es un factor del desarrollo, poniendo de manifiesto que no puede haber paz sin desarrollo y no puede haber desarrollo sin paz, una relación que también se encuentra inserta en la seguridad humana. Es decir, la Agenda 2030 engloba a la paz, considerándola como uno de sus objetivos, mientras que el desarrollo es vista como el objetivo ulterior. Esta diferenciación es producto de dos visiones distintas, las cuales es importante tener en cuenta para evitar la confusión de conceptos.

1.3) Paz Sostenible

A 10 años de la creación de Arquitectura de la Consolidación de la Paz, se realizó una revisión de ésta en la cual confluyeron otros dos grandes procesos de examen a la agenda de paz y seguridad de la ONU, dando lugar a 3 reportes:

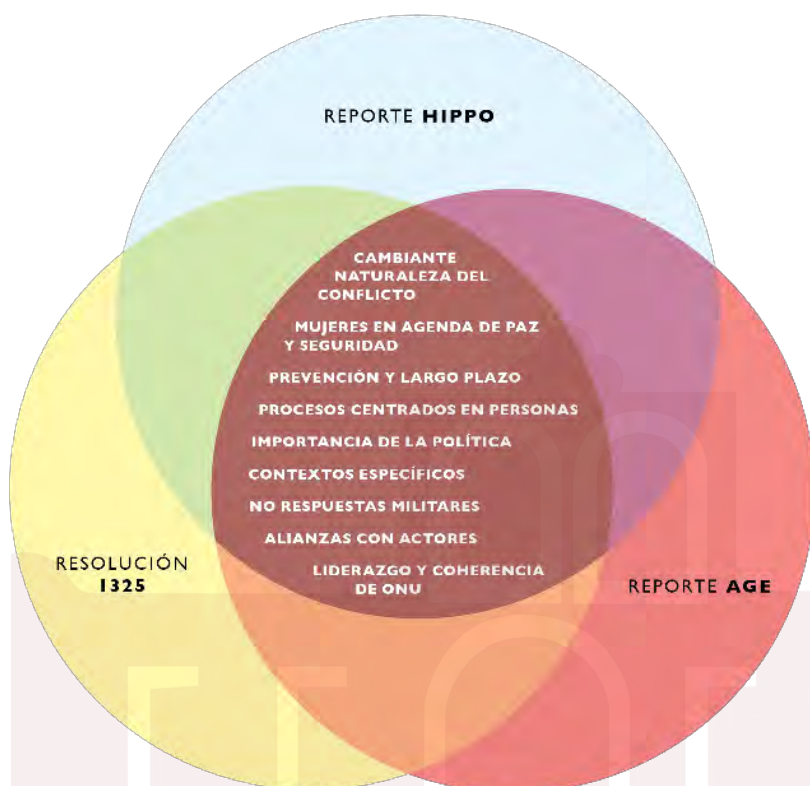
- 1) Revisión de las operaciones de paz a través del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (HIPPO, por sus siglas en inglés); el cual señaló la necesidad de reformar las operaciones de paz para enfrentarse a los retos contemporáneos de la paz y seguridad, se necesitaba un consenso sobre el uso de la fuerza en las operaciones de paz; necesidad de fortalecer la credibilidad de la ONU ante las poblaciones.

- 2) Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; el cual identificó la falta de transversalización de género en todas las dimensiones de la agenda de paz y seguridad;
- 3) Revisión de la estructura de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, realizada por el Grupo de Expertos Independientes (AGE report, por sus siglas en inglés) en donde se identificaron dos grandes cambios necesarios:
 - a) Enfoque global que abarque desde la Prevención al posconflicto, incluyendo los 3 pilares de la ONU; y la necesidad de un cambio radical en la manera en cómo trabaja la ONU.
 - b) Apropiación nacional: inclusión de un amplio rango de actores, enfocándose a mujeres y a la juventud (AGE Report, 2015).

Durante el proceso de cada estudio, hubo consultas internas entre los tres para no emitir recomendaciones contradictorias y armonizar la información para un mejor aprovechamiento por parte de la ONU.

Instituto
Mora

Figura 4. Intersecciones de los 3 procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad.



Fuente: Elaboración propia con base en Synthesis Report: Reviewing UN Peace Operations, the UN Peacebuilding Architecture and the Implementation of UNSCR 1325 (2016).

En el diagrama se puede observar las principales aportaciones y recomendaciones en común de los tres estudios. Es importante destacar las contribuciones del Informe AGE, ya que éste se centró en la revisión de la consolidación de la paz, del cual, primordialmente, se nutre la paz sostenible.

Desde la perspectiva de la cooperación el AGE Report (2015) destacó que la ONU había diseñado e implementado la consolidación de la paz de manera fragmentada. Lo anterior pone de manifiesto una serie de problemas como una estructura de cooperación internacional descoordinada y con falta de financiamiento, así como respuestas incoherentes ante las realidades complejas.

Asimismo, la anteriormente llamada Arquitectura de la paz (conformada por la CCP, FCP, OACCP), debía ser ampliada e integrar a todos los órganos, agencias y departamentos de la ONU como agentes clave. Es decir, la paz debe de ser tarea de todos, no sólo de los cuerpos especializados.

Como resultado de estos tres procesos, el concepto de paz sostenible emergió –en un primer momento dentro del AGE Report (2015)- como un nuevo marco conceptual que engloba los 3 pilares de la ONU: derechos humanos, desarrollo, y paz y seguridad, enfatizando la interrelación de estos tres como guía para responder a todos los estados del conflicto: desde la prevención hasta posconflicto.

El 27 de abril de 2016, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron resoluciones idénticas 70/262 y 2282, respectivamente, las cuales incluían la definición de paz sostenible:

[...]como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, abordando las causas profundas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo, y poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas, (ONU, 2016, p.2).

De acuerdo con estas resoluciones el sostenimiento de la paz debe “encauzarse a través de los tres pilares de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto”. (ONU, 2016, p.2)

Es importante establecer que esta definición es un macroconcepto, el cual no estipula con claridad ni qué significa ni cuáles son sus características. En esta línea, tampoco menciona cuáles son sus mecanismos de implementación.

La CCP (2016) establece que en términos prácticos, la consolidación de la paz y la paz sostenible no deberían de ser entendidos de manera distinta ya que “no implica la redefinición de los roles o responsabilidades respectivas de las entidades de la ONU” (p.1), sino más bien implica un abordaje multidimensional, coordinado y a largo plazo.

De acuerdo a estas resoluciones, la paz sostenible es un concepto comprehensivo que debe entenderse como una meta y un proceso y el cual incluye:

Figura 5. Áreas clave de la paz sostenible en relación a los pilares de la ONU

	SEGURIDAD Y PAZ	DESARROLLO	DERECHOS HUMANOS
PROCESOS POLÍTICOS	✓		✓
SEGURIDAD TRADICIONAL	✓		✓
ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS	✓	✓	✓
SERVICIOS SOCIALES		✓	✓
FUNCIONES GUBERNAMENTALES VITALES		✓	✓
REVITALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUSTENTO		✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en What does Sustaining Peace mean? (CCP, 2016).

Estas 6 áreas ejemplifican la respuesta integrada que busca la paz sostenible, uniendo los 3 pilares de la ONU. De acuerdo con la CCP (2016):

Las acciones y programas diseñados deben estar enmarcadas en la teoría del cambio⁷, basadas en un análisis de las causas y factores que incitan el conflicto, se agrupan de dos maneras:

⁷ La teoría del cambio:” Una teoría de cambio representa en un amplio análisis de una situación que requiere modificarse a fin de alcanzar un cambio positivo. Este enfoque de comprensión e intervención en la realidad parte de una Visión de Éxito (Cambio de Largo Plazo, Imagen Objetivo, o Macro Cambio) e identifica un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios, etc. (todos ellos precondiciones “unos de otros”) que articuladamente permiten alcanzar el cambio de largo plazo deseado” (Ortiz, A. y Rivero, G. 2007, p.1)

- a) Actividades que están diseñadas y orientadas directamente a la paz sustentable; y
- b) Actividades que aunque no estén explícitamente diseñadas para sostener la paz, pueden contribuir a la paz sostenible. (CCP, 2016)

Lo anterior es fundamental ya que al igual que la consolidación de la paz, la paz sostenible busca crear acciones y programas prioritarios basadas en el análisis de causa y efecto. Es decir, qué acciones concretas se traducen en impactos para la consolidación de la paz y qué otras acciones se pueden identificar cómo medidas que indirectamente contribuyen a la paz sostenible.

La paz sostenible reafirma todos los procesos evolutivos conceptuales y prácticos de la seguridad multidimensional: para que haya paz no sólo debe de haber ausencia de conflictos violentos, sino que está íntimamente ligada al respeto de los derechos humanos y al desarrollo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no hay una hoja de ruta clara de cómo este concepto puede ser operacionalizado.

Además es importante considerar que existen dos conceptos clave referentes a la paz: la paz sostenible y la paz sustentable.

Tabla 4. Tipología de la paz.

Paz negativa	Ausencia de violencia
Paz positiva	Coincide con una situación de justicia social definida como la distribución igualitaria del poder y de los recursos
Paz sustentable	Ligada a la Agenda 2030. Paz y seguridad como vías para alcanzar el desarrollo sostenible. “se centra en la promoción de un acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles”
Paz sostenible	Paz y seguridad vías y metas

	<p>Desarrollo está al mismo nivel que la paz y los derechos humanos.</p> <p>Procesos de creación son distintos: Age Report, Informe HIPPO y Resolución 1325</p> <p>: “como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad [...] que abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

La paz sostenible es un concepto más amplio que se concibe como hilo conductor a través del respeto a los derechos humanos, la paz y seguridad internacionales y el fomento al desarrollo sostenible, teniendo como objetivo ulterior a la paz, mientras que la Agenda 2030 incluye a la paz y seguridad a través de su ODS 16 como factores de desarrollo. Asimismo, los procesos sobre los cuales están basados cada concepto, son distintos.

A pesar de que la paz sostenible y la Agenda 2030 no son principios contradictorios, sino que se refuerzan mutuamente es importante tener en cuenta que corresponden a dos visiones distintas de la paz y por lo tanto el encuadre tanto teórico como práctico de cada uno puede tener implicaciones en las estrategias y acciones que se lleven a cabo en todas las fases del conflicto, que abarca desde la prevención, hasta la consolidación de la paz.

Uno de los grandes cambios paradigmáticos de la paz sostenible es que busca alejarse del concepto de conflicto e insertar la paz como valor guía. En este sentido, la paz sostenible se entiende como una infraestructura que ya existe, no importa cuán frágil sea, sobre la cual se debe construir y aprovechar de los elementos que sí funcionan, no centrarse en los elementos disfuncionales. Este concepto se basa en la paz positiva de Galtung, quien analiza la paz como una estructura de contexto específico, y desde el cual se debe construir la paz. Es decir, la paz sostenible no funciona como un modelo de intervención, sino como un proceso constante (Mahmoud, 2017).

“La paz es multidimensional y multisectorial, cruza a través de los distintos niveles de la organización humana, desde lo interpersonal hasta lo societal, haciendo que la paz sostenible sea una tarea altamente colaborativa que requiere de un liderazgo sólido” (Mahmoud, 2017. p.3).

Se podría decir que la paz sostenible reposa en una serie de instituciones y normas políticas, económicas, culturales, sociales y de seguridad por lo que se debe de mejorar o construir esta infraestructura diariamente con un enfoque de prevención.

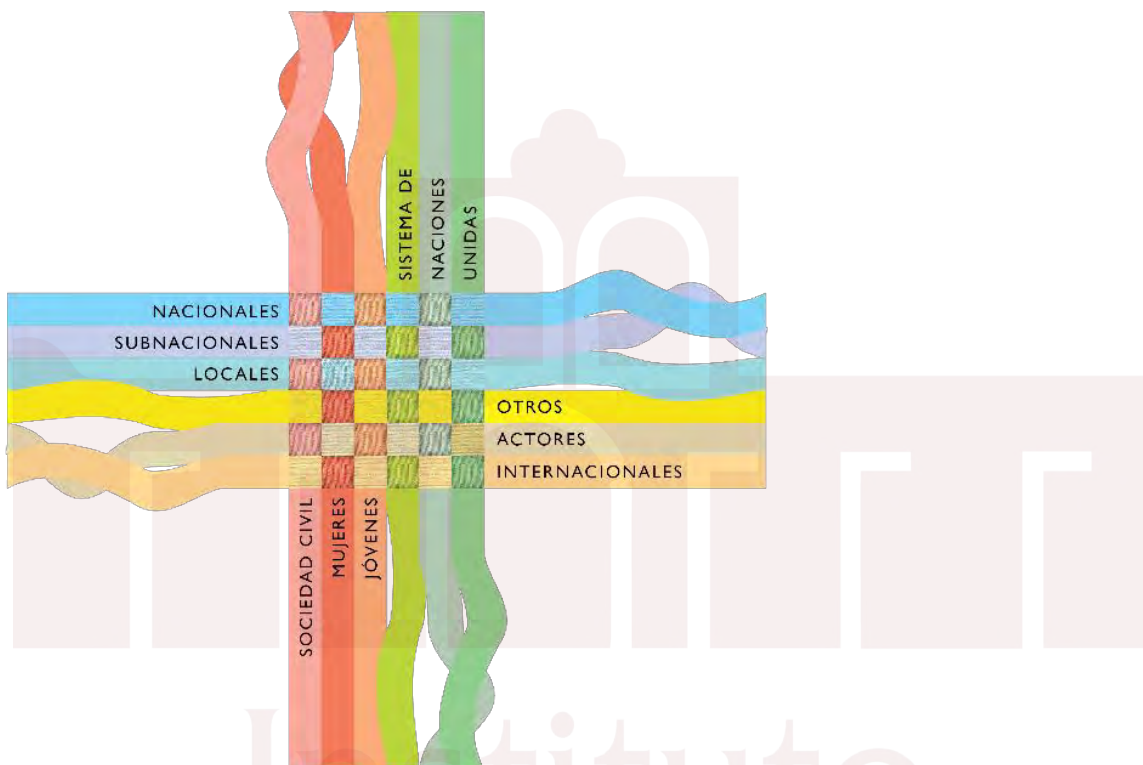
Sin embargo, de acuerdo con Mahmoud (2017), la paz no puede ser vista como consecuencia natural de Estados que poseen instituciones inclusivas y transparentes, marcos legales justos, etc., sino que debe de haber una intención de paz detrás. La paz debe de ser una meta-política de la cual se desprenden las demás políticas públicas y sobre la cual se construye. Es decir, la paz no es la suma de sus partes sino un objetivo y proceso constante que incluye actividades cotidianas como fomentar el diálogo y generar confianza entre ciudadanos (Mahmoud, 2017).

La paz, a diferencia de la ley y la seguridad no puede ser aplicada desde arriba, sino debe de ser entrelazada en la sociedad, propiciando alianzas e incentivos para mantenerla (Mahmoud, 2017). Por lo tanto, la paz sostenible no sólo es para países en conflicto, sino para todos los países, pues la paz además de ser entrelazada diariamente entre ciudadanos y a través de los dispositivos políticos, económicos, culturales y sociales, es un proceso que se genera constantemente. En este sentido, los actores de la paz sostenible incluye a absolutamente todos los sectores de la sociedad y a todos los ciudadanos.

La ONU, al ser un organismo multilateral, sigue tomando como actor primario al Estado, sin embargo de acuerdo a las directrices de la paz sostenible, sus acciones deberán estar basadas en la amplia consultación con más actores para generar procesos más inclusivos en su intento por acompañar procesos de paz.

La paz sostenible destaca que debe de haber un foco especial en las mujeres y en la juventud como principales consolidadores de la paz, por el rol fundamental que juegan en las sociedades.

Figura 6. Actores de la paz sostenible.



Fuente: Elaboración propia con base en What does sustaining peace mean?, Comisión de Consolidación de la Paz (2016).

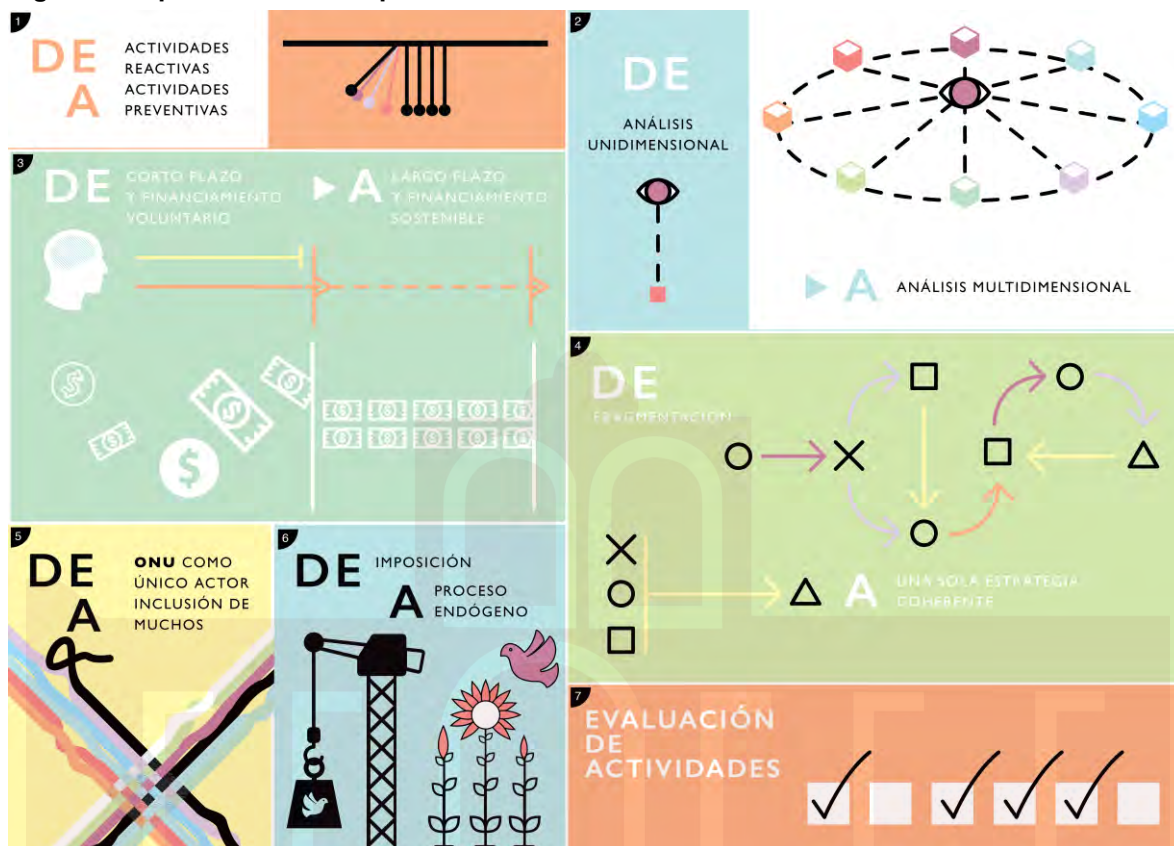
En vista de que el rango de actores que compone la paz sostenible es sumamente amplio, es importante recordar, que la paz sostenible señala la paz como un proceso endógeno. Al admitir actores internacionales para acompañar este proceso, su rol debe de ser caracterizado por alinearse a las necesidades del país y que los esfuerzos de cooperación internacional se estructuren bajo un esquema de liderazgo sólido y coordinado.

Como mencionado anteriormente, la paz sostenible no ofrece una definición clara del concepto ni de las características que lo componen. En esta línea, con base en el análisis de las resoluciones de 70/262 y 2282 (las cuales establecen el significado de la paz sostenible) y en diversos documentos de consulta, he contemplado 7 características que contribuyen al entendimiento del concepto: multidimensional y multifacético que refieren a la forma en cómo los retos en materia de paz y seguridad deben de ser abordados; financiamiento sostenible y largo plazo, la cual establece que para sostener las estrategias y acciones para asegurar la paz y la seguridad se debe contar con recursos financieros suficientes y ligados a una visión de largo plazo; la coherencia del Sistema de Naciones Unidas para proveer respuestas integradas; la inclusión de diversos actores, el cual se refiere a la participación colectiva por parte de diversos actores, particularmente de las mujeres y de los jóvenes en la toma de decisiones; proceso endógeno en reconocimiento de que la paz debe ser considerado como una construcción desde dentro hacia afuera; y la evaluación de actividades para sistematizar la información y generar lecciones aprendidas.

Instituto

Mora

Figura 7. Implicaciones de la paz sostenible.



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe AGE, Informe HIPPO, Resolución 1325, Resolución 70/262 y Resolución 2282.

Visto como marco teórico, la paz sostenible es un manto bajo el cual se debe trabajar la consolidación de la paz, sin embargo, constituye una agenda ambiciosa, ambigua y hasta un concepto paraguas que incluye todo pero tiene el riesgo de no materializarse en una guía práctica. Hasta el momento, la ONU no ha elaborado un documento ni ha realizado cambios estructurales en su manera de trabajar para que se adapte a esta nueva agenda de paz y seguridad. Al igual que varios macro conceptos que la ONU ha diseñado, como la seguridad humana o el desarrollo sustentable, aún no queda clara la forma de implementar la paz sostenible tal y cual está estipulada en las resoluciones emitidas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

La ONU no ha podido alcanzar el ritmo de las dinámicas de los conflictos cambiantes en gran medida por su estructura organizacional y la división de trabajo

fragmentada. (Informe AGE, 2015) En el plano económico, la ONU sigue dando prioridad a las operaciones de paz, ya que estas cuentan con recursos etiquetados, mientras que la consolidación de paz depende de la contribución voluntaria de los países. (Camacho, 2016, p.68) Lo anterior refleja una falta de cambio en términos prácticos sobre cómo trabaja la ONU y la necesidad de implementar las resoluciones, declaraciones y agendas, no sólo conceptualizarlas.

El cambio de perspectiva de la paz sostenible, requeriría:

- Perspectivas desde el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos.
- Enfoque de paz como proceso endógeno en donde la ONU acompaña procesos.
- Inclusión de todos los actores, particularmente las mujeres y la juventud.
- Estrategia coordinada y coherente del Sistema de Naciones Unidas (cambiar forma de trabajo de la ONU)
- Financiamiento predecible para la agenda diseñada
- Medidas centradas en las personas, en todas las etapas del conflicto violento (primando la prevención)
- Aplicación de la paz sostenible en todo tipo de contextos no solo en donde haya violencia (ONU, 2017)

La paz sostenible solo constituirá un verdadero cambio de paradigma en relación a la operatividad real del término. Es decir, la implementación de la paz sostenible a través de todo el Sistema de Naciones Unidas. Debido a que la paz sostenible, más que un nuevo concepto es una nueva visión, es probable que algunas de las características de este concepto ya estén puestas en la práctica. Sin embargo, para ello es necesario conocer la arquitectura de las Naciones Unidas, los mandatos de los distintos departamentos y las líneas de acción que se han tomado a partir de la emisión de ambas resoluciones.

Conclusiones

La paz y la seguridad han constituido el punto nuclear de la agenda internacional moderna. Esta agenda se ha construido con base en la evolución epistemológica de ambos conceptos, inserta en dinámicas internacionales cada vez más interconectadas.

Históricamente, la seguridad fue concebida como la protección del Estado de amenazas externas (principalmente guerras entre Estados). Sin embargo, la fundación de la ONU constituyó un esfuerzo vital para mantener la paz y la seguridad internacionales a través de un sistema de cooperación entre los diversos países.

Inserto en este sistema, el concepto de seguridad tradicional dio un paso hacia la ampliación del concepto, transformándose en seguridad colectiva, la cual prevaleció durante varias décadas, e incluyó características de índole no militar. A manera que el tablero internacional fue reconfigurándose-nótese el fin de la Guerra Fría- la creciente complejidad de los conflictos se incrementó, surgieron nuevos actores y se evidenció la relación entre nuevas amenazas y las posibilidades para crear entornos seguros, la seguridad también padeció sus propios cambios.

La inclusión de nuevos ámbitos y características para entender la seguridad, propició un cambio importante y dio lugar a la seguridad multidimensional, también llamada por el PNUD como seguridad humana, la cual visibilizó la relación entre las condiciones necesarias para generar una paz duradera y la seguridad como medio para proveer estas condiciones. Asimismo, el desplazamiento del Estado como principal actor de protección, hacia las personas también significó una nueva perspectiva para diseñar e implementar nuevas estrategias de seguridad.

Debido a la concepción binomial paz y seguridad, a medida que la seguridad padeció cambios conceptuales, también la paz.

En la práctica, la ONU se aproximó a la paz a través de operaciones de mantenimiento de paz, las cuales tenían por objetivo ceses al fuego y crear acuerdos políticos. Es decir, guiados por un concepto de seguridad tradicional. Sin embargo, las nuevas realidades, caracterizadas por diversas amenazas y ciclos de los conflictos cada vez con principios y finales menos claros, introdujeron como respuesta las operaciones de paz multidimensionales.

Éstas constituían un marco más amplio de actuación y se centraban en sentar las bases para reconstruir instituciones que pudieran proveer de servicios públicos a la sociedad. De esta manera, se identificó la importancia de concebir la paz como un proceso de largo plazo en el cual era necesaria la consolidación de paz. Este término introducido por Boutros-Ghali (1992) en Una agenda para la paz fue fundamental para relacionar la seguridad con el desarrollo y el respeto a los derechos humanos.

La consolidación de paz resultó la nueva guía conceptual para direccionar las estrategias y actividades de la ONU, constituyendo un cambio de paradigma en la agenda de seguridad y paz.

La paz por lo tanto se entendió dentro del marco de la consolidación de la paz, sin embargo, aún faltaba el componente de prevención de conflictos. A 10 años de la creación de la arquitectura de la consolidación de la paz se llevaron a cabo tres procesos de revisión: 1) Revisión de las operaciones de paz (Reporte HIPPO); 2) Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325 y; 3) Revisión de la estructura de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (Informe AGE).

Los tres reportes manifestaron la importancia de reconocer la cambiante naturaleza de los conflictos; de incluir a las mujeres como consolidadoras de paz; repensar la paz desde la prevención y a largo plazo; generar procesos centrados en las personas y no desde la perspectiva militar; enfatizar la importancia de la políticas y

del análisis desde los contextos específicos; la necesidad de generar alianzas con actores regionales y locales; así como la importancia de que la ONU tuviera un papel de liderazgo fuerte y coherencia en sus estrategias.

Con base en estos estudios, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron resoluciones idénticas 70/262 y 2282 introduciendo formalmente el concepto de paz sostenible y definiéndolo “como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad [...] que abarca las actividades destinadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos” (ONU, 2016, p.2). Por lo tanto, la paz sostenible implica una nueva visión anclada en la prevención; basada en la consolidación de la paz e integrando el desarrollo y los derechos como puntos focales de las estrategias de seguridad; la inclusión de mujeres y de la juventud en los procesos de consolidación; financiamiento predecible y una labor coordinada y coherente del Sistema de Naciones Unidas. En este sentido, la paz es vista como una infraestructura la cual se debe nutrir con los elementos mencionados anteriormente y guiada por el propio gobierno en cuestión.

Desde la perspectiva de la cooperación internacional, la paz sostenible reconoce el papel fundamental de la ONU como agente de acompañamiento de procesos de paz y seguridad internacionales, por lo tanto es fundamental que la ONU diseñe e implemente estrategias coordinadas y bajo una visión en común. En esta tesitura surge la necesidad de preguntarse y analizar ¿de qué manera, la ONU, está implementando e integrando las características de la paz sostenible a su interior?

Capítulo II Enclaves y aportaciones a la agenda de paz y seguridad en el Sistema de Naciones Unidas (1945-2017)

Introducción

Este capítulo busca identificar y explicar los principales cambios y reformas en la arquitectura de la paz y seguridad al interior del Sistema de Naciones Unidas, a raíz de los sucesos internacionales que se han suscitado desde el nacimiento de la Organización, hasta el 2017.

En este sentido, la ONU se entiende como un sistema de cooperación internacional cuyo principal propósito- anclado en el periodo histórico posterior a la II Guerra Mundial- es mantener la paz y seguridad internacionales. Es a partir de este enclave que se conforma el Consejo de Seguridad, principal órgano para mantener la paz y seguridad internacional y el cual al solo estar compuesto por sólo 15 Países Miembros, genera una falta de representación regional, enfatizada por el surgimiento de nuevas potencias tales como Brasil e India.

En esta tesitura, se hace un repaso, desde 1945 hasta 2017, de las principales aportaciones y reformas a la agenda de paz y seguridad de la ONU, haciendo una división entre los cambios generados durante la Guerra Fría y al término de ésta ya que 1989 resultó ser un año fundamental en el restablecimiento de un nuevo orden mundial y el incremento de las operaciones de mantenimiento de paz.

Asimismo, durante este periodo la arquitectura de la agenda de paz y seguridad internacionales sufrió una serie de reestructuras, en gran medida suscitada por la nuevas dinámicas de los conflictos, el nuevo orden mundial y el surgimiento de nuevos actores, lo cual se ve reflejada en los cambios propuestos en la Agenda para la Paz de Boutros Boutros-Ghali.

Este segundo capítulo también engloba un análisis de las operaciones de mantenimiento de paz, principal herramienta de la ONU para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales destacando la década de los noventa, ya que en la ONU experimentó una serie de fracasos y éxitos que moldearon y ampliaron la concepción de seguridad y reestructuraron las operaciones de paz, dotándolas de mandatos más amplios y se insertó por primera vez el concepto de la consolidación de la paz.

Por otra parte, la ayuda humanitaria y el respeto a los Derechos Humanos se volvieron elementos clave de las operaciones de paz ante conflictos cada vez más complejos y una violencia cada vez más difusa.

Asimismo, fenómenos internacionales como el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York y la falta de financiamiento para cumplir con los mandatos de las operaciones de paz pusieron en la mira internacional la falta de adaptación de la ONU para enfrentarse a las nuevas dinámicas globales, dando lugar a revisiones del sistema internacional.

Informes como el reporte Brahimi y el Documento Final de la Cumbre Mundial señalaron la necesidad de estrategias de seguridad más coherentes, coordinadas y guiadas por enfoques relacionadas al desarrollo y los derechos humanos. En esta misma línea, el surgimiento de nuevas potencias y una reconfiguración del tablero internacional dieron lugar a nuevos mecanismos y directrices al interior de la ONU para representar los intereses de estos países así como a abordajes multidimensionales y multifacéticos de la seguridad y la paz.

En el año de 2015, después de tres procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad de la ONU, aunado a la creación de la Agenda 2030 se conceptualizó la paz sostenible a través de las resoluciones 70/262 y 2282 las cuales buscan estrechar el vínculo entre la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos

humanos, así como señalar la importancia de un financiamiento sostenible y la puesta de la prevención de conflictos como eje rector.

Finalmente, se plantearán los retos actuales de la ONU en materia de paz y seguridad, tomando como punto de partida la presidencia de Antonio Guterres, actual Secretario General de la ONU y propulsor del reporte Reestructurando el pilar de la paz y la seguridad de la ONU y de la paz sostenible ha presentado una serie de reformas de reestructura a la arquitectura de paz y seguridad. Sin embargo sus iniciativas estarán sujetas a la aprobación por la Asamblea General y a los nuevos cambios que se den en el ámbito de las relaciones internacionales. Este capítulo da la entrada para entender la composición del Sistema de Naciones Unidas y la institucionalización de la agenda de paz y seguridad.

2.1) Arquitectura del Sistema de las Naciones Unidas: producto de la tensión y consenso internacionales

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) representa el sistema de cooperación internacional con mayor representación del mundo al contar con 193 países dentro de su membresía y oficinas en más de 170 países y territorios. (PNUD, s.f.)

Este organismo está cimentado sobre tres pilares: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos, plasmados en su documento fundacional: La Carta de las Naciones Unidas, dentro de la cual se encuentra expresado:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos:

- a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,
- a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

- a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,
- a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (ONU, 2015, p.2).
- Con base en esta visión, la ONU se estructuró en 6 órganos principales:

Tabla 5. Órganos de las Naciones Unidas.

Órgano	Características
Asamblea General	Órgano representante, normativo y deliberativo...único que cuenta con representación universal al estar representados sus 193 Estados Miembros.
Consejo de Seguridad	<p>Su responsabilidad principal es de mantener la paz y seguridad internacionales. Cuenta con 15 Miembros (5 permanentes y 10 no permanentes). Cada uno tiene un voto, aunque los cinco permanentes cuentan con el poder del veto.</p> <p>Todos los Estados Miembros están obligados a adoptar las decisiones del Consejo.</p> <p>El Consejo de Seguridad dirige la labor de determinar la existencia de amenazas contra la paz o de actos de agresión. Pide a las partes involucradas en un conflicto que se llegue a un acuerdo por medios pacíficos y recomienda métodos de ajuste o términos de acuerdo.</p>
El Consejo Económico y Social:	<p>Encargado de tratar los asuntos económicos, sociales y medioambientales, mediante la revisión de las políticas que se adaptan, su coordinación y la creación de recomendaciones. También vela por el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados de manera internacional. Además, sirve como mecanismo central para las actividades del sistema de la ONU y sus agencias especializadas en campos económicos, sociales y medioambientales, ya que supervisa los cuerpos subsidiarios y de expertos.</p> <p>La Asamblea General elige a los 54 Miembros del Consejo para períodos superpuestos de tres años. Es la plataforma central de las Naciones Unidas para la reflexión, el debate y el pensamiento innovador acerca del desarrollo sostenible.</p>
Consejo de Administración Fiduciaria:	Tenía como misión...supervisar a los 11 Territorios fideicomisados, puestos bajo la administración de 7 Estados Miembros, y asegurar que se les preparaba para la autonomía y la independencia. En 1994, todos los

	Territorios fideicometidos habían obtenido la autonomía y la independencia, por lo que el Consejo de Administración Fiduciaria suspendió sus operaciones el 1 de noviembre de ese año.
Corte Internacional de Justicia	Órgano judicial principal de las Naciones Unidas. Su función es resolver, de acuerdo con la legislación internacional, las disputas legales presentadas ante ella por los distintos Estados y emitir dictámenes consultivos acerca de las cuestiones legales que los órganos autorizados y las agencias especiales le planteen.
La Secretaría:	Encabezado por el Secretario General y lo conforman decenas de miles de miembros de personal internacional, que trabajan en distintas estaciones de destino por todo el mundo, realizando a diario el trabajo estipulado por la Asamblea General y los otros órganos principales. El Secretario General es el Oficial Administrativo Jefe de la Organización

Elaboración propia con base en la Carta de las Naciones Unidas, 2015.

Esta estructura corresponde al contexto en el cual fue creada la ONU, es decir, después de dos guerras, que ocasionaron 17 millones de muertos en la I Guerra Mundial (BBC, 2014) y 60 millones de muertos en la II Guerra Mundial (Castelló, 2010), la cual tuvo como principales vencedores a EUA, Reino Unido, Francia, la Unión Soviética, ahora Rusia y China.

Estos países fueron los encargados de construir un nuevo orden mundial, cristalizado en la ONU y su Carta. “La Carta de las Naciones Unidas es el resultado de negociaciones llevadas a cabo al final de la Segunda Guerra Mundial y vigora desde 1945” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, s.f., párr.1).

Analizado bajo el manto de las relaciones internacionales, este proceso de construcción de la ONU y de su agenda de paz y seguridad corresponde al concepto de balance de poder. “De acuerdo con este modelo, los desequilibrios y concentraciones en las capacidades militares y materiales de las grandes potencias son ajustadas y el equilibrio es restaurado para asegurar la supervivencia de las principales potencias en el sistema internacional.” (Schweller, 2016, p.1) Es decir, en este contexto en el cual estos cinco países se habían posicionado como

potencias vencedoras, aprovecharon para utilizar su hegemonía militar para enclavar sus intereses en este nuevo orden mundial.

Para entender la composición y estructura de la ONU, es importante señalar la reflexión de Ghassan Salamé (1996):

[...] la ONU es la hija de los estados, pero una hija no querida. Se le encomienda mantener la paz pero debe actuar bajo estricta observación de la competencia nacional de sus miembros. Se le acusa de ser pasiva, ineficaz o contraproducente pero se le niegan los medios económicos para realizar su misión. Peor todavía: las grandes potencias la consideran universal pero le prohíben meterse en los problemas que les conciernen de cerca y que amenazan a la seguridad internacional. Es por eso que las críticas hacia la ONU no suenan convincentes[...] más que una declaración objetiva son una acusación de un organismo que no quiere-o no puede- acometer el objetivo principal que le han asignado los poderosos, es decir, “encubrir las dudas, las contradicciones o simplemente la cobardía de los gobiernos (pp.137-138).

Esta cita resulta clave para entender que la ONU no es un supra gobierno, ni está por encima de los Países Miembros. Al contrario, la ONU es un producto del consenso y tensión internacional enclavado en un contexto histórico y político. En 1945, esta institución estaba conformada por 26 naciones y a medida que fue pasando el tiempo, más países se fueron adhiriendo. Ésta se rige por la voluntad e intereses de los ahora 193 Países Miembros los cuales a través de distintos mecanismos de procesos de toma de decisiones trazan las directrices en términos de desarrollo, derechos humanos y por supuesto de seguridad y paz internacionales.

Las funciones de la organización a veces la hacen parecer algo más que la simple suma de sus componentes nacionales y desempeñar un papel ‘semi autónomo’. Esto depende del área en la que actúe y de los intereses que amenace. Los estados le añaden funciones de vez en cuando: un instrumento de política exterior, un foro de negociación, un chivo expiatorio, un órgano de legitimación...Pero, en cualquier caso, la organización tiene una independencia relativa y limitada por la soberanía de los estados y por los intereses nacionales. Las decisiones, actuaciones o inercia de la organización son el resultado de luchas de poder y los conflictos de intereses que tienen lugar en el sistema internacional y

que se reproducen en el seno de esta organización. Esto explica en parte la lentitud del proceso de reforma[s], que debe tener en cuenta la opinión, intereses y propuestas de todos los Estados miembro y de los grupos regionales (Novosseloff, 2000, p.212).

A través de la historia, la ONU ha sufrido diversas reformas para cumplir con su principal objetivo: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, más allá de la importancia de los contextos políticos, sociales e históricos que han moldeado esta institución, es importante identificar que la ONU cuenta con una limitante fundamental: la paz y la seguridad internacionales son producto de tensiones y consensos enmarcada en un ámbito de relaciones internacionales y orientada por un claro balance de poder, el cual se manifiesta en las decisiones que se toman al interior de la ONU.

Para entender con mayor claridad la estructura de la agenda de paz y seguridad de la ONU se revisarán las distintas aportaciones y enclaves principales a lo largo de la historia de la ONU.

2.2) El Consejo de Seguridad: guardián de la seguridad y de la paz global

De acuerdo con la Carta, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales reposa en el Consejo de Seguridad: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.” (p.19)

“Los creadores de la Carta de las Naciones Unidas concibieron que 5 países (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos de América debido a su papel clave en el establecimiento de la ONU, continuarían jugando un papel importante en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Ellos fueron otorgados un estatus especial de miembro permanente en el Consejo de Seguridad

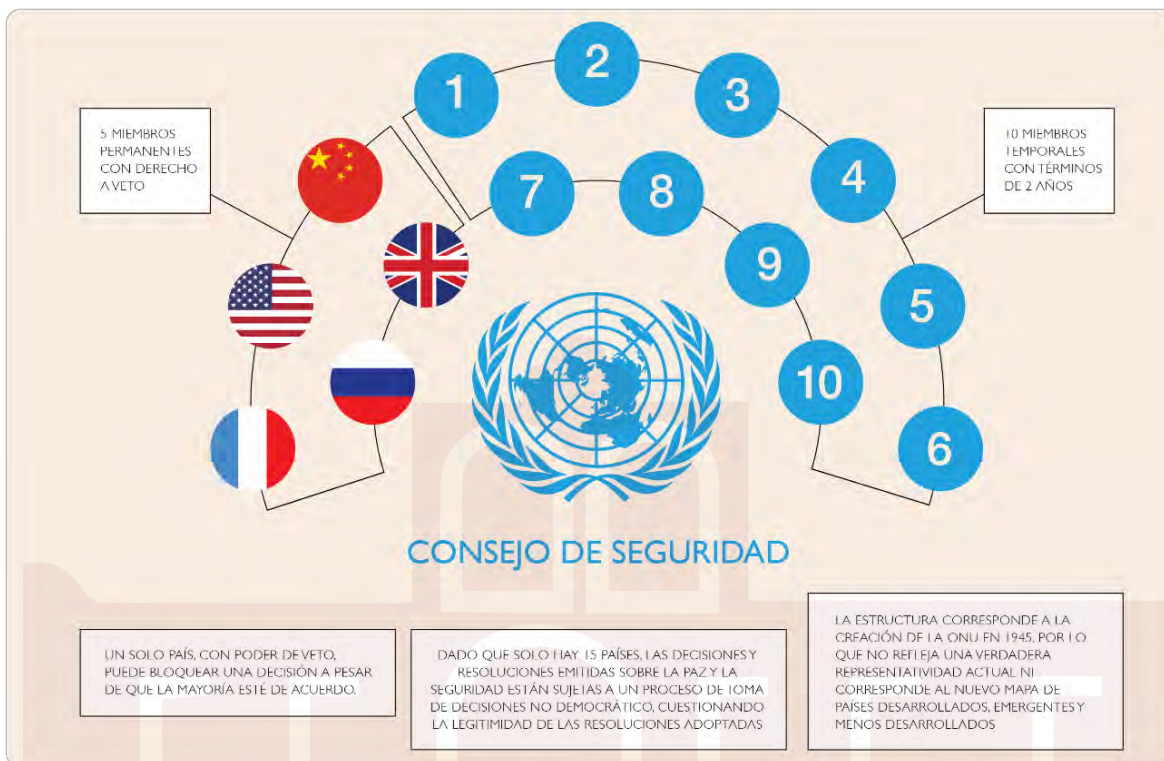
y con un poder especial de votación conocido como “derecho al veto”. Fue acordado que si uno de los cinco miembros permanentes votaba en sentido negativo, la resolución o decisión no sería aprobada”. (ONU, s.f., párr.4)

Estos cinco países son conocidos como “*the Permanent Five*” (P5) o los cinco permanentes (Limbert y Ramsbotham, 2000) ya que están dotados- por sí mismos- de una membresía permanente y un derecho al veto dentro del Consejo de Seguridad, teniéndose como principales tomadores de decisiones en la agenda de paz y seguridad.

“Desde 1945 varios Países Miembros argumentaron vigorosamente contra la membresía permanente y el poder del veto [...] Sin embargo, fue reconocido que este arreglo reflejaba la primordial influencia en la política global que ejercía el P5 y que sin esos privilegios, EEUU y la URSS no ratificarían la Carta.” (Limbert y Ramsbotham, 2000, párr.3)

Sin embargo, desde 1965 se logró un primer esfuerzo por reformar el Consejo de Seguridad, aumentando el número de 6 a 10 representantes no permanentes. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011), reflejando no sólo un incremento de los Países Miembros que se habían adherido hasta el momento, sino también para mejorar la representación de la región de Asia y África. (Limbert y Ramsbotham, 2000)

Figura 8. Composición del Consejo de Seguridad.



Fuente: Elaboración propia con información de Carta de las Naciones Unidas, 2015.

Como referido anteriormente, la ONU actualmente está conformada por 193 Países Miembros, mientras que el Consejo de Seguridad, desde 1965 sigue estando conformado por 15 países. Es decir, 7.7% de los países controla de manera práctica la agenda de paz y seguridad, mientras que el P5 representa tan sólo 2.5% del total de los Países. La ONU, compuesta por Países Miembros voluntarios, desde su origen representa un sistema de universalidad que en el proceso de toma de decisiones (mayoritariamente en la arquitectura de seguridad y paz) difiere de este principio. Esto constituye una influencia poderosa en la manera en la que se construyó la agenda de paz y seguridad internacionales tomando en cuenta que las principales funciones del Consejo son a) “identificar si existe alguna amenaza a la paz y seguridad internacionales, y b) instar a las partes a un arreglo pacífico de la controversia en cuestión y si así lo considerara, recurrir a medidas como la imposición de la fuerza, sanciones, despliegue de operaciones de paz, entre otras para resolver un conflicto violento” (ONU, 2015, p.9).

Lo anterior constituye un tema de vital importancia en este sistema de cooperación internacional, el cual aún refleja una concentración de poder y una estructura de dominación en las relaciones internacionales.

2.3) Principales sucesos y reformas a la arquitectura de paz y seguridad al interior de la ONU (1945-1989)

Durante el periodo (1945-1989) la ONU estuvo guiada bajo una visión de la seguridad colectiva definida como “el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos” (Ballesteros, 2011.p.53).

Este concepto de seguridad colectiva-plasmada en las directrices de seguridad y paz de la Carta de Naciones Unidas en el artículo 24- integra la cooperación entre países como eje rector de la agenda de paz y seguridad internacionales, y por otra parte admite aspectos no militares, primando el arreglo pacífico de controversias (Artículo 33, Carta de las Naciones Unidas, 2015).

En 1947, comenzó la Guerra Fría caracterizada por una pugna entre la entonces URSS y EUA, representando un sistema socialista y capitalista, respectivamente. “La Guerra Fría se hizo patente en la creación de bloques político-militares, en la carrera de armamentos, en el establecimiento de bases militares en el territorio de otros Estados, en la histeria de la guerra, en la intimidación de los pueblos amantes de la paz...” (Ecured, s.f., párr.3).

En este contexto, la ONU siguió operando como organismo de cooperación internacional, contando tanto con la presencia de EUA y de URSS dentro de esta institución y como miembros del Consejo de Seguridad.

Uno de los principales obstáculos a los cuales se ha enfrentado la ONU ha sido adaptarse a las dinámicas globales y continuar con su labor, enclavada en un balance de poder.

“La relevancia de la Organización reside en su habilidad para constantemente adaptarse a nuevos retos... El mantenimiento de la paz es, el ejemplo más prominente de esta adaptación.” (Bildt, 2011, p.6)

Como mencionado anteriormente, las OMP son una de las principales herramientas que posee el Consejo de Seguridad y por lo tanto la ONU, para el pacífico arreglo de controversias, la estabilización de la paz y la consolidación de la paz. Es importante acotar, que las operaciones de paz no están plasmadas como un instrumento jurídico en la Carta de las Naciones Unidas, sino que su funcionamiento ha sido generado a través de la práctica, dando lugar a un concepto que cambia de acuerdo al contexto (Sánchez, 2009).

Tyrgve Lie, primer secretario General de la ONU, (1946-1952) fue el primero en desplegar una operación de paz-para monitorear el Acuerdo de Armisticio entre Israel y Egipto, Jordania, Líbano y Siria- aunque en este momento aún no estaban conceptualizado de tal forma y no contaba con una teoría que sustentara la operación. Este fue el punto de partida de la ONU como organismo de cooperación internacional para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Cuando explotó la crisis del Canal de Suez en 1956, Dag Hammarskjold entonces Secretario General de la ONU creó el concepto de mantenimiento de la paz y en unas semanas formó la Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU I): “Establecida para garantizar y supervisar la cesación de las hostilidades, incluyendo la retirada de las fuerzas armadas de Francia, de Israel y del Reino Unido del territorio egipcio y, una vez concluida la retirada, servir de zona tapón entre las fuerzas egipcias y las fuerzas israelíes” (ONU, 2001, párr.1). Esta operación constituyó un mandato más robusto que el de la recopilación de información e incluyó el cese de fuego y el

regreso de las tropas a la línea de armisticio. Por otra parte la FENU I, representó la primera iniciativa conjunta de la Asamblea General y la Secretaría para la resolución de un conflicto, ante la falta de unanimidad del Consejo de Seguridad trazando el camino para la aprobación de las OMP como producto de la iniciativa del Consejo o de la Asamblea y con la participación de la Secretaría (Sánchez, 2009).

Es importante apuntar que de 1946 a la década de 1990, la estructura del Secretariado era concebida como mecanismo de apoyo de otros órganos principales de la ONU. Sin embargo, el Consejo de Seguridad fue identificando la utilidad del Secretariado para implementar sus decisiones y como un posible mediador e intermediario en situaciones de crisis.

A principio de la década de los 60, a medida que la mediación y el mantenimiento de paz evolucionaron, se creó la oficina de Secretarios Generales Adjuntos para Asuntos Políticos Especiales, encargada de gestionar todo el trabajo relacionado a las misiones solicitadas por el Consejo de Seguridad. Esta dependencia fue concebida como una entidad primordialmente política (función sustentada en la Carta de las Naciones Unidas) y dotándola de un acercamiento más profundo a las OMP.

En vista de esta composición política, las OMP desde un principio fueron gestionadas de una manera centralizada dentro de la sede de la ONU. A medida que el Consejo de Seguridad delegó la gestión y operación de la OMP al Secretariado, el Secretario General adquirió una autonomía importante la cual fue cuestionada durante la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) que duró de 1960 a 1963 (Cliffe y Novosseloff, 2017).

En 1960 se constituyó la ONUC, la cual incluyó una serie de actividades más complejas como “la ayuda humanitaria, la evitación de la secesión de una región (Katanga) a través del uso de la fuerza, control operativo del ejército del país e

intensa actividad política y militar para el mantenimiento del orden civil” (Sánchez, 2009, p.8). La ONU resultó ser un éxito en la medida que estableció una operación que resolvió pacíficamente un conflicto y esbozó futuras líneas para las OMP.

Sin embargo de 1945 a 1989 las OMP fueron caracterizadas por mandatos más limitados (observación e interposición) debido a la falta de consenso en el Consejo de Seguridad originada por la tensión entre este y oeste.

Por otra parte Benner, Mergenthaler y Rotmann (2011) explican que “debido al rechazo de los Países Miembros para financiar una capacidad más robusta desde la sede de la ONU, no habían recursos para desarrollar una organización más profesional para realizar un conflicto de análisis para el apoyo en la planeación estratégica y la toma de decisiones en contextos de crisis” (p.10). Aunado a esto, “el estilo operacional de los padres fundadores del mantenimiento de la paz ejemplificaban un sistema basado en las relaciones personales, en vez de cadenas de mando formales y despersonalizadas” (Benner, Mergenthaler y Rotmann, 2011, p.10). Lo anterior impidió una profesionalización formal de las operaciones de paz, lo cual tuvo serias implicaciones a medida que las OMP fueron creciendo en número y en complejidad.

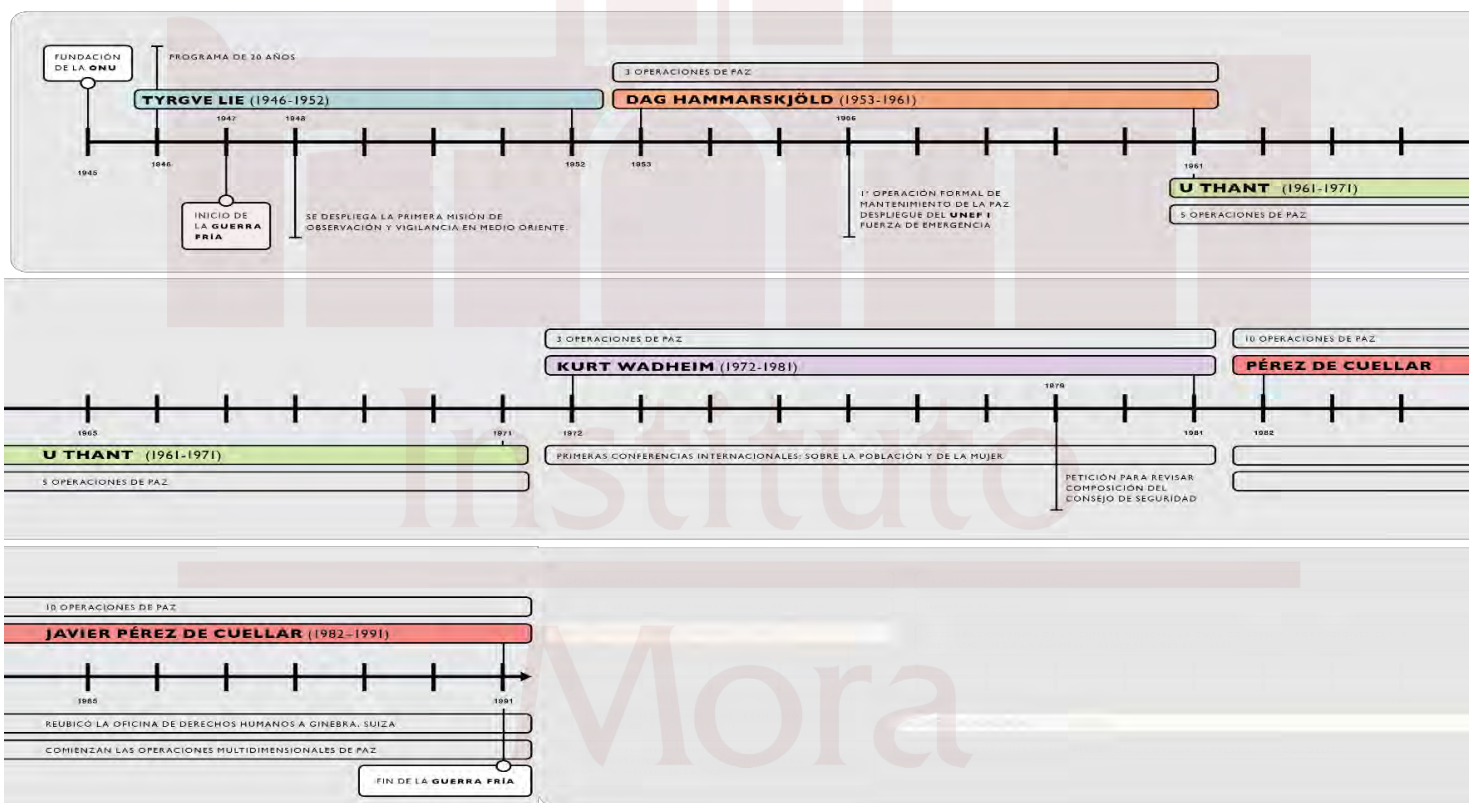
En resumen, de acuerdo con Cliffe y Novosseloff (2011) la agenda de paz y seguridad previo a la década de los noventa fue caracterizada por un proceso de toma de decisiones centralizado y personalizado, incurriendo en la duplicación de tareas por parte de los órganos y departamentos encargados de la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, “no se establecieron operaciones de mantenimiento de paz durante los últimos diez años de ese periodo, que fue un tiempo de intensificación de la Guerra Fría que estuvo marcado por la invasión soviética a Afganistán, el apoyo de la política extranjera unilateral de la Administración Reagan, y el crecimiento militar de

las dos superpotencias. Este periodo también fue un tiempo de incremento de conflictos en el Tercer Mundo” (p.3).

Finalmente, es importante destacar que durante este periodo, los conflictos armados los cuales se intentaban pacificar constituían, en su mayoría, disputas interestatales y no intraestatales. “Los imperativos de la intervención dentro de los estados en crisis fueron el factor clave que cambió las necesidades de actividades y funciones por parte de las OMP en la posguerra fría.” (Sánchez, 2009,p.8)

Figura 9. Secretarios Generales a través del tiempo (1946-991).



2.4) Principales sucesos y reformas a la arquitectura de paz y seguridad al interior de la ONU (1989-2017).

Es importante hacer una separación entre las reformas realizadas a la agenda de seguridad y paz previas al término de Cuéllar (1989) y cuando Boutros-Ghali asume la presidencia de la ONU en 1992, ya que en este inter, cayó el Muro de Berlín, lo cual significó el Fin de la Guerra Fría y por lo tanto un restablecimiento del orden mundial internacional. “Si en la década de los ochenta, con el fin de la distensión y el endurecimiento de las relaciones este-oeste, las N[aciones]U[nidas] habían desplegado muy pocas operaciones nuevas, esto cambiaría radicalmente a partir de 1989: el fin de la Guerra fría permitió esperar el retorno de las NU a su misión fundacional –el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales– ante otras agendas (básicamente, de desarrollo) que habían predominado hasta el momento en la actividad de la Organización” (Sánchez, 2009, p.9).

Es fundamental destacar que previo a la caída del Muro de Berlín y del Telón de Acero. Mijail Gorbachov, presidente de la entonces URSS desempeñó un papel vital para reestablecer ejes de cooperación con el sistema internacional en términos de seguridad y paz, ya que “desde 1986, comenzó a negociar el retiro de tropas de Afganistán y posteriormente...anunció que pagaría la cuota que le correspondía por la misión en Líbano que databa desde 1976 y declaró en el diario Pravda que en 1987 que externaba su apoyo y confianza en los organismos internacionales multilaterales, en especial la ONU”(Rosas, 2007, p.985).

Gorbachov fue un actor clave para reintegrar a la entonces URSS dentro del sistema de cooperación internacional, anticipando el final de la Guerra Fría, el cual significó el fin del orden bipolar y el inicio de un nuevo unilateralismo (s.a., 1995) liderado por EUA, considerado como el país victorioso de este periodo de guerras indirectas.

Figura 10. Cambios e implicaciones del nuevo orden mundial.



Elaboración propia con base en La reforma de las Naciones Unidas. (Novosseloff, Alexandra, 2000) y La anticipación y la prevención como objetivos principales. Afers Internacionals. 2001, Fundación CIDOB. Núm 51-52. p. 207.

El conjunto de estas implicaciones y cambios, de acuerdo con Novosseloff reconfiguraron el orden mundial e impactó en el abordaje de los conflictos armados. Es decir, las dinámicas de los conflictos, protagonizados por nuevos actores requerían de nuevas soluciones que debían incorporar desmovilización, reintegración, desarme, asistencia humanitaria, asistencia electoral, derechos humanos, policía civil, desminado y cooperación con organismos regionales (Rosas, 2007). Lo anterior obligó al sistema internacional a reconocer amenazas a la seguridad, (medio ambiente, acceso a la salud, pobreza, etc.) y el surgimiento de actores distintos a los tradicionales, lo cual desembocó no sólo en una ampliación del concepto de seguridad como vehículo para la paz, sino en una

profesionalización de las operaciones de paz y también, en una serie de nuevos procesos y reformas.

Es decir, la ONU y por lo tanto los Estados se enfrentaron a una serie de problemas, retos y obstáculos no previstos anteriormente. Citando a Salamé (1996) “a partir de ahora, los diplomáticos, investigadores y estrategias deben analizar una lista de situaciones concretas donde la cuestión no es encontrar la ‘mano de Moscú’ o a los ‘agentes de la CIA’ sino comprender el decline de las sociedades, la desintegración de los territorios y el fracaso de los estados” (p.87).

La consumación de este conflicto implicó en términos de la agenda de paz y seguridad de la ONU el desbloqueo en cierta medida de decisiones en el Consejo de Seguridad (previamente ocasionadas por la rivalidad entre URSS y EUA, ambos miembros del P5) y el incremento en el número de operaciones de paz OMP debido a que ahora era posible lanzar nuevas misiones para resolver conflictos en lugares previamente inaccesibles por la rivalidad entre EUA y la URSS.

Una vez desaparecidas las pautas de mediación y solución de conflictos propias de la Guerra fría, con predominio de las grandes potencias, las NU recibieron presiones crecientes para hacerse cargo de numerosos conflictos «calientes» de difícil solución; los estados querían defenderse de acusaciones de inacción, dado el alto nivel de atención de los medios de comunicación sobre ellos. De este modo, la Organización quedó atrapada en lo que se ha denominado un catch-22 estratégico: una situación en la que le era imposible ganar, ya que no podía ni inhibirse ni aspirar a resolver problemas difíciles de seguridad colectiva, en los que los estados rehusaban implicarse directamente. La respuesta a estas presiones se encontraba, más allá del citado aumento del volumen de las operaciones, en su diversificación (Sánchez, 2007, p.10).

[...] Se triplicó el número de acuerdos de paz durante la década de los noventa en comparación a las tres décadas previas sumadas y la ONU empezaba a jugar un papel significativo en la implementación de estos acuerdos” (Mancini, 2015, p.8).

Lo anterior significó un reposicionamiento de la ONU como organismo clave para las negociaciones de paz.

La década de los noventa, constituyó un periodo clave en las OMP ya que las nuevas dinámicas de los conflictos, provocó el incremento en el número de operaciones tornándose en multidimensionales, las cuales estaban estipuladas dentro de mandatos más robustos y complejos, pero que carecían de recursos financieros suficientes, de cadenas estructuradas de mando y de coordinación de actividades para abordar estos conflictos más complejos. Lo anterior resultó un reto fundamental el cual puso en tela de juicio la capacidad y legitimidad de la ONU para intervenir en situaciones de crisis (Sánchez, 2007).

En este contexto, en 1992, año en que asumió la presidencia de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, el Consejo de Seguridad se reunió por primera vez a nivel de Jefes de Estado, instándolo a preparar “análisis y recomendaciones para fortalecer [...] la capacidad de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (ONU, S/23500, 1992, p.3). En respuesta a esta petición Boutros-Ghali presentó su Agenda para la paz, la cual constituyó un parteaguas en la agenda de paz y seguridad internacionales ya que incluyó el concepto de consolidación de la paz, anclado al postconflicto, señaló la importancia de instaurar mecanismos de alerta temprana para identificar posibles conflictos, resaltó el despliegue preventivo como herramienta de prevención e hizo un llamado a utilizar todas las provisiones de la Carta para el arreglo pacífico de controversias (RES/47/120, ONU, 1992).

Ante esta nueva visión y la profesionalización de las operaciones de paz, Boutros-Ghali creó el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos, como departamentos que se desprenden del Secretariado. Esto dotó de una revitalización a la estructura de la ONU, enfatizando la importancia de la diplomacia preventiva y de la política en las operaciones de paz.

“A pesar de que esta nueva estructura implicaba una racionalización, nunca hubo mucha claridad de los respectivos roles del DAP (rol político) y del DOMP (rol operacional). En la práctica, el DOMP lideraba todas las nuevas OMP, mientras que el DAP, en la práctica se quedó sin un rol específico. Su función principal teórica- la prevención de conflictos- nunca se materializó”.(Cliffe y Novosseloff, 2017, p.5).

Aunado a esta reestructura interna de la ONU, los conflictos se caracterizaron por una violencia difusa, es decir, en conflictos no claros, anárquicos, sin reglas claras y con nuevos actores. Además se hizo más visible la relación y las implicaciones de un conflicto en determinados contextos geográficos en otros. “Aunque la violencia ocurra dentro de un país ya no concierne solamente a ese país, sino que atrae la atención del mundo entero. Se cuestiona la relación entre soberanía nacional y respeto por los Derechos Humanos” (Novosseloff, 2000, p.208).

Ejemplo de ellos son las crisis de Ruanda y Bosnia. En 1994, en Ruanda, el conflicto civil entre Hutus y Tutsis desembocó en la muerte de más de 800 mil personas. Mientras que en 1995, 8 mil hombres y niños bosnios musulmanes fueron asesinados por serbo bosnios en Srebrenica, una zona declarada segura por la ONU. Lo anterior constituyó uno de los principales fracasos de las operaciones de paz de la ONU (BBC, 2006).

“...la muerte a machetazos de cerca de un millón de personas (la mayoría Tutsi pero también opositores Hutu) y la de cientos de miles de refugiados a causa del cólera y la disentería, conmocionó a la opinión pública mundial provocando una movilización sin precedentes. El éxodo masivo de la población (450.000 refugiados en Tanzania, 100.000 en Burundi, 20.000 en Uganda y 1.800.000 en Zaire), el mayor conocido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), provocó una de las mayores catástrofes humanitarias de los últimos tiempos” (Sabá, 1994, p.266).

Lo anterior implicó una falta de adaptación práctica, por parte de la ONU y del sistema internacional, a las nuevas realidades geopolíticas así como a las nuevas dinámicas de los conflictos. “La ONU sobre extendió sus recursos e implementó mandatos demasiado ambiciosos, que no reflejaban la realidad de los conflictos internos de los estados entre actores no estatales o escenarios de estados fallidos” (POTI, 2013, p. vii).

Por otra parte manifestó la falta de mandatos que tuvieran como centro la necesidad de proteger a las personas, la protección de los derechos humanos en guerras civiles y la falta de procuración de ayuda humanitaria. Es decir, los civiles estaban completamente desprotegidos, tanto por sus gobiernos como por la comunidad internacional a pesar de que ellos y ellas constituyeran las principales víctimas de estos conflictos violentos. En este sentido, esta etapa fue de especial importancia para reabrir el debate sobre la intervención humanitaria, definida como “intervención armada de un Estado en el territorio de otro Estado para poner término a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos” (Sandoz, 1992, párr. 14). Por una parte, estas intervenciones ante la óptica de derechos humanos son fundamentales siempre y cuando se actúe bajo un genuino interés de hacerlos cumplir y que estas intervenciones no representen oportunidades para fomentar intereses particulares de los países. Por otra parte, no tienen cabida en el sistema concebido por la ONU, ya que esto pone en duda la arquitectura de las relaciones internacionales respecto a la soberanía de cada país y el uso inapropiado de intervenciones con motivos ulteriores. Al ligar el principio de la cooperación internacional, basada en el consenso y respeto a la soberanía de los países, con la composición limitada del Consejo de Seguridad, las deficiencias del sistema se manifiestan de manera aún más preocupante. Este conflicto entre cooperación y soberanía permanece como uno de los grandes retos de las relaciones internacionales.

Siguiendo con los cambios en la agenda de paz y seguridad internacionales al término de la Guerra Fría y los fracasos de las operaciones de paz los conflictos

fueron adquiriendo más capas de complejidad, por lo que el reto comenzó a consistir en abordar la violencia estructural, física y cultural de manera multidimensional y multifacética. Esto implicó no crear estrategias divididas, sino “el cuestionamiento de las causas además de la interconexión entre los distintos actores que son la política, la guerra, la ley, la economía, la cultura, la moral [...] y abordar al todo con un único y sencillo enfoque” (Maissonneuve 1997, p.215).

Esto dio como resultado una seguridad ampliada conocida como la seguridad humana la cual reconoció la interrelación entre las esferas políticas, sociales y económicas, así como la necesidad de proteger a los individuos, no solamente a los estados (PNUD 1994).

En el 2000, Kofi Annan, quien había asumido el cargo de la ONU previamente, comisionó el Informe Brahimi para analizar las deficiencias de las operaciones de paz hasta el momento. Lo anterior fue motivado en gran medida por los eventos ocurridos en Ruanda y Srebrenica.

El Informe señaló la necesidad de una estrategia de consolidación de paz desde las operaciones de mantenimiento de paz y vincular al personal de ambas operaciones; mejorar la dirección de las operaciones (basada en un sistema de información más eficiente) y crear mandatos más claros y realistas; aumentar la capacidad de la ONU para desplegar con mayor rapidez; y mayor apoyo en términos financieros y logísticos a las operaciones de mantenimiento de la paz (Informe Brahimi, 2000).

El hallazgo principal de este Informe fue señalar la necesidad de que el Consejo de Seguridad creara mandatos más realistas y flexibles y que la Secretaría se asegurara de poder cumplir con lo establecido.

[...] en los mandatos se deben especificar las facultades de una operación para usar la fuerza [...] contar con la inteligencia sobre el terreno y otros recursos necesarios para montar una defensa eficaz contra una oposición violenta[...] Según la práctica actual, el Secretario General recibe una resolución del Consejo de Seguridad en que se especifica el número de efectivos en el papel y no sabe si dispondrá de los contingentes y demás personal que la

misión necesita para funcionar eficazmente, ni si estarán debidamente equipados[...]el Consejo debe dejar la resolución por la que los autoriza en borrador hasta que el Secretario General confirme que los Estados Miembros le han prometido contingentes y otros recursos en cantidad suficiente para cubrir esas necesidades (Informe Brahimi, 2000, p.48-64).

El Informe identificó y enfatizó la importancia de contar con recursos humanos profesionalizados y financieros suficientes, así como la recolección de información necesaria para crear mandatos que correspondieran a las realidades violentas y en crisis.

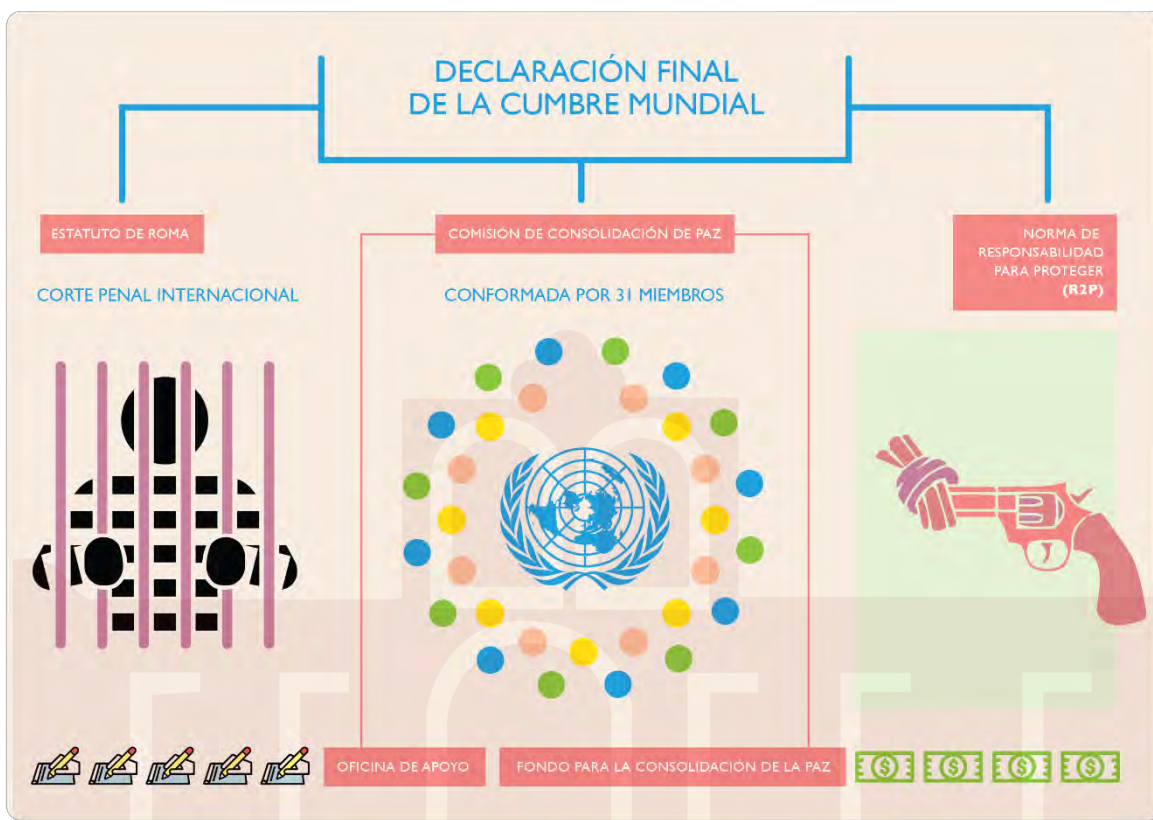
“Empero , a principios del nuevo siglo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 volvieron a colocar en un lugar prioritario la seguridad del Estado, sacrificando tanto la humana como la relación simbiótica que debería haber entre la seguridad y el desarrollo” (Rosas, 2007, p.1).

“Cuando Estados Unidos estaba por iniciar las hostilidades contra Iraq, se presentó como argumento la posible vinculación entre el régimen de Hussein, al-Qaeda y el terrorismo internacional” (Rosas 2004, p. 217). Es decir, EUA intentó justificar esta intervención como parte de la guerra contra el terrorismo y consiguió el apoyo de los otros 14 miembros del Consejo de Seguridad. Lo anterior implicó un movimiento pendular hacia la securitización de la agenda de paz, sin embargo, la oposición de otros países, por ejemplo, los países no alineados, significó un contrapeso en este retroceso.

El año de 2005 resultó ser clave en términos de contribuciones y reformas a la agenda de paz y seguridad internacionales, después de un cambio de curso originado por la invasión de Iraq por parte de EUA en 2001.

Posteriormente a la Cumbre Mundial, se publicó en 2005 la Declaración Final de la Cumbre Mundial la cual contenía:

Figura 11. Declaración Final de la Cumbre Mundial.



Fuente: Elaboración propia con base en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

La creación de la Corte, enfatizó la importancia de hacer justicia y castigar a los responsables de crímenes de guerra; la Creación de la Comisión de Consolidación de Paz: fue una iniciativa innovadora ya que es una figurada creada por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, denotando la necesidad de crear estrategias de trabajo en conjunto entre los órganos en materia de paz y seguridad, y la cual busca “agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias” (CCP, sf., párr.2).

La CCP está conformada por 31 miembros, ampliando el número de países en la toma de decisiones de la agenda de paz y seguridad, y compuesta por la Oficina de Apoyo a la CCP “para aconsejar estratégica y políticamente a la CCP...asesorar al Secretario General sobre cómo coordinar mejor los esfuerzos de las agencias de

las Naciones Unidas en asuntos relacionados con la consolidación de la paz” (CCP, s/f., párr.1) y por el Fondo para la Consolidación de la Paz: establecido para atender las necesidades inmediatas de consolidación de la paz en los países que salen de situaciones de conflicto en un momento en que no se dispone de otros mecanismos de financiación (CCP, párr. 14).

En el mismo periodo se creó la norma de responsabilidad de proteger contenida en la resolución A/RES/60/1, 2005, la cual establece que “la soberanía no solo daba al Estado el derecho de “controlar” sus asuntos, sino que le confería la “responsabilidad” primordial de proteger a la población dentro de sus fronteras. También proponía que cuando un Estado no protegiese a su población, ya fuera por falta de capacidad o de voluntad, la comunidad internacional en general asumiera esa responsabilidad” (ONU, 2012, p.1). Lo anterior fue fundamental para sentar un precedente y convertir el compromiso de prevenir crímenes masivos en una realidad.

Estos cambios constituyeron una nueva dirección para reconfigurar las estrategias y operaciones de paz, las cuales se habían incrementado de manera importante, y dotarlas de mandatos más amplios, centrados en las personas y de mayores recursos financieros. Asimismo, lo anterior significó un intento de cohesión y coherencia al interior del Sistema de Naciones Unidas así como la generación de vínculos más estrechos entre todas las entidades de la ONU para focalizar la paz como eje central. Aunado a lo anterior, el sistema internacional caracterizado por el surgimiento de nuevas potencias como China, Brasil e India significó un grupo de actores e intereses más diversos los cuales también pujaban por ser manifestados

En las instituciones multilaterales involucrando a más Países Miembros en la construcción de actividades para la seguridad y la paz (Mancini, 2015). La CCP constituyó un esfuerzo para generar mayor cohesión en la agenda e incluir los intereses de un grupo de países más diversos y con mayor protagonismo internacional en la agenda de paz y seguridad.

Para este momento la institucionalización de la paz y seguridad al interior de la ONU estaba cimentada en distintos departamentos, cargos, mandatos y en una ampliación del concepto de seguridad y por lo tanto de la paz. Sin embargo, el contexto internacional aún requería de mayores esfuerzos ante el surgimiento de conflictos cada vez más complejos.

Al momento de que Ban Ki-moon asumiera la Secretaría de la ONU en 2007, “nueve nuevas operaciones de paz habían sido aprobadas en tres años con casi tres cuartas partes del presupuesto etiquetado al mantenimiento de la paz y gestionado por un solo Secretario General Adjunto” (Mancini, 2015, p.11). Derivado de esta problemática se creó el Departamento de Apoyo a las actividades sobre el terreno, separando los elementos políticos, de Estado de derecho y militares de los administrativos y logísticos.

Por otra parte se expandieron las oficinas regionales para mantener un contacto y monitoreo más directo con el terreno, implicando una aceptación de la necesidad de contar con información de primera mano y más apegada a las realidades regionales. “La recurrencia del conflicto fue de particular preocupación ya que el 90% de las guerras civiles desde el 2000 ocurría en países que habían experimentado una guerra civil en los últimos 30 años” (Mancini, 2015, p.12).

Lo anterior desembocó en distintas reflexiones, las cuales identificaron la paz como resultado de las condiciones económicas, sociales y políticas al interior del país. En este sentido la paz adquirió un cariz de proceso endógeno. Es decir, la paz no podía ser impuesta desde fuera a través de la cooperación internacional, desembocando en la necesidad de reconocer nuevos actores, principalmente la juventud y las mujeres como principales consolidadoras de paz. Asimismo, la paz-en gran medida resignificada por las aportaciones de Galtung- se empezó a identificar con base en otros elementos como la democracia, la justicia y las instituciones gubernamentales.

En 2015 se presentó la Agenda 2030, el cual incluyó el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Paz, seguridad y justicia la cual tiene por objetivo la “promoción de un acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y Eficaces a todos los niveles”. (ONU, 2015, párr.1) Esta agenda, la cual marcará la ruta de acción de la ONU hasta el 2030 incluye una perspectiva que vincula la seguridad y el desarrollo, poniendo de manifiesto que el fortalecimiento de instituciones y de la policía, así como el acceso a la justicia son esenciales para contribuir al desarrollo. Esta visión proviene de las actividades que ya se realizaban en términos de consolidación de la paz y que sin embargo debían ser reforzadas e incluidas en la Agenda 2030.

Otro conjunto de sucesos fundamentales, fueron los tres grandes procesos de revisión a la arquitectura de la paz y seguridad a 10 años de la creación de la CCP:

- Reporte HIPPO: Revisión de las operaciones de paz a través del Grupo Independiente de Alto Nivel.
- Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; el cual identificó la falta de transversalización de género en todas las dimensiones de la agenda de paz y seguridad;
- Informe AGE: Revisión de la estructura de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, realizada por el Grupo de Expertos Independientes

Referidos en el capítulo anterior, estas revisiones dieron lugar al concepto de paz sostenible- a través de las resoluciones 70/262 y 2282 de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad- el cual funge actualmente como guía rectora de toda la agenda de paz y seguridad del Sistema de Naciones Unidas.

Este cambio de visión implica a) la prevención como eje rector de las estrategias y misiones de paz; b) Multidimensionalidad: que vincule 3 pilares de la ONU: derechos

humanos, seguridad y paz y desarrollo; c) Estrategias coordinadas y de largo plazo: que trabaje con más departamentos al interior de la ONU y que estén orientadas a un largo plazo; d) la Inclusión de actores: que incorpore a mujeres y jóvenes dentro de su estrategia, así como a organismos regionales; e)Financiamiento predecible y largo plazo todo lo anterior no puede ser realizado si no se cuenta con recursos asegurado y financiamiento sostenible; f) y evaluación de actividades.

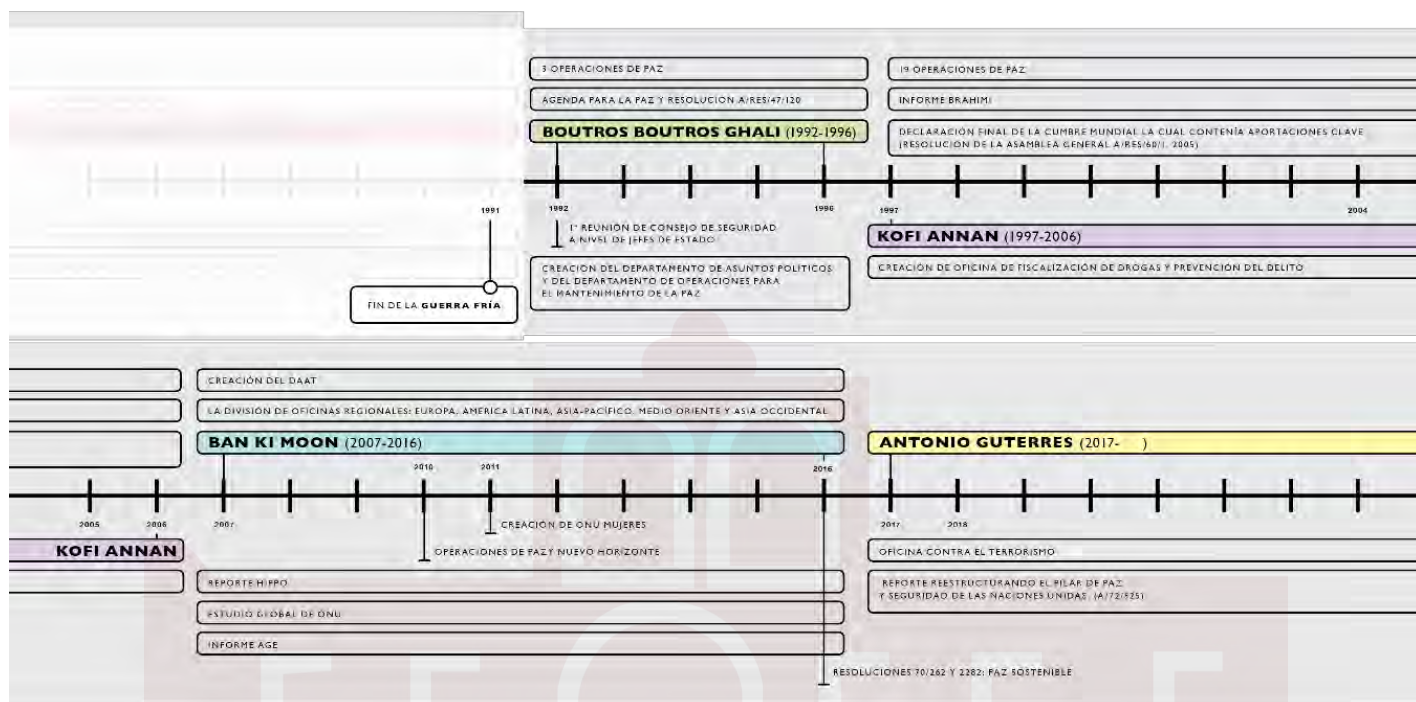
Por otra parte la Cumbre Mundial Humanitaria de 2016, señaló que “Los conflictos armados se han multiplicado por 10 desde 2012, acaparan el 80% de la ayuda humanitaria y conllevan un costo económico elevadísimo” (Cumbre Mundial Humanitaria, 2006), por lo que enfatizó 5 responsabilidades primordiales de la comunidad internacional: 1) prevenir y acabar con los conflictos: 2) respetar el derecho internacional humanitario; 3) empoderar a mujeres y niñas ;4) trabajar de manera distinta para cubrir las necesidades de las personas: enfocarse en fortalecimiento de capacidades locales; 5) Invertir en la humanidad: uno de los principales obstáculos que constituye la financiación sostenible (Izquierdo, 2006, pp.3-6).

Tabla 6. Aportaciones a la paz sostenible desde 1945-2016.

Características PS	Principales documentos y aportaciones a la paz sostenible
1) Análisis y planeación estratégica en conjunto y multidimensional	-ONUC 1960 -Creación de OMP multidimensionales 1989 -Seguridad humana 1994 -Resoluciones 70/262 y 2282 Paz sostenible -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas
2) Prevención como centro	-Creación del DAP 1992 -Norma de responsabilidad de proteger -Resoluciones 70/262 y 2282 -Cumbre Mundial Humanitaria 2016 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas

3) Pensar a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> -Agenda para la Paz -Declaración de la Cumbre Mundial 2005 -Agenda 2030 -Resoluciones 70/262 y 2282 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas
4) Enfoque que involucre a todo el Sistema ONU	<ul style="list-style-type: none"> -Declaración de la Cumbre Mundial 2005 -AGE Report 2015 -Hippo Report 2015 -Resoluciones 70/262 y 2282 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas
5)Una sola estrategia coordinada	<ul style="list-style-type: none"> -Informe Brahimi -Declaración de la Cumbre Mundial 2005 -Resoluciones 70/262 y 2282 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas
6)Financiamiento predecible y sostenible	<ul style="list-style-type: none"> -Informe Brahimi -Declaración de la Cumbre Mundial 2005 -Creación del DAAT -Resoluciones 70/262 y 2282 -Cumbre Mundial Humanitaria 2016 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas
7)inclusión de otros actores	<ul style="list-style-type: none"> -Declaración de la Cumbre Mundial 2005 -Resoluciones 70/262 y 2282 -Cumbre Mundial Humanitaria 2016 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas
8)Evaluación de actividades	<ul style="list-style-type: none"> -Agenda 2030 -Resoluciones 70/262 y 2282 -Resolución A/72/525 Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas

Figura 12. Secretarios Generales a través del tiempo (1992-2017).



2.5) Desafíos actuales de la arquitectura de paz y seguridad

Actualmente, el Secretario General, Antonio Guterres ha comenzado su mandato con miras a reformar el pilar de la seguridad y la paz de la ONU de manera comprehensiva. El 13 de octubre de 2017 presentó su reporte Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas el cual contiene sus propuestas principales para reformar este pilar y el cual estará sujeto a la aprobación de la Asamblea General.

En este reporte, Guterres reconoce que “la fragmentación de los esfuerzos al interior de la ONU contribuye de manera negativa para responder a las crisis y a los conflictos de manera temprana y efectiva” (A/72/525, 2017, p.3). Esta idea ha circulado desde hace varias décadas, llevando a la discusión la duplicidad de actividades, roles no definidos e instituciones (DOMP y DAP) en competencia debido a la falta de coordinación.

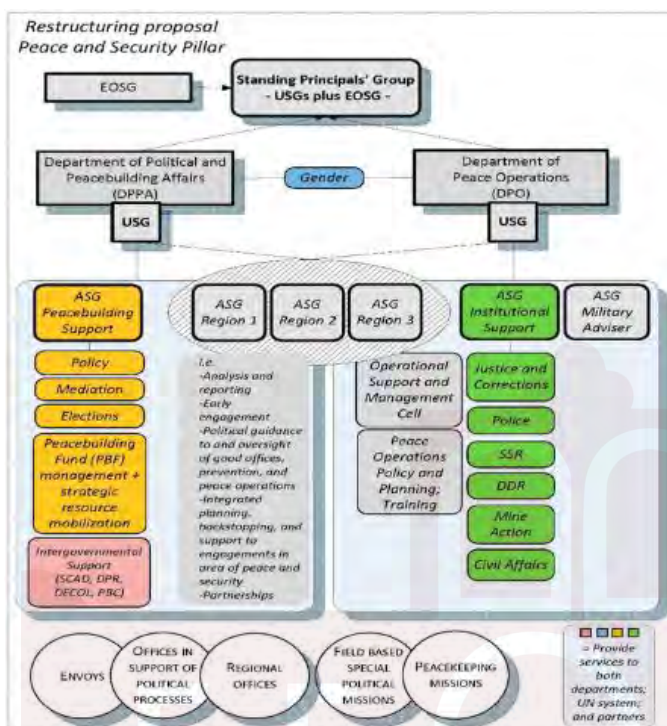
Ante esto, el Secretario General ha colocado la paz sostenible como eje articulador del pilar de paz y seguridad, teniendo como piedra angular la prevención.

Los objetivos de estas reformas son:

- 1) Priorización de la prevención y la paz sostenible: identificando con anticipación amenazas a la paz y la seguridad a través de un mejor sistema de información. Para ello ha establecido La Junta Consultiva de Mediación de Alto Nivel, compuesta por 18 expertos internacionales.
- 2) Fomentar la efectividad y la coherencia de las operaciones de paz y las operaciones políticas, asegurando mandatos flexibles: centrar las operaciones en soluciones políticas y creando mandatos a través de enfoques específicos a los contextos, utilizando información local, y diseñando estrategias institucionales coordinadas.
- 3) Enfoque más ágil y efectivo del pilar de paz y seguridad para abordar la fragmentación: uso de capacidades de todas las entidades de este pilar, fortaleciendo las estrategias desde el terreno y trabajando con equipos multidisciplinarios.
- 4) Alinear este pilar de manera más estrecha con los pilares del desarrollo y de derechos humanos: Fortalecer la CCP para conectar los esfuerzos y herramientas de las entidades de la ONU y aliados clave. (A/72/525, 2017, p.5)

Las reformas presentadas se operacionalizarían reestructurando varios departamentos quedando el pilar de la siguiente manera:

Figura 13. Propuesta de reestructuración del pilar de paz y seguridad.



Fuente: Cliffe, 2017, p.3

Esta reestructuración implicaría: “la creación de un Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz; creación de una sola estructura política y operacional bajo el liderazgo de un Subsecretario General que le reporte al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz; establecimiento de un Comité Permanente de Principios; y el mejoramiento de ciertas áreas prioritarias para mejorar la coordinación del pilar de paz y seguridad” (A/72/526, 2017, p.1-2).

Con base en esta visión y los tres procesos de revisión, es importante destacar que en 2014 se lanzó el Proyecto PNUD/DOMP-DAAT/DAP en las transiciones de la ONU en el contexto de las misiones, una iniciativa conjunta del PNUD, el DAP y el DOMP para proveer de respuestas integradas-incluyendo el ámbito político, de desarrollo y de seguridad- a las misiones que actualmente están puestas en marcha y que pronto serán retiradas.

“Las transiciones de la ONU ocupan un lugar importante en la agenda, a medida que el número de operaciones especiales políticas y las de mantenimiento de paz, están siendo planeadas para retirarse o reconfigurarse afectan gravemente la presencia y el trabajo de la ONU de manera más amplia.” (ONU, 2017, p.8)

En 2017 se llevó a cabo una evaluación para analizar esta iniciativa, la cual puso de manifiesto que las respuestas integradas, operacionalizadas a través del PNUD/DOMP-DAAT/DAP, “ayudan a crear consciencia que el apoyo en las transiciones incrementan la probabilidad que sean más fluidas, experimenten menos resistencias e incrementan un apoyo sostenido a la consolidación de la paz en el país, sentando las bases para un futuro desarrollo sustentable” (ONU, 2017, p.4).

Esta evaluación confirma la tendencia de la ONU para trabajar de manera más coordinada y coherente no solo a nivel conceptual sino a nivel técnico y en el día a día.

Actualmente, Guterres juega un papel vital para dinamizar la ONU y reformar la agenda de paz y seguridad, vinculándola al desarrollo y la promoción de derechos humanos. Sin embargo, la decisión final será de la Asamblea General a través de los Países Miembros quienes discutirán y votarán estas propuestas en los tiempos y formas mandatadas por los métodos de trabajo de la Asamblea General.

La importancia de la paz sostenible es reconocida por todos los Países Miembros, al ser aprobada mediante las resoluciones 70/262 y 2282. Sin embargo, aún permanece la pregunta ¿cómo se está implementado la paz sostenible?

Conclusiones

La ONU, conformada por 6 órganos y decenas de departamentos, constituye un esfuerzo de cooperación multilateral para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales desde 1945.

Desde este año hasta 1991, 5 Secretarios Generales encabezaron la ONU, bajo los cuales se dio lugar a la primera operación de cese al fuego; la primera operación de mantenimiento de paz y el primer intento por reformar la composición del Consejo de Seguridad.

Es importante enfatizar que en el contexto de este esfuerzo, el P5 mantiene la primacía del poder al interior de la ONU, por ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad, principal órgano encargado de mantener la paz y la seguridad y por su derecho al veto. Este órgano, actualmente compuesto por los 5 miembros mencionados y 10 no permanentes los cuales rotan cada dos años, es el encargado de identificar si existe alguna amenaza a la paz y seguridad internacionales, dotándolo de una serie de responsabilidades y funciones vitales para el funcionamiento del orden mundial. Sin embargo, el surgimiento de nuevos actores tales como Brasil, India, China, entre otros, así como diversos sucesos en el tablero internacional ha provocado el cuestionamiento a la relevancia de esta composición que data desde 1963 y la cual no ha sido modificada desde entonces. A pesar de constituir uno de los puntos centrales para democratizar el proceso de decisiones en la agenda de paz y seguridad, ningún Secretario ha sometido esta propuesta a la Asamblea General, -debido a las implicaciones diplomáticas- sino han sido grupos de países que en diversas ocasiones han intentado, sin éxito, llevar este tema al centro de la agenda.

Con el fin de la Guerra Fría, “hubo un rápido incremento en el número de misiones de mantenimiento de la paz. Con un nuevo consenso y un propósito común, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 nuevas operaciones entre 1989 y

1994” (ONU, s/f. párr.7). Este nuevo propósito implicó convertir las operaciones en multidimensionales. Es decir, ampliar el mandato de las operaciones con nuevas actividades y enmarcadas dentro de un periodo de tiempo más extenso, para sentar las bases para una paz más duradera.

Asimismo, la introducción de la Agenda para la Paz de Boutros-Ghali representó un parteaguas en la agenda de paz y seguridad no sólo por insertar el concepto de consolidación de paz, sino por servir como base para un replanteamiento de las operaciones de paz, las cuales para este momento aún constituían las principales herramientas para mantener la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, la falta de adaptación de la ONU ante un nuevo orden mundial, nuevas dinámicas globales y la complejidad de los nuevos conflictos se vio reflejada en Ruanda y Srebrenica. Lo anterior significó un antes y un después en las OMP no sólo por la necesidad de integrar elementos de ayuda humanitaria y respeto a los derechos humanos, sino también en la necesidad de ampliar la noción de seguridad y conectarla tanto al desarrollo como a la política como pilares para la resolución de conflictos.

Por otra parte queda sin resolver la relación entre soberanía y el derecho de intervención en casos donde se violen los derechos humanos de manera sistemática. Si la ONU está basada sobre el consenso de los distintos Países Miembros, el principio de intervención viola este consenso, ocasionando una gran disrupción en el ámbito de la seguridad y paz internacionales. Ejemplos como la invasión de Iraq en 2001 pone en tela de juicio la legitimidad del sistema internacional y refleja el desbalance de poder aún al interior de las Naciones Unidas.

En este sentido, la ONU ha tenido que adaptarse y someterse a distintas revisiones y recomendaciones como las del Informe Brahimi y la Declaración Final de la Cumbre Mundial, las cuales han intentado nutrir y consolidar las operaciones de paz, y de manera más amplia mejorar la construcción del pilar de la seguridad y la

paz, así como el estrechamiento de éste junto con el desarrollo y los derechos humanos; así como por cada Secretario General que ha intentado introducir una serie de reformas a lo largo de sus respectivos periodos.

Como refiere Novosseloff, la legitimidad y relevancia de la ONU recae en su capacidad de adaptación ante los distintos sucesos internacionales, por lo que la implementación de estas recomendaciones resulta clave.

A medida que las OMP han evolucionado se han suscitado también otros procesos de revisión los cuales incluyen el Informe AGE, Reporte HIPPO y el Estudio Global sobre la implementación de la resolución 1325 y la cual urge a la ONU a actuar de manera más coordinada y coherente frente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales y visibilizando la relación entre derechos humanos, desarrollo y paz y seguridad. Derivado de esto se ha creado el concepto de la paz sostenible reflejada en las resoluciones 70/262 y 2282 un esfuerzo para reorientar las estrategias que lleva a cabo la ONU de manera aislada y fragmentada, encaminándolas hacia unas pautas de acción eficaz, estructuradas y coherentes.

Lo anterior ha sido producto de la evidencia, en la que la ONU al ser estructurada bajo un esquema de centralización, en muchas veces incurre en un desconocimiento de la realidad local en donde planea desplegar OMP, así como la falta de mecanismos de alerta que puedan ser útiles en la prevención de conflictos. Por otra parte, la falta de financiamiento sostenible para las OMP constituye uno de los principales problemas para el efectivo mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, principal objetivo de la ONU. Sin embargo, la falta de compromiso y voluntad por parte de los Países Miembros para asignar presupuestos que correspondan a la realidad de los mandatos resulta en el incumplimiento de las estrategias y actividades previstas, yendo en detrimento de los civiles, quienes son las principales víctimas de los conflictos armados, particularmente de las mujeres.

Asimismo, la falta de inclusión de una perspectiva de género y la inclusión de las mujeres y jóvenes como consolidadores de paz retrasan procesos de paz, muchas veces incurriendo en la recaída de conflictos. El punto de partida de la paz y la seguridad internacionales son las realidades locales, por lo que éstas deben ser entendidas como procesos endógenos los cuales pueden ser complementados por la cooperación internacional.

Para lograr lo anterior, Guterres ha introducido un programa de reformas las cuales buscan priorizar la prevención e insertar la paz sostenible como eje rector; fomentar la efectividad y la coherencia de las operaciones de paz y las operaciones políticas, asegurando mandatos flexibles; crear un enfoque más ágil y efectivo del pilar de paz y seguridad para abordar la fragmentación: y alinear este pilar de manera más estrecha con los pilares del desarrollo y de derechos humanos (A/72/525, 2017).

A pesar y en vista de todo lo anterior, la ONU permanece como una institución multilateral de gran relevancia en el fomento del desarrollo, la promoción de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, su relevancia estará sujeta a la capacidad de adaptarse frente a nuevos retos y amenazas, su capacidad como centro y foro de consenso internacional, así como por su capacidad para implementar de manera efectiva y eficaz las propuestas acordadas. En este sentido, es importante conocer los mandatos y roles de los departamentos que se relacionan de manera íntima al concepto de la paz sostenible, una revisión que se ofrecerá en el siguiente capítulo.

Capítulo III Los ámbitos de la paz sostenible y la estructura de la ONU: elementos en consonancia

Introducción

En este tercer capítulo se plantea un análisis de los tres ámbitos de la paz sostenible ONU, político; desarrollo; y paz y seguridad y cómo estos se encuentran identificados al interior del Sistema de Naciones Unidas. Con base en ello, se hará una descripción de la estructura de la ONU para entender su funcionamiento y sus roles, articulando las entidades que tengan como mandato estos tres ámbitos con el fin de señalar la correspondencia y consistencia entre ellos, además de servirnos como punto de partida para la selección de departamentos y agencias a analizar.

Es importante apuntar que desde la creación de la ONU, se han establecido distintos órganos, departamentos, agencias, programas y fondos mantener la paz y la seguridad. A medida que las crisis han demandado una respuesta multidimensional y multifacética, las estrategias frente a las amenazas a la paz y la seguridad deben de contemplar tres pilares sobre los cuales se cimienta la ONU: seguridad y paz, desarrollo y derechos humanos (Reporte AGE, 2015).

Esta reflexión nace de una revisión exhaustiva a las operaciones de paz y a la agenda de paz y seguridad desde la fundación de la ONU hasta llegar a las resoluciones idénticas de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad 70/262 y 2282, respectivamente, las cuales incluyeron un nuevo concepto que debiera guiar la estrategia del sistema internacional de las Naciones Unidas: la paz sostenible.

A través de todas estas revisiones destacan dos elementos fundamentales: la necesidad de un financiamiento sostenible para las OMP ya que en la mayoría de las ocasiones, la falta de financiamiento predecible constituyó un factor importante para el incumplimiento de los mandatos creados por el Consejo de Seguridad; y la

importancia de trabajar de manera coordinada al interior del Sistema de Naciones Unidas ya que la duplicación de tareas y estrategias fragmentadas contribuyeron a la falta de eficiencia y efectividad de las OMP.

Ambas resoluciones buscan consolidar la paz sostenible como hilo conductor a través de tres ámbitos: el político, la seguridad y la paz internacionales y el desarrollo sostenible. (ONU, Resoluciones 70/262 y 2282, 2016)

En este sentido- y de manera jerárquica, el Consejo de Seguridad es el principal responsable de mantener la paz y seguridad internacionales (ONU, 1945); dentro de la Asamblea General se encuentra el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), encargado de desarrollo, utilizando como mecanismo el establecimiento de condiciones propicias para asegurar la paz y enfocándose en la prevención de conflictos; y dentro del órgano del Secretariado se encuentra el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), cuya misión es la prevención de conflictos a través de la diplomacia preventiva; y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DOMP), encargado de dirigir y operar las operaciones de paz.

En este capítulo se explicará cada ámbito y se identificará qué entidad del Sistema de Naciones Unidas corresponde a cada ámbito con miras de realizar el análisis de la integración del concepto de paz sostenible a nivel de planeación estratégica en las entidades seleccionadas.

3.1) Ámbitos de la paz sostenible

La paz sostenible contempla tres ámbitos: el político, el de desarrollo y el de seguridad y paz.

- 1) La vía diplomática o ámbito político conceptualizado en la diplomacia preventiva la cual se entiende como:

“las medidas diplomáticas adoptadas para evitar la escalada de las disputas hasta convertirse en conflictos y para limitar su propagación. Se realiza de maneras diferentes y en distintos foros, tanto públicos como privados, pero su expresión más común es el trabajo de los enviados diplomáticos desplegados en las zonas de crisis, cuyo objetivo es fomentar el diálogo, la avenencia y la resolución pacífica de las tensiones.(DAP, s.f., párr.2).

Es decir, la prevención debe primar la vía política como medio de resolución, previo a cualquier tipo de despliegue de misión o emisión de medidas coercitivas que bloquee un posible acuerdo. La prevención se establece claramente dentro de las resoluciones como eje rector de la estrategia de las Naciones Unidas para evitar los conflictos violentos. “Prevenir es más barato en términos financieros y humanos que responder a crisis” (Reporte Age, 2015). Asimismo, como se ha revisado en los capítulos anteriores, la estrategia de la ONU se ha basado en gran medida en resolver conflictos una vez que ya han comenzado por lo que a través de los distintos reportes mencionados se ha remarcado la necesidad de contar con mecanismos de alerta temprana para identificar posibles conflictos, información sustentada en las realidades locales y la participación activa de actores regionales y locales.

- 2) El desarrollo sostenible, definido como” las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. (Nuestro futuro común, 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo). Esta directriz de desarrollo

está basado en tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

A grandes rasgos el desarrollo sostenible, busca crear las condiciones adecuadas y propicias para el desarrollo tanto de la persona como de la sociedad en general y tiene su fundamento en el Artículo 55 de la Carta fundacional el cual establece que es necesario crear “condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”. (ONU, 2015) Es decir, con base en una concepción ampliada de la seguridad, entendiéndose como seguridad multidimensional se identifica que las causas de los conflictos no sólo implica una lucha por la adquisición de territorio o de conflictos entre Estados, sino que el abordaje de las raíces del conflictos se encuentran interrelacionados e incluye la admisión de amenazas no tradicionales como la pobreza, el hambre, el cambio climático, entre muchas otras. De esta manera se busca evidenciar la indisoluble relación entre paz y seguridad y el desarrollo sostenible.

- 3) Seguridad y paz: Como referido en los capítulos, la ONU ha utilizado la seguridad como un puente teórico y práctico para establecer una paz duradera. Sin embargo, desde la creación de la Carta de la ONU no se definió ni la seguridad ni la paz. Ambos conceptos han evolucionado de acuerdo a las distintas dinámicas globales y locales que han puesto de manifiesto la necesidad de diseñar estrategias multidimensionales y multifacéticas para abordar la violencia. Sin embargo, el instrumento operacional para el mantenimiento de la paz y seguridad son las OMP las cuales no se encuentran definidas en toda la literatura de la ONU.

“La ONU aún no ha estipulado con claridad a qué se refiere por el término [operaciones de paz]” (Bellamy, Griffith y Williams, 2017 p.14) Más que definirla, ha enlistado las actividades que puede contemplar, tanto en el aspecto militar como en

el aspecto civil. Por otra parte, William Durch (2006) definió las operaciones de paz como “esfuerzos civiles-militares, multilaterales e internacionalmente autorizados para promover y proteger transiciones de la guerra a la paz” (p. xvii-xviii).

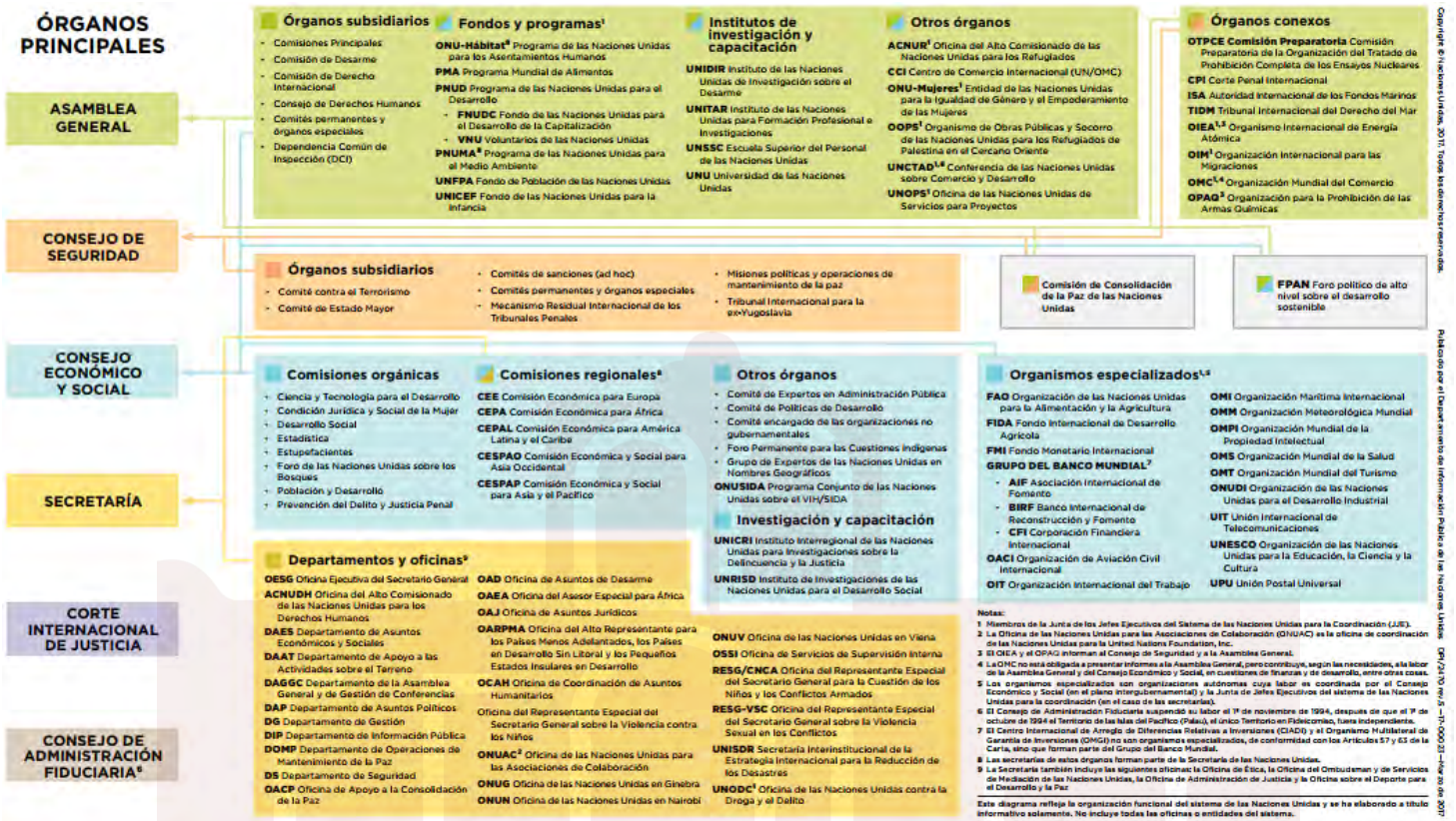
Este punto resulta fundamental ya que las OMP son establecidas de acuerdo a mandatos originados por el Consejo de Seguridad y los cuales son creados de acuerdo al contexto específico en el cual se encuentre el país o territorio. Por lo que cada OMP variará de situación a situación.

En este sentido- y de manera jerárquica, el Consejo de Seguridad es el principal responsable de mantener la paz y seguridad internacionales (ONU, 1945); dentro de la Asamblea General se encuentra el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), encargado de desarrollo, utilizando como mecanismo el establecimiento de condiciones propicias para asegurar la paz y enfocándose en la prevención de conflictos; y dentro del órgano del Secretariado se encuentra el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), cuya misión es la prevención de conflictos a través de la diplomacia preventiva; y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DOMP), encargado de dirigir y operar las operaciones de paz.

La ONU cuenta con muchos más departamentos, agencias y fondos especializados para contribuir al desarrollo, al respeto los derechos humanos y a mantener la paz y la seguridad. Sin embargo, los departamentos mencionados anteriormente tienen por objetivo expreso la diplomacia preventiva (DAP), el fomento del desarrollo sostenible (PNUD) y el mantenimiento de la seguridad y paz (DOMP), los cuales corresponden al concepto que se desea analizar: la paz sostenible y por lo cual serán los departamentos a analizar.

Para entender con mayor claridad esta arquitectura de paz y seguridad a continuación se muestra el organigrama de la ONU en el cual se pueden localizar los órganos y departamentos mencionados y los cuales serán descritos a continuación.

Figura 14. El Sistema de Naciones Unidas.



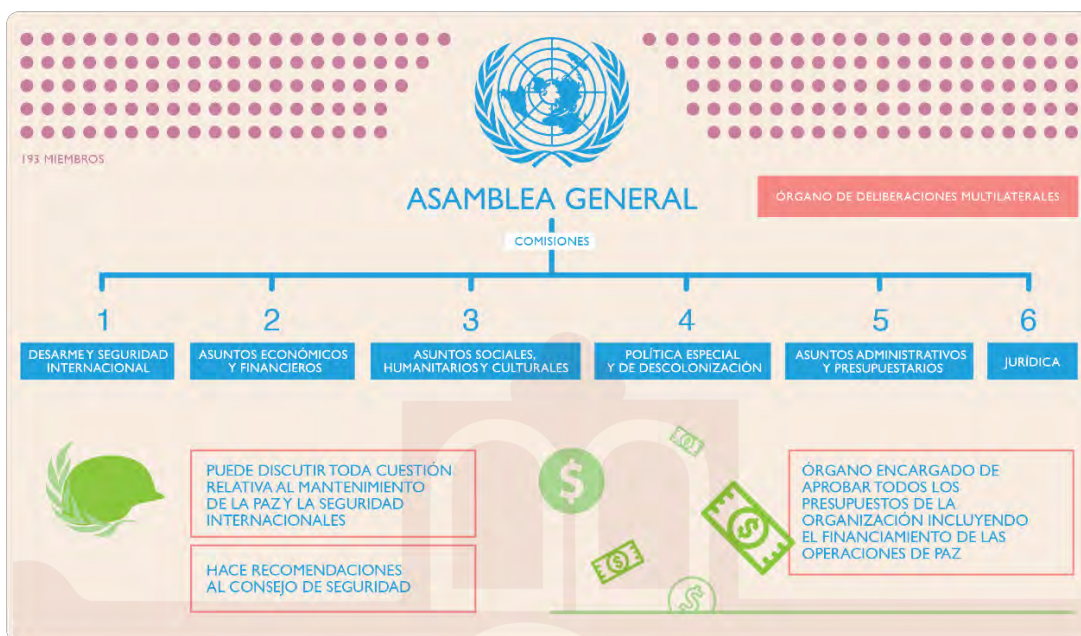
Fuente: ONU, 2017.

3.2) Asamblea General: el órgano deliberativo

La Asamblea General constituye el órgano de deliberaciones multilaterales y está representada por todos los [193] Miembros. (ONU, 2015)

La Asamblea se reúne de septiembre a diciembre de cada año y se divide en 6 comisiones.

Figura 15. Estructura de la Asamblea General.



Fuente: Elaboración propia con base en el sitio de la Asamblea General.

“También durante la continuación del período de sesiones, la Asamblea examina cuestiones de actualidad de importancia decisiva para la comunidad internacional en forma de debates temáticos de alto nivel organizados por el Presidente de la Asamblea General en consulta con los Estados” (ONU, s.f., párr.2).

En este sentido, la Asamblea General también se inserta dentro de la agenda de paz y seguridad, contemplando no sólo su facultad para discutir cuestiones relativas a la paz y seguridad, sino que también fija el presupuesto de la ONU, incluyendo las operaciones de mantenimiento de paz del DOMP y las operaciones políticas a cargo del DAP, dotándolo de un poder importante.

Asimismo, de acuerdo con la jerarquía estructural de la ONU, de este órgano se desprende el PNUD, el cual dentro de su mandato tiene por objetivo propiciar el desarrollo sustentable en estrecha relación a la construcción de la paz y el mantenimiento de la seguridad internacionales (PNUD,s.f.).

3.3) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las aceleraciones transformativas para la paz.

El PNUD, creado en 1966, es uno de los programas que se desprende de la Asamblea General y actualmente está presente en 170 países y territorios (PNUD, s.f.).

El PNUD ayuda a crear un medio propicio para crecer y contribuir al desarrollo nacional. El objetivo es aportar un suministro de servicios efectivo y equitativo, especialmente a los pobres y comunidades indígenas y locales, y reforzar el estado de derecho y la seguridad a través del diseño de políticas apropiadas, marcos jurídicos y normativos, y fortalecer las instituciones de gobernanza local. Damos asistencia para acortar la brecha entre los esfuerzos humanitarios, de consolidación de la paz y desarrollo a largo plazo, asistiendo a los países en resolver pacíficamente las disputas y progresar hacia la gobernanza democrática (PNUD, s.f., párr.2).

La representación de la ONU en cada país está encabezada por el PNUD y su administrador. Éste funge como coordinador residente, y es quien “asume el liderazgo del Equipo de país de las Naciones Unidas, el cual está integrado por las agencias, fondos y programas presentes [...]” (PNUD, s.f., párr.1). La única excepción es cuando existe una misión de mantenimiento de paz, lo que posicionará al Representante Especial del Secretario General como oficial de mayor rango (PNUD, s.f.).

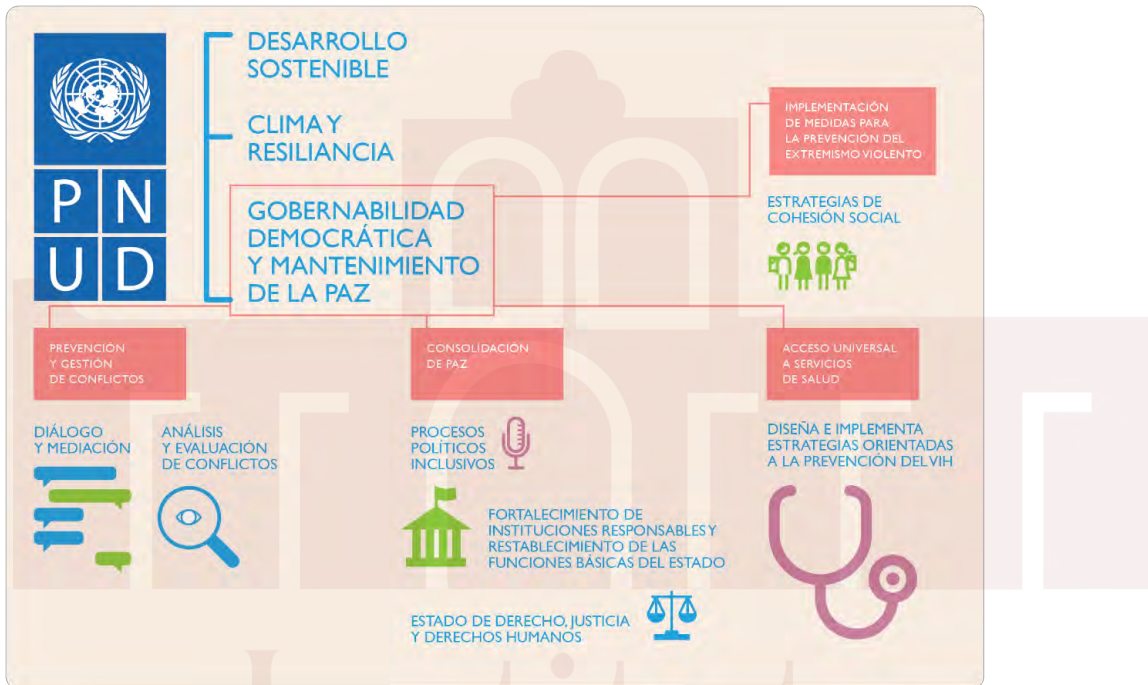
El trabajo del PNUD se enfoca en 3 áreas principales:

- 1) El desarrollo sostenible definido anteriormente, el cual se materializa en la Agenda 2030, la cual compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁸ y 169 metas, orientará las políticas y estrategias de todo el Sistema de Naciones Unidas hasta el 2030.

⁸ ODS: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 4) Educación de Calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y consumo responsables; 13) Acción por el Clima; 14)

Cabe mencionar que el PNUD es el principal organismo que presta apoyo a los gobiernos para integrar los ODS dentro de sus planes nacionales de desarrollo. Por otra parte, es importante destacar el ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, de especial relevancia para la agenda de paz y seguridad.

Figura 16. Roles y funciones del PNUD.



Elaboración propia con base en el sitio del PNUD.

2) **Gobernabilidad democrática y mantenimiento de la paz:** El PNUD realiza una extensa labor para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, clasificada en áreas distintas:

2.1) **Prevención y gestión de conflictos:** Utiliza el forjamiento de mecanismos institucionalizados que ayuden a para prevenir, gestionar y resolver conflicto a través del desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones (PNUD, s.f.).

Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia e instituciones sólidas; 17) Alianzas para lograr los objetivos (ONU, 2015)

En este sentido, en 2004 se lanzó el Programa Conjunto PNUD-DAP como una iniciativa para la prevención de conflictos, uniendo el abordaje desde el desarrollo y desde la vía política y el cual ha fungido como apoyo a los equipos en los países para fortalecer capacidades nacionales.

Las principales contribuciones se centran en el apoyo a elecciones sin violencia, asistencia en la resolución de conflictos específicos y asistencia en mantener plataformas viables de diálogo (PNUD, s.f.).

2.1.1) Diálogo y mediación: Se enfocan en el empoderamiento de mediadores nacionales y locales como mediadores internos para dotar de legitimidad y construir confianza, en las relaciones sociales, en las instituciones y para facilitar la colaboración entre distintos grupos. Lo anterior se basa en la presunción de que la paz sólo es sustentable si existen las condiciones locales adecuadas. Es decir, la paz como un proceso endógeno e impuesto desde dentro. Este trabajo se realiza en estrecha relación con el DAP. (PNUD, 2015).

2.1.2) Análisis y evaluación de conflictos: está basado en una iniciativa llamada Evaluación de Recuperación y de la Consolidación de la paz (a cargo del Banco Mundial, la Unión Europea y la ONU) la cual busca identificar y proveer los requerimientos para una consolidación de paz efectiva y una recuperación a medio plazo, sentando las bases para la elaboración de una estrategia a largo plazo. Sirve tanto como metodología y como plataforma para un análisis en conjunto. El PNUD ha asumido el liderazgo técnico de esta iniciativa (PNUD, s.f.).

Asimismo, el PNUD también asiste en los procesos de consolidación de paz a través de otras áreas dentro de las cuales destacan:

- 2.2) Procesos políticos inclusivos, que incluye apoyo en la planeación de reformas constitucionales y la participación de las mujeres;
- 2.3) Fortalecimiento de instituciones responsables y restablecimiento de las funciones básicas del Estado, asistiendo en las capacidades de la administración pública y centros gubernamentales. El PNUD copreside la Plataforma Interagencial de la ONU en donde colabora con otras agencias como el DAP y el DOMP.
- 2.4) Estado de Derecho, Justicia y Derechos Humanos: Como conceptos clave para alcanzar el desarrollo sustentable y articula el rol que la gobernanza y el estado de derecho juega en la promoción de sociedades pacíficas y justas.

“El programa Global para Fortalecer el Estado de Derecho y los Derechos Humanos para sostener la paz y fomentar el desarrollo, provee de asistencia a sus aliados nacionales para construir comunidades resilientes que son apoyadas por instituciones justas.” (PNUD, s.f., párr.1).

En conjunto con el DOMP, el PNUD facilita la coherencia de los esfuerzos del estado de derecho a través de todo el Sistema de Naciones Unidas a través del Punto Focal Global y asisten en situaciones de posconflicto o en crisis cuando es solicitado.

También, el PNUD apoya en la implementación de medidas para la prevención del extremismo violento, utilizando estrategias de cohesión social, aunadas a la ampliación de oportunidades económicas y procesos inclusivos, apostándole al empoderamiento de los jóvenes. Finalmente, diseña e implementa estrategias orientadas a la prevención del VIH y fomenta el acceso universal a servicios de salud. (PNUD, s.f.)

3. **Clima y resiliencia:** Busca enfrentar los retos y amenazas que presenta el cambio climático y los desastres naturales a través de la resiliencia, así como mecanismos para la recuperación en casos de desastre, y el fomento de patrones sostenibles de consumo y de producción de energía.

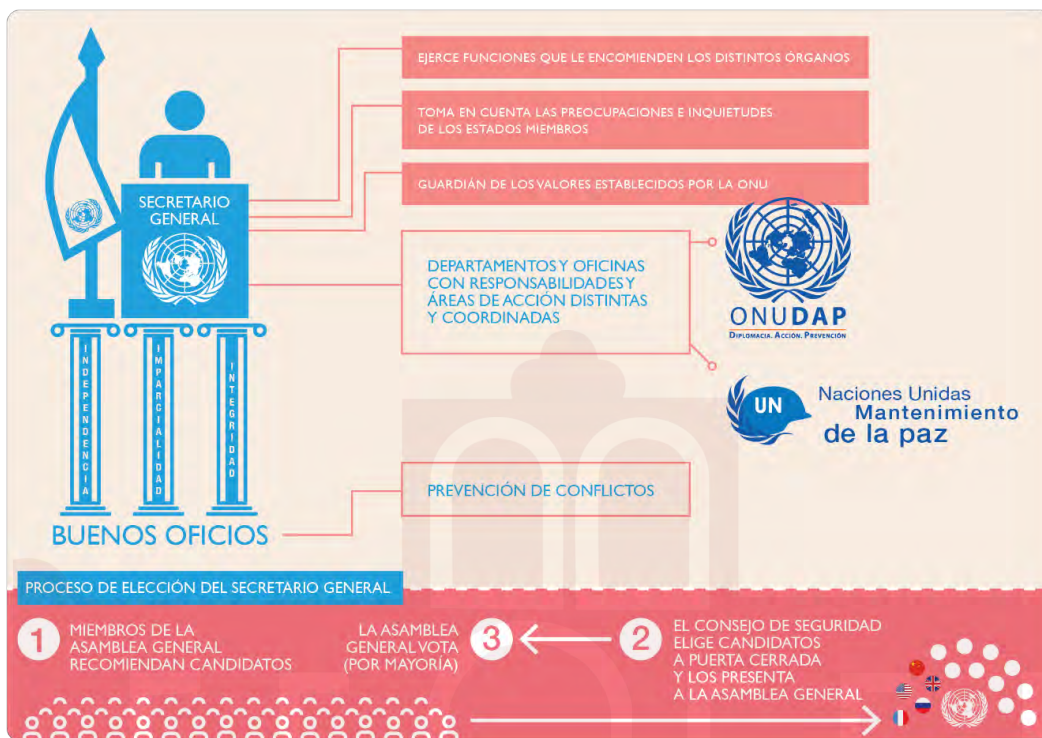
El PNUD, desde 1990 publica anualmente su Informe sobre Desarrollo Humano, el cual “se enfoca en el debate mundial sobre cuestiones clave del desarrollo, brindando nuevas herramientas de medición, análisis innovadores y propuestas de políticas controvertidas.” (PNUD, s.f., párr.4)

3.4) Secretaría General: liderazgo internacional.

El artículo 97 de la Carta de Naciones Unidas establece la composición de la Secretaría, la cual se conforma por un Secretario General, -máximo representante de la ONU- y del personal que requiera la Organización.

Instituto
Mora

Figura 17. Composición de la Secretaría General



Elaboración propia con base en el sitio de la Secretaría General.

La elección del Secretario está basado en el Artículo 97 de la Carta la cual establece que “El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”. (p.66) El proceso de elección es complejo y sin transparencia ya que el Presidente de la Asamblea puede recomendar candidatos, con base en la sugerencia de países miembros, al Consejo de Seguridad, quien negociará a puertas cerradas y quien posteriormente presentará los candidatos a la Asamblea General. Finalmente, se vota (por mayoría) en la Asamblea General por el nuevo Secretario General (ONU, s.f.).

El Secretario deberá ejercer las demás funciones que le encomienden los distintos órganos y deberá tomar en cuenta las preocupaciones e inquietudes de los Estados Miembros (ONU, 2015). Sin embargo, también es guardián de los valores establecidos por la ONU. En este sentido a la vez que su campo de acción es bastante amplio, puede verse limitado o confrontado por los intereses de los

diversos países. En este sentido el Secretario guarda una responsabilidad fundamental en la arquitectura diplomática internacional (ONU, s.f.).

El artículo 99 contempla que el Secretario podrá llevar al Consejo de Seguridad cualquier tema que considere una amenaza a la paz y seguridad internacionales, siendo también un actor clave de esta agenda.

“Una de las funciones más vitales que desempeña el Secretario General es la utilización de sus «buenos oficios», es decir, la adopción de medidas, en público y en privado, basadas en su independencia, imparcialidad e integridad, para evitar que surjan, aumenten o se extiendan las controversias internacionales”(ONU s.f., párr.4).

La Secretaría se estructura en distintos departamentos y oficinas las cuales, con responsabilidades y áreas de acción distintas, deben de estar coordinadas. (ONU, s.f.)

Dentro de estos departamentos se encuentra el DAP y el DOMP, los cuales forman una parte vital del sistema de seguridad y paz de la ONU.

3.5) Departamento de Asuntos Políticos (DAP), contribuyendo a la prevención de conflictos.

El Departamento de Asuntos Políticos fue formalmente creado en 1992 bajo la presidencia de Boutros Boutros-Ghali y constituye el brazo político de la Secretaría.

El DAP tiene por objetivo la prevención y resolución de conflictos a través de vías diplomáticas y políticas. Sus funciones principales son:

Figura 18. Funciones del DAP



Elaboración propia con base en el sitio del DAP (s.f).

- a) Evaluación y análisis de conflictos potenciales: El DAP monitorea eventos y sucesos de relevancia política, presentando notas informativas y dando forma a las decisiones del Secretario. (DAP, s.f.)
- b) Diplomacia preventiva: Se encargan de definir y diseñar estrategias diplomáticas para la prevención de conflictos en riesgo de escalar fomentando el diálogo y el compromiso para alcanzar vías pacíficas. La diplomacia preventiva engloba y a veces requiere el involucramiento del Consejo de Seguridad y del Secretario General. (DAP, s.f.)
- c) Mediación: Es una de las funciones principales del departamento y utiliza esta herramienta en todas las etapas del conflicto. En 2006 estableció la Unidad de Soporte a la Mediación la cual trabaja con las divisiones regionales del

departamento para diseñar esfuerzo de mediación, así como asesoría en términos financieros y logísticos a los procesos de paz.

Asimismo, el DAP gestiona el Equipo de Expertos Mediadores en Espera, un grupo establecido en 2008, el cual está listo para ser desplegado y asistir a los mediadores en campo. (DAP, s.f.)

- d) Mantenimiento de la paz: Consiste en monitoreo de sucesos políticos globales y consejo al Secretario General para la prevención y gestión de crisis. Así como apoyo a sus enviados en las misiones políticas, constituye una de las herramientas de mantenimiento de paz. (DAP, s.f.)

Una de las principales herramientas para el mantenimiento de la paz desde la vía diplomática son las misiones políticas. “[...] varían enormemente debidos a sus distintos mandatos y características, pueden ser definidas como las misiones civiles de la ONU que son desplegadas por una duración de tiempo limitada para apoyar a los Países Miembros en la prevención de conflicto, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz” (Reporte del Secretario General sobre las misiones políticas, 2013, p.8) ⁹.

Asimismo, tiene la responsabilidad de aconsejar al Comité Especial de Descolonización en el cual se monitorean los 17 territorios que aún buscan su independencia y monitorear los sucesos políticos, económicos y sociales.

Finalmente, también apoya de manera sustantiva al Comité sobre el Ejercicio de Derechos Inalienables del pueblo de Palestina de la Asamblea General (DAP, s.f.).

- e) Asistencia en procesos electorales: Dado que las elecciones juegan un rol fundamental en los procesos de paz, una de las principales funciones de este

⁹ Actualmente existen 25 misiones políticas especiales en África, América, Europa, y Asia.

departamento es asegurar procesos pacíficos en las transiciones políticas. El Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos y encargado del DPA es el punto focal para la asistencia electoral que proporciona la ONU. (DAP, s.f.)

3.6) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y sus mecanismos de respuesta.

El DOMP es el encargado de proveer la dirección ejecutiva de las operaciones de paz, mandatadas por el Consejo de Seguridad y cuyo presupuesto depende del presupuesto regular de la Asamblea General. La coordinación de estas tres entidades es fundamental para las operaciones de paz efectivas.

Las operaciones de paz deben contar con: Consentimiento de las partes; Imparcialidad; y el No uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato. (Capstone Doctrine, 2008)

El DOMP tiene la visión de que el mantenimiento de la paz es sobre todo político, por lo que trabaja para integrar los esfuerzos de varios actores internacionales, nacionales y locales dentro de una estrategia de largo alcance e inserta en la consolidación de la paz.

Creado en 1992, bajo la presidencia de Boutros-Ghali, el DOMP se encuentra dividido en 2 departamentos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT).

El DOMP incluye 4 oficinas principales:

Oficina de Operaciones: provee de directrices estratégicas y políticas, así como guía operacional para apoyar a las misiones

Oficina de Fomento al Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad: Creada en 2007, busca fortalecer y coordinar las actividades en áreas concernientes a la policía, la justicia, medidas correctivas, minas, control de municiones y armas, desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes y reformas al sector de seguridad.

Oficina de Asuntos militares: trabaja para desplegar la capacidad militar más apropiada en consonancia a los objetivos de la ONU, fomentar el buen rendimiento, eficiencia y efectividad de los componentes militares de las misiones de mantenimiento de paz.

Oficina de División de Políticas, Evaluación y Capacitación: es un recurso integrado que proporciona una capacidad de fortalecimiento institucional para el mantenimiento de la paz mediante la formulación de políticas y doctrinas; la reunión y el intercambio de las mejores prácticas; la capacitación estandarizada en materia de mantenimiento de la paz; la evaluación de la ejecución de programas con miras al cumplimiento de los mandatos; y marcos operacionales para la cooperación estratégica con diversos asociados, tanto de las Naciones Unidas como externos. (DOMP, s.f, párr.3-6)

Las principales áreas de acción son:

Figura 19. Estructura del DOMP.



Elaboración propia con base en el sitio del DOMP (s.f.).

- **Protección de civiles:** Debido al incremento de civiles como víctimas, se ha incorporado la norma de proteger a los civiles, lo cual resulta particularmente complejo, dado el contexto de violencia extrema en el cual a veces es desplegada la operación. La protección de civiles está a cargo del personal militar y policiaco¹⁰ de la ONU sobre el terreno, el cual además tiene la tarea de trabajar con la policía, civiles y milicia local. Se enfatiza la protección de niños y niñas, así como la prevención y castigo de delitos sexuales derivados de conflictos armados (DOMP, s.f.).

¹⁰ Cada País Miembro aporta un número distinto de tropas. La ONU no tiene un ejército propio. Actualmente se cuenta con 100 mil efectivos de 120 países. (DOMP, s.f.)

- Prevención de conflictos: Dado que la visión del mantenimiento de la paz es la prevención, los oficiales civiles que son enviados juegan un papel fundamental como facilitadores entre las misiones, los aliados, los gobiernos y las comunidades. La prevención como estrategia se manifiesta en tres actividades principales: fomento de la confianza, participación en la gestión de conflictos locales y el apoyo a la restauración y extensión de la autoridad del Estado (DOMP, s.f.).

Medio ambiente: El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sugiere que en los últimos 60 años, al menos 40% de los conflictos intraestatales han tenido un vínculo a los recursos naturales, el cual dobla el riesgo de la recaída de un conflicto dentro de los primeros 5 años. El cambio climático también es considerado como un multiplicador de amenazas, exacerbando amenazas causadas por la pobreza persistente o la gestión débil de recursos. Lo anterior ha movilizó al DOMP busca apoyar la mejora en la gestión de recursos naturales.

- Fortalecimiento del Estado de Derecho: Considerada como una de las actividades principales, el mantenimiento de la paz depende de la confianza en la policía, el sistema judicial y los servicios penitenciarios. (DOMP, s.f.)

a) Reforma al sector de seguridad: busca “instaurar un sistema de seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus ciudadanos. Esta reforma transforma las instituciones para lograr que sean más profesionales y más responsables. Se trata de un proceso dirigido por las autoridades nacionales”. (DOMP, s.f., párr.3)

b) Actividades relativas a las minas: identificar y reducir las consecuencias y el riesgo de las minas terrestres y los restos de explosivos de guerra (DOMP, s.f., párr.3)

c) Desarme, desmovilización y reintegración: busca contribuir a través del desarme: consiste en recoger, documentar, controlar y eliminar armas

pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas en posesión de los combatientes y a menudo de la población civil; la desmovilización es la baja oficial y controlada de los combatientes activos de las fuerzas y grupos armados, lo que incluye una fase de "reinserción" en que se proporciona asistencia a corto plazo a los ex combatientes; y la reintegración es el proceso por el cual los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo y unos ingresos estables. Se trata de un proceso político, social y económico sin unos plazos establecidos y que tiene lugar sobre todo a nivel de las comunidades locales (DOMP, s.f., párr.3-5).

d) Asistencia electoral: "ofrece múltiples formas de asistencia a los procesos electorales mediante la prestación de servicios de seguridad, asesoramiento técnico y apoyo logístico" (DOMP, s.f., párr.2).

- Promoción de Derechos Humanos: buscan garantizar el respeto, así como el fomento de los Derechos Humanos durante toda su actuación (DOMP, s.f.).
- Empoderamiento de las mujeres: se busca incorporar una perspectiva de género en todas las actividades y políticas de las operaciones, así como analizar los efectos que tienen tanto los hombres como las mujeres después de los conflictos. Estas políticas incluyen la inserción de más mujeres dentro de la fuerza policiaca, civil y militar (DOMP, s.f.).
- Apoyo a las actividades sobre el terreno: asisten en el terreno en términos logísticos, lo cual incluye, suministro de comida, transporte aéreo y personal bien formado para cumplir con los mandatos (DOMP, s.f.).

3.7) Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT).

El DAAT proporciona apoyo en los ámbitos de finanzas, logística, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), recursos humanos y administración general para ayudar a las misiones a promover la paz y la seguridad.

El DAAT tiene siete oficinas principales: Oficina del Secretario General Adjunto; División de Personal sobre el Terreno; División de Presupuesto y Finanzas de las Actividades sobre el Terreno; División de Apoyo Logístico; División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones; División de Políticas, Evaluación y Capacitación; y también incluye a la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (BLNU) (DAAT, s.f., párr.1-2).

3.8) La relación bidireccional: ONU y los Países Miembros.

La ONU representa un punto de partida de negociación y consenso internacional para asegurar la paz y la seguridad y promover el desarrollo sostenible, respetando los derechos humanos en todo momento. (Carta de las Naciones Unidas, 2017). En este sentido, la ONU está construida con base en las aspiraciones e intereses de los diversos Países Miembros, quienes dan forma de manera directa e indirecta al Sistema. Su estructura actual, aún refleja su momento de creación: el contexto de posguerra, particularmente de la I y II Guerra Mundial, lo cual representa un gran obstáculo ante la emergencia de países en desarrollo y regiones, las cuales poco a poco han ido moldeando las relaciones internacionales. Es decir, a medida que avanzan estos países y se posicionan como nuevos actores prominentes, éstos buscan mayor representatividad en el proceso de toma de decisiones particularmente de la agenda de paz y seguridad. El Consejo de Seguridad, principal órgano responsable de mantener la paz y seguridad internacionales, sigue estando compuesto por el P5 quien a través de su poder de veto puede bloquear una resolución de manera unilateral. A pesar de algunas reformas las cuales han buscado ampliar la representación de los Países, actualmente el Consejo mantiene

su estructura y ha incorporado otros 10 países de manera rotatoria para que cada dos años formen parte de este órgano. Sin embargo, ante el panorama global que presenta retos interconectados y la necesidad de contar con una mayor aproximación a las realidades locales, lo cual forzosamente incluye procesos *bottom-up*, la paz debe de ser construida a manera de proceso radial. Es decir, desde dentro hacia afuera y por lo tanto esto implica la participación activa de regiones y Países en los cuales se suscitan los conflictos, así como Países que puedan fungir como mediadores. En consonancia con la paz sostenible esto representa uno de los principales retos para la agenda de paz y seguridad, ya que la legitimidad de ella se basa en la inclusión de actores y la corresponsabilidad de las partes. Sin embargo, hasta el momento no hay una reforma que haya presentado el Secretario General para cambiar esta composición.

Lo anterior resulta de gran interés dado que el Consejo de Seguridad es el único autorizado para formular mandatos y crear o mantener operaciones de mantenimiento de paz. Es con base en su análisis y criterio, particularmente del P5 que se permite el despliegue de una operación.

Por otra parte, la Asamblea General, el único órgano quien cuenta con la representación de los 193 Países y territorios, representa una especie de contrapeso, ya que aprueba el presupuesto de las misiones que se despliegan y tiene la facultad de llevar a discusión cualquier tema relativo a la paz y seguridad, lo cual lo posiciona como un órgano clave en la construcción de esta agenda. Es importante resaltar que tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General juegan un papel crucial en la elección del Secretario General a través de un proceso que no es transparente, por lo que una vez más la negociación a puertas cerradas es una constante que obstaculiza un diálogo político inclusivo e impoluto, sobre el cual debiera estar basada la cooperación internacional. Esto no es menor ya que el Secretario General es el principal responsable de equilibrar los intereses de los Países, respetando los valores y la misión de la ONU. Esta tarea resulta de particular dificultad dado la gran cantidad de intereses y aspiraciones de los distintos países,

además de que es el responsable de asegurar la credibilidad de la ONU como institución. Para ello, el Secretario debe basar sus decisiones en la información y coordinación del análisis que le proporcionan todas las entidades que conforman al Sistema de Naciones Unidas.

Ante el surgimiento de la paz sostenible, concepto que ha adoptado el Secretario Guterres, la coherencia al interior del Sistema resulta de vital importancia para cumplir con el entretrejimiento de las vías diplomáticas y políticas, el desarrollo sostenible y la paz y la seguridad en consonancia con la paz sostenible.

Para ello se ha identificado dentro de la estructura de la ONU, al DAP, el cual bajo la jurisdicción del Secretario, es el principal encargado de recopilar y analizar información para prevenir conflictos de todo tipo de naturaleza. La prevención, la mediación y la resolución a través de la vía diplomática, son las principales funciones de este departamento, destacando sus misiones políticas especiales como estrategias de prevención de conflictos.

Por su parte, el PNUD es el encargado de apoyar los procesos de implementación de la Agenda 2030, basándose en la promoción del desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática y el mantenimiento de la paz; y la mitigación y resiliencia ante desastres naturales y el cambio climático. El PNUD no solo cuenta con la representación más grande, sino que además tiene un mandato amplio y se constituye como la representación de la ONU en 170 países y territorios. La visión de la paz de este departamento está basado en el desarrollo como vía para la paz, guiándose por el ODS 16 Creación de sociedad más pacíficas, justas e inclusivas.

Por otra parte el DOMP, el cual comprende también al DAAT, es el encargado de implementar los mandatos emitidos por el Consejo de Seguridad, no sólo en términos tradicionales de seguridad sino que también reconoce la importancia de identificar amenazas multidimensionales, guiándose por un enfoque de consolidación de la paz. En este sentido, el DOMP tiene una responsabilidad

fundamental de acuerdo a la paz sostenible, ya que debe tomar en cuenta los estándares más altos de respeto de los derechos humanos, particularmente de la igualdad de géneros, la protección de civiles y actuar con imparcialidad y legitimidad.

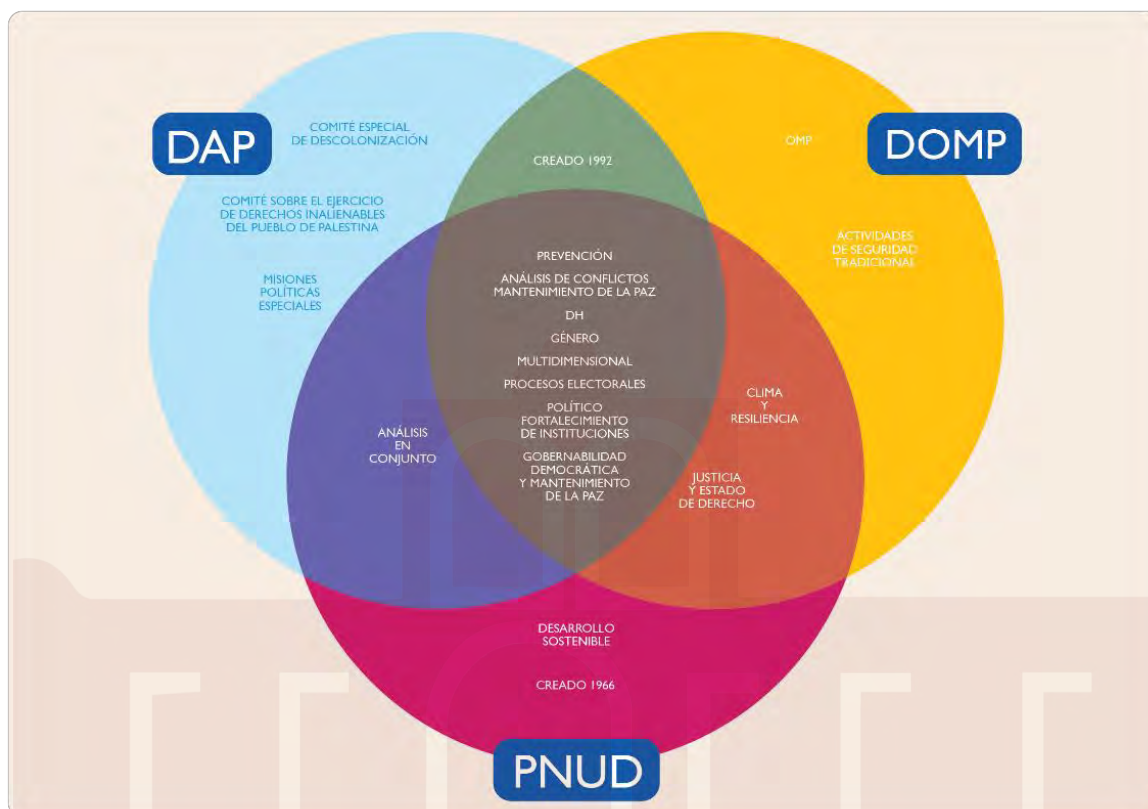
Este último punto resulta vital, ya que la ONU, ultimadamente es un agente externo a las realidades que se construyen desde lo local y que se insertan en contextos regionales e internacionales. Es decir, debe actuar con estricto apego a las normas internacionales en contextos de crisis y violencia hipercomplejos, para resguardar su legitimidad y actuar con imparcialidad a pesar de ser un actor que se involucra de una manera u otra.

Derivado de lo anterior, es importante apuntar que estos tres departamentos presentan ventajas comparativas las cuales deben de hacer uso para complementar esfuerzos en la promoción del desarrollo sostenible y de una agenda de paz y seguridad más inclusiva.

Instituto

Mora

Figura 20. Intersecciones de los mandatos del PNUD, DOMP y DAP.



Fuente: Elaboración propia con base en los mandatos del PNUD, DOMP y DAP.

En esta tesitura, estas tres entidades coinciden en varios sentidos. En primera instancia, la necesidad de la solución pacífica de conflictos a través de la vía política, tomando en cuenta los diversos indicadores que reflejan la situación de derechos humanos en los países en los cuales se opera; la prevención como eje rector de todas sus acciones, ya sea a través del desarrollo (PNUD), del análisis político (DAP) o de actividades tradicionales de seguridad (DOMP); el respeto a los derechos humanos y la promoción de la igualdad de género; la necesidad de abordar los desafíos de manera multidimensional y multifacética; y apoyar en los procesos de consolidación de la paz, lo cual incluye el fortalecimiento de las capacidades nacionales para robustecer el Estado de Derecho y el acceso a la justicia, así como el acompañamiento de procesos electorales inclusivos y justos. Estas acciones, en consonancia con la paz sostenible, refuerzan y complementan mutuamente los roles y mandatos de cada departamento, sin embargo también es

posible observar cierta duplicación de estrategias las cuales también es importante identificar para crear una coherencia y dotar de respuestas integradas como Sistemas de Naciones Unidas. Con base en la metodología presentada, en el siguiente capítulo se analizará el nivel de integración del concepto de paz sostenible en los diversos documentos señalados con el objetivo de identificar cómo cada Departamento ha incorporado el concepto, si es que lo ha incorporado y en qué medida se visibiliza las características de la paz sostenible, ya sea de manera intencional o no.

El análisis de la paz sostenible a través de sus siete variables constituye un esfuerzo para identificar en términos de planeación estratégica la coherencia entre el marco teórico que postula la ONU y las actividades que desea implementar cada entidad.

Instituto

Mora



Instituto

Mora

Capítulo IV Metodología y análisis: el nivel de integración de la paz sostenible en el DAP, el PNUD y el DOMP.

4.1) Propuesta metodológica

La metodología de esta tesis está basada en un diseño cualitativo de análisis documental el cual de acuerdo con Courier se define como “el análisis que pone en contacto al documento con el usuario por medio de una serie de operaciones intelectuales complejas cuyo resultado es la representación del documento de una manera condensada y distinta al original” (1976, p.178).

En este caso, las operaciones intelectuales equivalen al análisis del nivel de integración del concepto de la paz sostenible a nivel de planeación estratégica del Sistema de Naciones Unidas. Por nivel de integración se entenderá la relación en la que se encuentren reflejadas de manera semántica tanto el concepto de paz sostenible, como las características de este concepto.

Para ello se han tomado como instrumentos de análisis Planes Estratégicos, en los cuales se expresan las metas y objetivos, que correspondan a un periodo posterior de la inserción del concepto de paz sostenible en el Sistema de Naciones Unidas, es decir, después del 2015.

Se han elegido los Planes Estratégicos de tres departamentos: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Mantenimiento de la Paz porque sus mandatos corresponden a los tres ámbitos de la paz sostenible: político, desarrollo y paz y seguridad, propuesta por las resoluciones 70/262 y 2282 de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad (2016) respectivamente.

Para identificar este nivel de integración, se ha creado un modelo de análisis que se utilizará para las tres entidades seleccionadas, en el cual se identificarán 8 variables que corresponden a las 7 características de la paz sostenible y 1 variable que corresponde a si se ha integrado explícitamente el concepto de paz sostenible.

Las 7 características se identificarán tanto en las metas como en los objetivos de los planes generados por cada entidad, mientras que la variable de paz sostenible sólo se identificará en la visión.

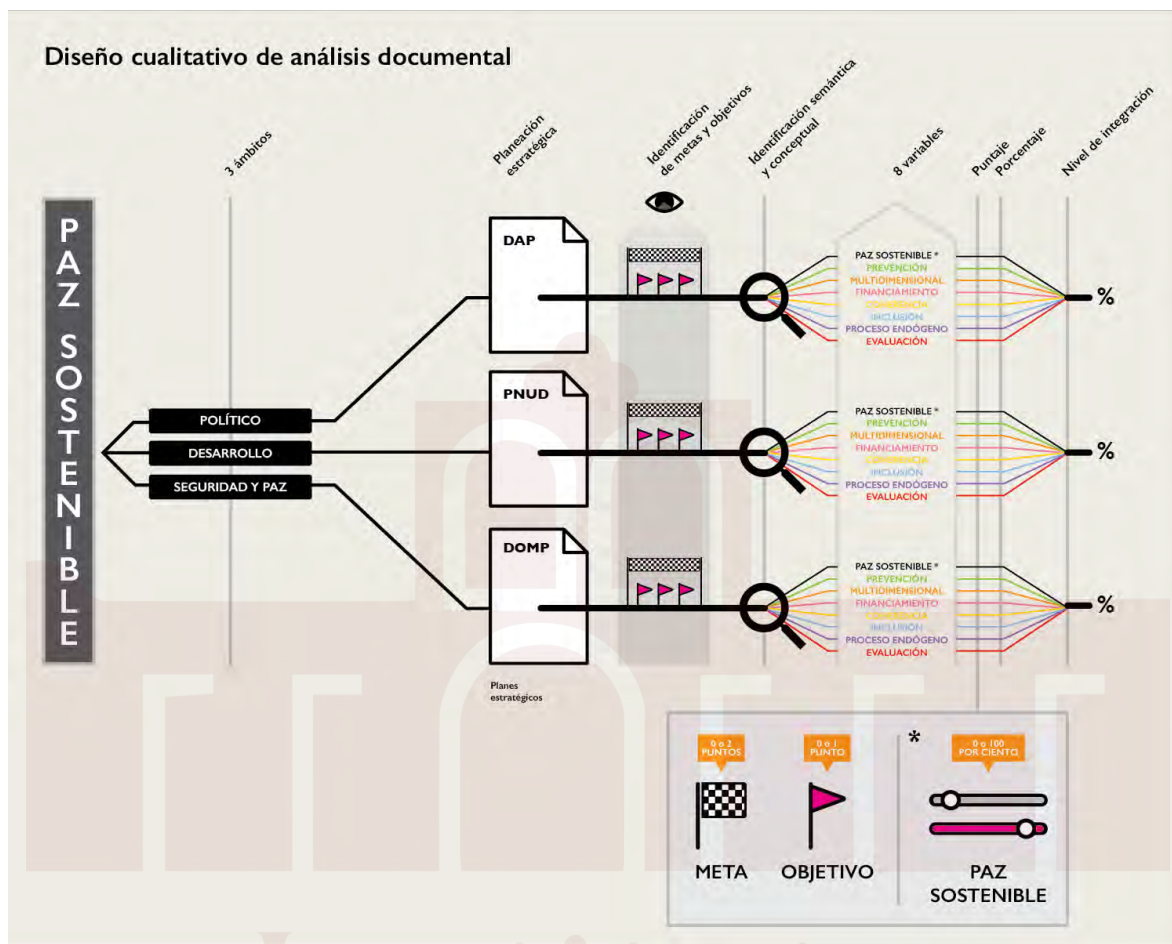
Para contar con un análisis más preciso, se asignarán dos puntos a cada variable si se encuentra dentro de la meta y un punto si se encuentra dentro del objetivo. Para la variable de paz sostenible, si no se menciona en la visión su valor será de 0, mientras que si sí se menciona, su valor equivaldrá al puntaje máximo potencial de cada variable.

Posteriormente, se establecerá el nivel de integración de cada variable, expresada en términos porcentuales, identificando la relación entre puntos obtenidos y el puntaje máximo potencial.

Finalmente se realizará un comparativo entre cada departamento respecto a las 8 variables.

Para complementar el análisis también se identificará si el concepto o las variables se encuentran contenidas en alguna sección del documento. Lo anterior sentará la base para plasmar los hallazgos y resultados correspondientes.

Figura 21. Esquema de metodología.



Fuente: Elaboración propia.

1.1) Objetivo: Analizar el nivel de integración de la paz sostenible a nivel de planeación estratégica del DAP, el DOMP y el PNUD.

Para fines de esta tesis el nivel de integración se define como la relación en la que la paz sostenible se encuentra mencionada y desarrollada en los planes estratégicos de los departamentos mencionados anteriormente, tanto en sus metas como en sus objetivos estratégicos.

1.2) Concepto a analizar: Paz sostenible

1.3) Características del concepto:

Se identificarán ideas que reflejen las siguientes variables:

- **Prevención:** Las resoluciones A/RES/70/262 y S/RES/ 2282 (2016) ponen de manifiesto la prevención como eje rector de la paz. “la importancia de que se adopte un enfoque amplio para sostener la paz, en particular previniendo los conflictos y abordando sus causas profundas [...]”(ONU, p.3) En vista de que la consolidación se entiende como un proceso inherentemente político (A/RES/70/262, 2016), la prevención se entenderá como “las medidas diplomáticas adoptadas para evitar la escalada de las disputas hasta convertirse en conflictos y para limitar su propagación[...]su expresión más común es el trabajo de los enviados diplomáticos desplegados en las zonas de crisis, cuyo objetivo es fomentar el diálogo, la avenencia y la resolución pacífica de las tensiones.(DAP, s.f., párr.2).
- **Multidimensional:** La paz sostenible pone de relieve la necesidad de abordar las raíces de los conflictos de manera profunda, analizando distintos y aspectos de lo que implica la paz. En este sentido, la paz sostenible reconoce la paz y seguridad internacionales, el desarrollo y los derechos humanos como sus tres pilares. Lo anterior se refleja conceptualmente al abordar:

[...]fortaleciendo el estado de derecho en los planos internacional y nacional, y promoviendo el crecimiento económico sostenido y sostenible, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional y la unidad, por medios como el diálogo inclusivo y la mediación, el acceso a la justicia y la justicia de transición, la rendición de cuentas, la buena gobernanza, la democracia, las instituciones que rindan cuentas, la igualdad de género y el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. (A/RES/70/262, ONU, 2016, p.2)

Es importante resaltar el papel de las mujeres en la consolidación de la paz, así como el de los jóvenes, ya que la incorporación de la perspectiva de género y de juventud permitirá reafirmar “los vínculos que existen entre la participación plena y

significativa de las mujeres [y los jóvenes] en las actividades de la consolidación de la paz y la sostenibilidad a largo plazo de tales actividades”. (A/RES/70/262, ONU, 2016, p.4)

- **Financiamiento sostenible y largo plazo:** La consolidación de la paz reconoce la importancia de que las actividades de la consolidación de la paz contenidos en los mandatos del Consejo de Seguridad y derivadas de todas entidades de la ONU “[...] dispongan de financiación suficiente, previsible y continuada a fin de ayudar eficazmente a los países a sostener la paz e impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos”. (A/RES/70/262, ONU, 2016, p.3) Con base en ellos el financiamiento sostenible, el cual se refiere a la contemplación de presupuestos debidamente etiquetados, se inserta como uno de los instrumentos fundamentales de la paz sostenible.
- **Coherencia ONU:** En la medida que los tres procesos de revisión (Reporte AGE, Informe HIPPO y Estudio Global de la implementación de la resolución 1325) han señalado la fragmentación de estrategias y la duplicación de actividades y la indefinición de roles claros entre las distintas entidades del Sistema de Naciones Unidas la paz sostenible reconoce la necesidad de “aplicar un enfoque integrado y coherente entre los agentes políticos, de seguridad y de desarrollo pertinentes, de dentro y de fuera del sistema de las Naciones Unidas, en consonancia con sus respectivos mandatos y la Carta de las Naciones Unidas”. (A/RES/70/262, ONU, 2016, p.3) Por otra parte y de manera sustantiva, subraya la importancia de que los departamentos trabajen de manera en conjunto, por lo que la coherencia también incluye este aspecto clave.
- **Inclusión de actores:** La paz sostenible reconoce como estrategia crucial la necesidad de la cooperación en todos los niveles (local, estatal, nacional e internacional) entre los diversos actores para potenciar los esfuerzos que se

realizan en términos de la consolidación de la paz. Lo anterior incluye OSC, organismos regionales, internacionales, gobiernos locales, el sector privado. “Reconociendo también que la magnitud y la naturaleza del reto que entraña sostener la paz exigen unas alianzas estratégicas y operacionales estrechas entre las Naciones Unidas, los Gobiernos nacionales y otros interesados clave, incluidas las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres, las organizaciones de jóvenes y el sector privado, teniendo en cuenta las prioridades y políticas nacionales.” (A/RES/70/262, ONU, 2016, p.3)

- Proceso endógeno: Esta variable resulta primordial ya que la paz debe ser entendida como un proceso endógeno, es decir, no como una imposición desde afuera ya que la falta de apropiación natural reflejada en la continuación de los procesos y actividades para la consolidación de la paz por parte de los actores locales nacionales y subnacionales, resultará en la recaída del conflicto. En este sentido las resoluciones establecen que “los Gobiernos y las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primordial en la determinación, el impulso y la dirección de las prioridades, estrategias y actividades destinadas a sostener la paz”. (A/RES/70/262, ONU, 2016, p.2)

- Evaluación de actividades: La evaluación y monitoreo de las actividades se incluyen como parte de las estrategias de la paz sostenible para modificar y adaptar las actividades frente a las realidades dinámicas a las que se encuentre la ONU. Lo anterior se genera con base en la sistematización de la información para establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas, para de ello fomentar el fortalecimiento de capacidades de los individuos que trabajan al interior de la ONU y que puedan ser ampliadas a otros organismos que no pertenezcan a la ONU; y por otra parte manifiesta la importancia de tener “en cuenta la necesidad de asegurar la transparencia,

la rendición de cuentas y el seguimiento apropiados de los fondos”.
(A/RES/70/262, ONU, 2016, p.3)

1.4) Palabras clave

A manera de apoyo, para identificar las variables y sus características en los distintos documentos, se ha generado un grupo o *cluster* de palabras clave que estén relacionados al concepto. (Ver anexo 1)

1.5) Departamentos a analizar

Se han elegido las entidades descritas anteriormente con base en la descripción de la arquitectura de paz y seguridad del Sistema de Naciones Unidas, y los tres ámbitos que propone la paz sostenible: político, desarrollo y seguridad y paz (Asamblea General de la ONU, Resolución 70/262, 2016).

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Departamento de Asuntos Políticos
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz

1.6) Documentos a analizar

En vista de que el objetivo es analizar la integración de la paz sostenible a nivel de planeación estratégica, se han identificado los planes estratégicos de cada entidad seleccionada que corresponda a un periodo posterior a la inserción del concepto de paz sostenible en primer lugar establecido por el Reporte Age en 2015 e integrado en el Sistema de Naciones Unidas a través de las resoluciones 70/262 y 2282 de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en 2016, para que efectivamente se pueda identificar o no el concepto y sus características.

- Plan estratégico del DAP 2016-2019
- Plan estratégico del PNUD para 2018-2021

- Resolución 2348 del Consejo de Seguridad, S/RES/2348, Mandato concerniente a la Operación de Mantenimiento de paz en la República Democrática del Congo: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), por sus siglas en inglés, el cual abarca del 31 de marzo de 2017 al 31 de marzo de 2018.

Para el caso del DOMP, éste no cuenta con un plan estratégico ya que de acuerdo con el Departamento, “Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se despliegan sobre la base de los mandatos del Consejo de Seguridad. Sus tareas difieren de una situación a otra, en función de la naturaleza del conflicto y de los desafíos específicos que presenta”. (DOMP, s.f., párr.2) Actualmente, hay 15 OMP, sin embargo la única que cuenta con un mandato multidimensional formulado posterior a la inserción del concepto de paz sostenible, es la OMP en la República Democrática del Congo, por lo tanto se analizará el mandato de la MONUSCO expresada en la resolución S/RES/2348 de 2017.¹¹

1.7) Modelo de análisis

Para analizar el nivel de integración se ha tomado como base el formato en el cual el DAP (2015) presenta su Plan estratégico 2016-2019, el cual se clasifica de acuerdo a metas y objetivos, en donde la meta tiene un mayor valor en términos estratégicos que los objetivos. (Ver Anexo 2)

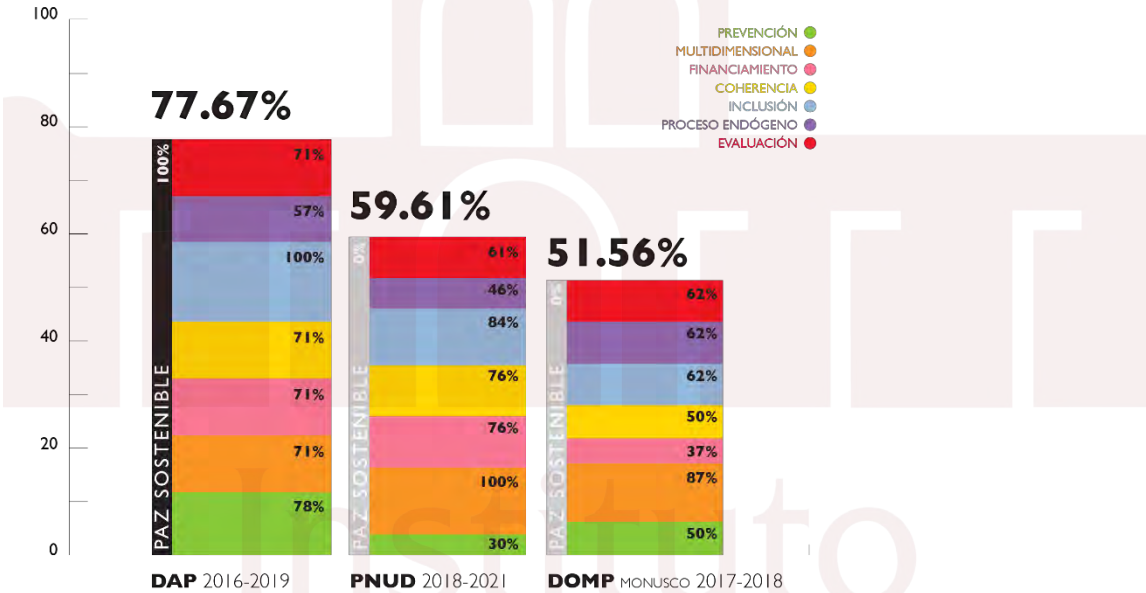
Para los otros dos documentos, concernientes al PNUD y al DOMP que no están en este formato, se identificarán las metas y los objetivos para establecer una coherencia en el análisis de los documentos de los tres departamentos.

Con base en este formato se diseñó una matriz de análisis para esquematizar si las características de la paz sostenible se encuentran dentro de las metas y los objetivos estratégicos planteados. Si la variable se encuentra en la meta se le

¹¹ El mandato inicial expresado en la resolución S/RES/1925, comenzó en 2010.

asignarán 2 puntos, mientras que si se identifica en el objetivo estratégico, se le asignará 1 punto. Para identificar el porcentaje de nivel de integración de la paz sostenible en el plan estratégico, se identificará la relación entre el total de puntos obtenidos y el total de puntos potenciales, el cual se expresará en términos de porcentaje (Ver Anexo 3).

4.2) Análisis comparativo del nivel de integración de la paz sostenible en el DAP, el PNUD y el DOMP.



Hallazgo 1

De acuerdo al análisis realizado, el DAP es quien integra en mayor medida la paz sostenible en su plan estratégico con un 77.67%, ya que es el único que menciona explícitamente el concepto, articulándolo de manera expresa a través de sus características tanto en sus metas como en sus objetivos estratégicos.

Lo anterior puede ser identificado ya que menciona claramente que para la elaboración de su plan estratégico se basó en los 3 procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad de la ONU de 2015: el Informe HIPPO, Estudio Global de ONU-



Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; y el Reporte AGE. Lo anterior implica una valoración positiva para el Departamento, ya que manifiesta la importancia de identificar, integrar y actualizar su mandato con base en las resoluciones que se emiten por parte de los distintos órganos de la ONU.

Mientras tanto, el PNUD obtuvo una valoración del 59.61% y el DOMP del 51.56% en términos de integración de la paz sostenible ya que ninguno de ellos menciona o hace alusión al concepto a pesar de que el reporte AGE (en el cual se conceptualizó por primera vez la paz sostenible) se comisionó desde diciembre de 2014 y se presentó en junio de 2015, previo a la aprobación de la Agenda 2030 en septiembre de 2015 durante la 70ª Asamblea General. (The Challenge of sustaining peace, ONU, p.1) El plan estratégico analizado del PNUD corresponde al 2016-2019 y el mandato del DOMP de 2017, es decir, un año y dos años, respectivamente, posteriores a la presentación del reporte AGE, por lo que el concepto de paz sostenible debiera estar integrado en ambos documentos.

Por una parte el PNUD, constituye la representación del Sistema de Naciones Unidas más grande en el mundo, al contar con 170 oficinas, por lo que podría haber constituido una punta de lanza para dar a conocer el concepto y reflejar sus medidas y acciones basadas en la paz sostenible. Por otra parte, los mandatos adoptados por el DOMP constituyen las directrices a implementar en términos de seguridad y paz por lo que resultaría indispensable que integrara el concepto de paz sostenible. Es importante aclarar que ambos documentos sí contempla varias de sus características, pero no de manera intencional.

Hallazgo 2

El PNUD se adhiere completamente a la Agenda 2030, mientras que el DOMP incluye algunos elementos de ésta, sin embargo adopta como eje rector los elementos conceptuales y operativos de la consolidación de paz. Ésta, aunque “en

términos prácticos no debiera ser distinto de la paz sostenible” (CCP, 2016, p.1), sí existe una gran diferencia conceptual entre ambos términos.

Por lo tanto, podemos identificar que cada Departamento utilizan un eje rector distinto, notándose una primordial diferencia entre el enfoque que proporciona la Agenda 2030, la paz sostenible y la consolidación de la paz.

El DOMP, contempla un mandato multidimensional centrado en actividades de la consolidación de la paz, específicamente en generar un proceso electoral transparente e inclusivo, el cual corresponde al ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. En este sentido, utiliza un enfoque institucional de la paz, es decir, promueve una estrategia de fortalecer y crear instituciones que reflejen las aspiraciones de la sociedad con el objetivo de generar un gobierno democrático. La paz sostenible hace referencia a la importancia de las instituciones y de los marcos normativos y legales que refuerzan la paz, sin embargo, apunta más al entretrejimiento de la paz como un proceso constante a través del diálogo y la cohesión social. El ODS 16 refuerza y complementa a la paz sostenible, sin embargo la visión que conlleva este mandato, alineado a la Agenda 2030 no corresponde completamente a la paz sostenible.

A pesar de que es un mandato multidimensional de paz, se enfoca en varias nociones tradicionales de seguridad, debido a la naturaleza del conflicto que se observa en la República Democrática del Congo insertando actividades como desarme, desmovilización y reintegración, así como “la importancia de neutralizar a los grupos armados”. (DOMP, 2017 p.3).

Estas actividades corresponden a nociones más tradicionales de seguridad, poniéndose de relieve una aproximación distinta al enfoque ofrece la paz sostenible y la Agenda 2030.

La Agenda 2030 tiene como eje transversal la sustentabilidad y focaliza la paz, como mencionado anteriormente, a través, de su ODS 16 a manera de sector, no en términos transversales. Cabe destacar que a pesar de que la Agenda 2030 sí reconoce el vínculo entre la paz y la seguridad y el desarrollo: “Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible” (Asamblea General de la ONU, A/RES/70/1, 2015 p.2) y se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Derecho al Desarrollo, en el cual establece que el desarrollo es “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales” (Asamblea General de la ONU, A/RES/ 41/128, 1986, Artículo 1, párr.1). No obstante, la integración y reforzamiento de los 3 pilares de la ONU: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos no está reflejada.

En términos conceptuales, esto difiere del concepto de paz sostenible ya que éste se concibe como hilo conductor a través del respeto a los derechos humanos, la paz y seguridad internacionales y el fomento al desarrollo sostenible.

La Agenda 2030, por su parte, parte del principio que el acceso a la justicia da efectividad a los demás derechos, sin embargo, el concepto de paz sostenible, no sólo toma como base las instituciones, sino a las personas como puntos focales mediante sus capacidades de agencia para contribuir a la agenda de paz y seguridad. La principal diferencia radica en que el desarrollo bajo este plan, se sigue concibiendo como una intervención, mientras que en la paz sostenible implica un proceso constante. La paz no puede ser vista como consecuencia natural de Estados que poseen instituciones inclusivas y transparentes, marcos legales justos, etc., sino que debe de haber una intención de paz detrás. La paz debe de ser una meta-política de la cual se desprenden las demás políticas públicas y sobre la cual se construye. Es decir, la paz no es la suma de sus partes sino un objetivo y proceso

constante que incluye actividades cotidianas como fomentar el diálogo y generar confianza entre ciudadanos. (Mahmoud, 2017)

Es decir, la Agenda 2030 incluye a la paz y seguridad a través de su ODS 16 como factores de desarrollo, mientras que la paz sostenible es un concepto más amplio que pone el desarrollo al mismo nivel que la paz y la seguridad y los derechos humanos. A pesar de que la paz sostenible y la Agenda 2030 no son principios contradictorios, sino que se refuerzan mutuamente, en términos de estrategia y de implicaciones prácticas constituyen dos visiones distintas.

Lo anterior manifiesta una falta de coordinación sistémica al interior del Sistema de Naciones Unidas ONU, ya que el proceso de creación de la Agenda 2030, comenzó desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20- en el 2012, continuó con el Grupo de Trabajo Abierto entre 2013 y 2014 (conformado por 30 Países Miembros); y en 2015, tras 8 rondas de negociaciones entre Países Miembros y de una gama de actores no pertenecientes a la ONU, la Agenda 2030 fue aprobada durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible (del 25 al 27 de septiembre de 2015, en el marco de la 70ª Asamblea General. (CEPAL, 2016). Un año previo a la aprobación de la Agenda el 31 de octubre de 2014, el Secretario General, Ban Ki-moon, estableció un Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz para dar lugar al Informe HIPPO, (DOMP, s.f.), mientras que el Estudio Global sobre la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad fue formulada desde 2013; y el reporte AGE (en el cual se conceptualizó por primera vez la paz sostenible) se comisionó desde diciembre de 2014 y se presentó en junio de 2015. Es decir, mientras que en estos tres procesos de revisión existieron mecanismos de consulta internos entre los tres para no emitir recomendaciones contradictorias y armonizar la información para un mejor aprovechamiento por parte de la ONU, la resolución A/RES/70/1 (2016) de la Asamblea General mediante la cual se aprueba la Agenda 2030, no contempla ni menciona ninguno de los tres procesos de revisión, los cuales se debieron de haber incluido. Para abundar en lo anterior, dentro del periodo 2007-2016 en el cual Ban

Ki-moon encabezó la ONU, se llevaron a cabo estos 4 procesos por lo que en términos organizacionales y de liderazgo, la misma persona estuvo al frente, señalando una falta de coordinación y de coherencia, y por lo tanto una fragmentación en la forma en la que la ONU formula su agenda de trabajo.

Uno de los retos, producto del análisis realizado, será estudiar cómo estas dos agendas pueden ser complementadas y cohesionadas en la reestructuración de la ONU que ha propuesto el Secretario General Antonio Guterres para implementar estrategias que se enmarquen en la visión de la ONU de responder como un solo sistema.

Hallazgo 3

La definición de este concepto no está propiamente establecida dentro de las resoluciones. Es decir, no estipula qué significa, más bien establece directrices de actuación para vincular los derechos humanos, la paz y la seguridad y el desarrollo. En este sentido, permanece como un concepto paraguas que involucra muchos elementos reunidos, pero no una precisión en cuanto al significado. Asimismo, no establece características o componentes claros que enriquezcan la definición.

Esto representa un gran desafío en términos de planeación estratégica y por lo tanto en términos operativos ya que este concepto no está acompañado de una hoja de ruta ni de un mecanismo de implementación. En este sentido, resulta fundamental establecer indicadores y metas claras, propias a la visión de la paz sostenible e integrar indicadores de la Agenda 2030 para encontrar espacios de convergencia y por lo tanto de monitoreo.

El uso de macroconceptos entorpece la operatividad del concepto a tal punto que incluso en la planeación estratégica del DAP el cual sí menciona explícitamente el concepto, no establece mecanismos de la puesta en marcha de este concepto.

Ante este vacío, resulta fundamental plantear hacia el Sistema de Naciones Unidas, la importancia de crear mecanismos de acompañamiento que sostengan la inserción de conceptos, particularmente en materia de paz y seguridad.

Hallazgo 4

El contexto internacional, caracterizado por el balance de poder, sigue determinando la hoja de ruta de la ONU en su agenda de paz y seguridad internacionales.

La visión de paz y seguridad del Consejo de Seguridad, conformada por el P5 +10 países de manera rotatoria, determina la esquematización de paz y seguridad de este organismo internacional, reflejándose en que la prevención sigue sin considerarse vital en términos prácticos-lo anterior puede ser constatado en el análisis realizado en la variable de prevención- correspondiendo a una visión reactiva; por otra parte, la cooperación internacional sigue constituyendo un proceso que se caracteriza más por la imposición que como el producto del consenso local y la paz como un proceso endógeno. En resumen, la visión de una seguridad tradicional sigue estando presente en la manera en cómo el Sistema de Naciones Unidas planea, articula e implementa sus estrategias de paz y seguridad.

Una de las principales evidencias de esto, corresponde a que el proceso de toma de decisiones para el despliegue de operaciones, se mantiene bajo el poder del P5 y el veto de cualquiera de estos Países, resulta en la anulación de una decisión. La concentración del poder en la toma de decisiones de este grupo representa una correspondencia con la teoría de balance de poder y un discurso y una práctica contraria a los valores del Sistema de Naciones Unidas como árbitro internacional. En este sentido, la ONU reproduce roles y prácticas que se enclavan en las dinámicas de fuerza militar y económica, contrarias a lo que la paz sostenible busca erradicar.

En este sentido, la visión de seguridad tradicional, entendida como la protección de la violencia, primordialmente directa, permea la operatividad subyacente del Sistema y creando una brecha con el concepto de paz sostenible.

En términos prácticos, la reconfiguración de los procesos de toma de decisiones y el cambio en las dinámicas políticas internacionales, serán factores clave de cambio de este esquema global.

4.3) Análisis del nivel de integración de la paz sostenible en el Plan Estratégico del DAP 2016-2019

Identificación de metas y objetivos en el Plan Estratégico

Meta 1: Fortalecimiento de la paz y seguridad a través de la prevención mediación y procesos de construcción de la paz inclusivos

Objetivo estratégico 1: Estableciendo una agenda de prevención de conflictos

Objetivo estratégico 2: Reforzando la respuesta y resolución del conflicto

Objetivo estratégico 3: Invertir en paz sostenible

Meta 2: Profundizando y expandiendo las alianzas dentro y fuera de la ONU

Objetivo estratégico 4: Profundizando relaciones con Países Miembros de la ONU y organizaciones regionales

Objetivo estratégico 5: Fortaleciendo los lazos dentro del Sistema ONU

Objetivo estratégico 6: Expandiendo la red de aliados

Meta 3: Adecuado para el futuro-asegurando efectividad organizacional

Objetivo estratégico 7: Revisando y actualizando la gestión del conocimiento, hojas de ruta y toma de decisiones

Objetivo estratégico 8: Profesionalización continua de recursos humanos y de su gestión. (Plan Estratégico del Departamento de Asuntos Políticos, 2016-2019, p.4)

Matriz de análisis DAP 2016-2019

Variables	PS	P	M	F	C	I	P.E	E	Total final
Visión	14								14
Meta 1		2	2			2	2		8
Objetivo 1		1	1	1	1	1	1	1	7
Objetivo 2		1	1	1	1	1		1	6
Objetivo 3		1	1	1	1	1	1	1	7
Meta 2					2	2	2		6
Objetivo 4		1	1	1	1	1	1	1	7
Objetivo 5		1	1	1		1		1	5
Objetivo 6			1	1	1	1	1	1	6
Meta 3		2		2	2	2		2	10
Objetivo 7		1	1	1	1	1		1	6
Objetivo 8		1	1	1		1		1	5
Total obtenido	14	11	10	10	10	14	8	10	87
Total potencial	14	14	14	14	14	14	14	14	112
Porcentaje	10 0%	78.5 7%	71.42 %	71.42 %	71.42 %	100 %	57.14 %	71.42 %	77.67%

Para este plan estratégico, se contabilizó un máximo de 112 puntos, distribuidos de la siguiente manera:

- a) 14 puntos potenciales de cada variable que se multiplican por 8 rubros distintos.

Puntaje	Porcentaje
112	100
87	X

77.67%

Análisis global del DAP



De acuerdo al análisis realizado, el DAP integra el concepto de la paz sostenible en su plan estratégico en un 77.67%. Esta cifra se obtuvo al promediar el porcentaje obtenido de cada variable.

A manera de sustento documental, se puede explicar este porcentaje en la medida que el Plan Estratégico establece claramente en su visión que, para la elaboración de su plan estratégico, se basó en los 3 procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad de la ONU de 2015: el Informe HIPPO, Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; y el Reporte AGE, mismos que dieron lugar al concepto de paz sostenible.

Además, menciona y define este concepto, reflejado en la variable PS, articulándolo de manera expresa a través de sus características tanto en sus metas como en sus

objetivos estratégicos ante lo cual se le asignó un valor de 100% respecto a esta variable. Lo anterior también puede ser observado en su Objetivo estratégico 3: Invertir en paz sostenible, en el cual se identifica semánticamente la integración del concepto.

La prevención se ve reflejada en un 78.57% estableciendo en sus metas y objetivos la primacía de la prevención como herramienta clave para fortalecer la agenda de paz y seguridad, así como el reforzamiento de mecanismos de prevención como la sistematización y la creación de flujos de información al interior y al exterior de la ONU.

La multidimensionalidad se observa en un 71.42% al reconocer la importancia de abordar los conflictos desde una perspectiva multifacética y multinivel, al mismo tiempo que integra de manera transversal criterios de derechos humanos e igualdad de género.

El financiamiento y largo plazo es integrado en un 71.42% al reconocerse la importancia de proveer de soluciones duraderas que reduzcan el sufrimiento humano y generen una paz sostenible y estableciendo la importancia de articular la visión estratégica de mediano plazo a la de largo plazo. Asimismo, el DAP pone de manifiesto que el Departamento batalla constantemente para recaudar los fondos por lo que sugiere mecanismos de financiación alternos.

La coherencia se integra en un 71.42% en la medida que el Plan Estratégico reconoce la importancia de proveer al Departamento de roles y objetivos claros para mantenerse en su línea organizacional y operacional. Asimismo, sus objetivos se centran en la transversalización de la información para generar procesos de reforzamiento y enriquecimiento mutuo entre entidades, y el mejoramiento de la comunicación interna a nivel departamento y a través del Sistema de Naciones Unidas.

La variable de Inclusión de actores, también se cumple en un 100% reconociendo que la agenda de paz y seguridad requiere de una amplia gama de actores, sobre todo a nivel local para construir un proceso de toma de decisiones inclusivo y que tome en cuenta las necesidades y aspiraciones de los diversos grupos que conforman el contexto donde se suscitan los conflictos.

La variable de proceso endógeno se encuentra en un 57.14% en el Plan Estratégico, a manera que el DAP no establece de manera directa a través de sus objetivos o metas que la paz debe de ser considerada fundamentalmente como un proceso interno. Reconoce que su mandato es de asistir a los Países miembros, tomando en cuenta su expresa solicitud para resolver conflictos (potenciales, sin embargo, el DAP no hace énfasis en la construcción de soluciones por parte de los actores involucrados, específicamente actores no estatales, ni en los mecanismo de participación ciudadana.

La evaluación de actividades se integra en un 71.42% al establecer que las capacidades de su personal deben de ser fortalecidas, así como en la importancia de generar documentos sistematizados que provean de lecciones aprendidas.

En términos generales, lo anterior implica una valoración positiva para el Departamento, ya que manifiesta la importancia de identificar, integrar y actualizar su mandato con base en el concepto de la paz sostenible.

4.4) Análisis del nivel de integración de la paz sostenible en el plan estratégico del PNUD 2018-2021

Identificación de metas y objetivos en el Plan Estratégico

Meta 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones

Objetivo 1: Crear soluciones multisectoriales e integradas para la provisión de empleo e ingresos adecuados para hombres y mujeres.

Objetivo 2: Hacer frente a obstáculos estructurales que impide el empoderamiento económico de la mujer y brindando protección social básica y servicios e infraestructura efectivos

Objetivo 3: Establecer y mantener una gobernanza inclusiva, receptiva y responsable en los planos nacional y local.

Meta 2: Acelerar las transformaciones estructurales para el desarrollo sostenible

Objetivo 4: Luchar contra las desigualdades y la exclusión.

Objetivo 5: Apoyar en la consolidación de una gobernanza inclusiva y responsable que responda a grandes tendencias como la globalización, la urbanización y los cambios tecnológicos y demográficos.

Objetivo 6: Transición al desarrollo con cero emisiones de carbono

Meta 3: Crear resiliencia ante perturbaciones y crisis

Objetivo 7: Mejorar las capacidades nacionales de prevención de crisis, gobernanza y el fomento de la resiliencia, con perspectiva de género.

Matriz de análisis PNUD 2018-2021

Variables	PS	P	M	F	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								0
Meta 1			2	2	2	2	2	2	12
Objetivo 1			1	1	1	1		1	5
Objetivo 2		1	1	1	1	1			5
Objetivo 3			1		1		1		3
Meta 2			2	2	2	2	2	2	12
Objetivo 4			1	1		1			3
Objetivo 5			1	1		1			3
Objetivo 6			1	1					2
Meta 3		2	2		2	2		2	10
Objetivo 7		1	1	1	1	1	1	1	7
Total obtenido	0	4	13	10	10	11	6	8	62

Total potencial	13	13	13	13	13	13	13	13	104
Porcentaje	0	30.76%	100%	76.92%	76.92%	84.61%	46.15%	61.53%	59.61%

Para este plan estratégico, se contabiliza un máximo de 104 puntos, distribuidos de la siguiente manera:

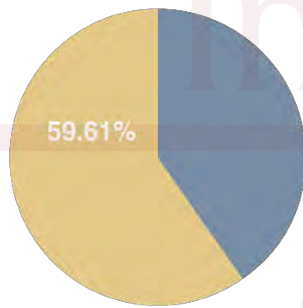
- b) 13 puntos potenciales de cada variable que se multiplican por 8 rubros distintos.

Puntaje	Porcentaje
104	100%
62	X

59.61%

Análisis global del PNUD

**PNUD
Paz Sostenible**



El PNUD integra en un 59.61% el concepto de paz sostenible, aunque de manera indirecta, ya que su planeación estratégica no está basada en este concepto, sino en la Agenda 2030, la cual establece ciertas similitudes con la paz sostenible. Es decir, para la variable de paz sostenible, no la menciona en lo absoluto, por lo cual se le asignó un valor de 0.

La prevención se integra en un 30.7% ya que su definición de prevención se basa en la paz como factor para el desarrollo, difiriendo de lo que se propone en la paz sostenible. Asimismo, se centra en la prevención y resiliencia ante desastres naturales y el cambio climático.

La multidimensionalidad se observa en un 100% ya que con base en el reconocimiento de desafíos complejos e interrelacionados, el PNUD centra sus objetivos en la necesidad de diseñar e implementar respuestas multidimensionales y multifacéticas y diferenciadas en los diversos grupos, integrando una perspectiva de género y de derechos humanos en todas sus actividades.

La coherencia se manifiesta en un 76.92% ya que en el Plan Estratégico se reconoce como principio fundamental, la necesidad de crear mecanismos de coordinación interinstitucionales para establecer directrices más coherentes y eficientes a lo largo del Sistema de Naciones Unidas.

La inclusión de actores se ve reflejada en un 84.61% ya que El PNUD, en su calidad de representación de la ONU a nivel país, ha identificado a través de sus objetivos la importancia de extender su red de alianzas y fortalecer sus relaciones como estrategia clave para hacer frente a los desafíos, particularmente con organizaciones regionales con la academia, las OSC y el sector privado.

La variable de proceso endógeno se integra en un 46.15% ya que a pesar de que sí reconoce que existen distintos procesos de desarrollo en su Plan Estratégico, establece de manera determinante a la Agenda 2030 como la mejor opción de desarrollo, creando tensiones con modelos de desarrollo alternativo y por lo tanto en disonancia con el concepto de paz sostenible.

La evaluación de actividades cumple en un 61.53% al establecer como parte de sus objetivos la sistematización de información y la generación de esfuerzos

mundiales de conocimiento, sin embargo no se encuentra dentro de sus ejes prioritarios.

El principal motivo que se identifica para obtener este porcentaje, es que no incorpora de manera directa la paz sostenible, sino que varias de sus características sí encuentran integradas, pero no como producto de una intención explícita que tenga como sustento el concepto de paz sostenible.

4.5) Análisis del nivel de integración de la paz sostenible en la Resolución 2348: Mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Identificación de metas y objetivos.

Meta 1: La protección de los civiles

Objetivo 1: Asegurar su protección a través de la prevención de la violencia y la mitigación del riesgo.

Objetivo 2: Mejorar cooperación con el Gobierno de la RDC y otros organismos regionales.

Meta 2: Prestación de apoyo al proceso electoral a fin de contribuir a la estabilización de la RDC

Objetivo 4: Asistir técnicamente y logísticamente al proceso electoral.

Objetivo 5: Capacitación para asegurar seguridad en las elecciones.

Matriz de análisis en el mandato de MONUSCO del DOMP

Variables	Paz sostenible	P	M	F	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								0
Meta 1		2	2				2		6
Objetivo 1		1	1	1	1	1	1	1	7
Objetivo 2		1	1	1	1	1	1		6
Meta 2			2			2		2	5
Objetivo 4			1	1	1	1	1	1	6
Objetivo 5					1			1	3
Total obtenido	0	4	7	3	4	5	5	5	33
Total potencial	8	8	8	8	8	8	8	8	64
	0	50%	87.5%	37.5%	50%	62.5%	62.5%	62.5%	51.56%

Para este plan estratégico, se contabiliza un máximo de 64 puntos, distribuidos de la siguiente manera:

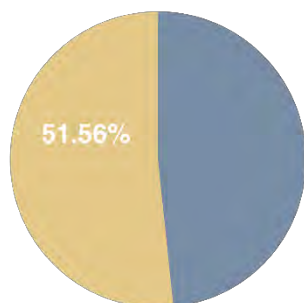
- a) 8 puntos potenciales de cada variable que se multiplican por 8 rubros distintos.

Puntaje	Porcentaje
64	100
33	X

51.56%

Análisis global

DOMP



El DOMP integra en un 51.56% el concepto de paz sostenible, lo cual resulta particularmente bajo, considerando que es a través de este Departamento que se despliegan las OMP y para las cuales está pensado primordialmente el concepto de paz sostenible. Al igual que el PNUD, este mandato está más alineado a la Agenda 2030 que al concepto de paz sostenible, y no lo menciona por lo que para esta variable se le asigna un valor de 0.

En términos de prevención, esta variable se refleja en 50% ya que a pesar de que integra la prevención en un contexto donde ya se ha desatado un conflicto, utiliza el proceso electoral como principal mecanismo de prevención de recaída del conflicto.

La multidimensionalidad se observa en un 87.5% en consonancia con la paz sostenible, ya que el mandato reconoce que cada operación debe de estar ajustada a las condiciones específicas del contexto en el cual se intervenga, reconociendo la interrelación de los retos y amenazas a la paz que supone el caso de la República Democrática del Congo. Además de integrar de manera exhaustiva una perspectiva de derechos humanos y de género.

El financiamiento y largo plazo se integra en un 37.5% ya que el mandato corresponde desde el 31 de marzo de 2017 hasta el 31 de marzo de 2018, es decir, de sólo un año, por lo que no anticipa escenarios ex post. Por otra parte no hace énfasis en la necesidad de financiación alternativa.

La coherencia se refleja en un 50% ya que sí reconoce que la fragmentación de estrategias constituye uno de los obstáculos más claros para proveer de respuestas multidimensionales y eficientes, por lo que busca a través de algunos objetivos coherencia tanto al interior de la ONU, particularmente a nivel país, así como a nivel interinstitucional. No obstante no hace énfasis en su planeación estratégica respecto a este punto.

La inclusión de actores se observa en un 62.5% ya que el mandato tiene como base la mediación lograda a través de los Mediadores de la Conferencia Episcopal Nacional del Congo, poniendo de manifiesto la gran relevancia de considerar la capacidad de agencia de los distintos actores que componen un contexto y el uso de actores locales como principales gestores del conflicto. Sin embargo su estrategia no capitaliza sobre esta base, estableciendo de manera tangencial la importancia de la inclusión de actores.

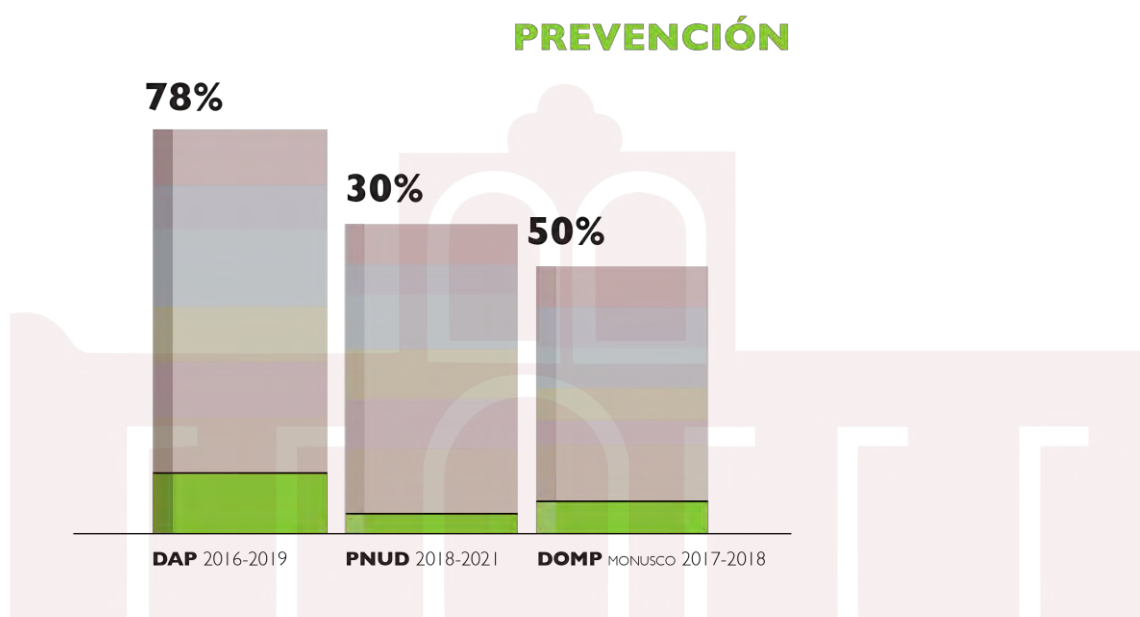
La variable de proceso endógeno se integra en un 62.5% ya que dentro del Plan, se reconoce su compromiso con la soberanía en términos de independencia e integridad territorial de la RDC, es decir, en este caso, la intervención está basada en la solicitud por parte de la RDC., sin embargo, no esclarece a través de sus metas y objetivos cómo es que la paz debe de ser producto de un proceso endógeno.

La evaluación de actividades se observa en un 62.5% haciendo énfasis en la necesidad de crear reportes periódicos donde se informe del desarrollo de la OMP, no obstante no hace referencia a la necesidad de evaluar al personal y a las tropas que trabajan en la OMP como mecanismo de mejora.

Con base en lo anterior se puede observar que tanto el Consejo de Seguridad que es quien emite estos mandatos, como el DOMP, quien es el actor que los opera siguen centrándose en nociones de seguridad tradicional y respuestas rápidas, en disonancia con el concepto de paz sostenible.

4.6) Análisis comparativo de la variable de Prevención respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Grafico. Variable 1 Prevención



La prevención constituye uno de las características clave de la paz sostenible ya que de acuerdo con el Reporte Age (2015) “Prevenir es más barato en términos financieros y humanos que responder a crisis” (Reporte Age, 2015).

En estos términos, el DAP integró de manera más profunda la variable de prevención en su plan estratégico con un 78.57% respecto al PNUD con un 30.76% y el DOMP con un 50%, al incluir la prevención como eje central de sus metas. Lo anterior se puede entender en la medida en la que el DAP tiene por mandato la prevención de conflictos a través de la vía política, mientras que el PNUD concibe el desarrollo como prevención de conflictos: y el mandato de MONUSCO del DOMP implica que ya hay un conflicto existente, aunque sí la contempla.

El DAP en consonancia con la paz sostenible establece que la prevención debe de ser entendida como un proceso inherentemente político, es decir, evitar a toda costa

el uso de la fuerza militar para resolver un conflicto, por lo que en primer lugar establece que la prevención incluye todo tipo de mecanismos de alerta temprana para evitar el estallido de los conflictos, particularmente a través de la recopilación de información y sistemas de monitoreo por parte de otros actores al interior de la ONU, de los organismos regionales y de los actores locales; y en segundo lugar la puesta en marcha de soluciones políticas como la negociación, la mediación, conciliación, arbitraje y acuerdos judiciales, diplomacia preventiva y establecimiento de la paz como principales herramientas de prevención, así como el despliegue de operaciones políticas especiales. Para ello, el DAP pone de relieve que la prevención es producto del esfuerzo conjunto y orientado por la coordinación, coherencia y sistematización de las actividades e información que producen todos los actores involucrados.

Mientras que el PNUD entiende la prevención primordialmente como el fortalecimiento de las vías de desarrollo, el cual dista de un concepto más comprensivo de la prevención que establece la paz sostenible. Es decir, la visión de desarrollo sostenible se sobrepone al de paz sostenible, obviando la importancia de tener la paz como intención ulterior y centrándose en el desarrollo sostenible como meta.

Por su parte, a pesar de que en el mandato del DOMP parte de un conflicto que ya estalló (en la RDC) el documento reconoce la importancia de establecer estrategias de prevención constante, en consonancia con el concepto de paz sostenible. Para ello, el mandato pone de manifiesto el uso de medios pacíficos en todas las actividades que se realicen, la mejora en la recopilación de información y detección de amenazas; el análisis en conjunto de los conflictos; el apoyo de las iniciativas locales para prevenir la intensificación de la violencia; y la puesta en prácticas, de manera conjunta, de los planes de prevención en todos sus ámbitos.

A pesar de que tanto el PNUD como el DOMP integran la prevención, ambos obtienen puntajes bajos. Lo anterior cobra sentido al identificar que tanto en el

PNUD como el DOMP no integraron el concepto de paz sostenible en los documentos analizados, no reflejando el sentido que apunta Mahmoud (2017) de la paz como prevención y como una intención detrás de cualquier tipo de programa o acción que se desee implementar.

Con base en el análisis de las 3 entidades que representan los 3 ámbitos de la paz sostenible, podemos observar que la prevención no constituye el eje central de la planeación estratégica de la ONU como sistema, por lo que sus estrategias de seguridad y paz permanecen de carácter reactivo a pesar de que la ONU ha reconocido desde el Informe Brahimi (2000) que la prevención es menos costosa en términos humanos y financieros. Más allá de que esto refleje una falta de integración de esta variable de la paz sostenible, en términos de la agenda de paz y seguridad resulta grave, ya que el estallido de conflictos implica la pérdida de vidas humanas, hambruna, enfermedades y lesiones, daños psicológicos; afectación al medio ambiente; destrucción de infraestructura clave, entre muchas otras consecuencias, imposibilitando el desarrollo sostenible y la estabilidad que se requiere para coexistir en paz y con bienestar.

Es decir, si tomamos como base el objetivo de la prevención, el cual es evitar la violencia en todas sus manifestaciones, existe una enorme brecha al interior de Sistema de Naciones Unidas para enfocar sus capacidades y recursos en esta acción prioritaria.

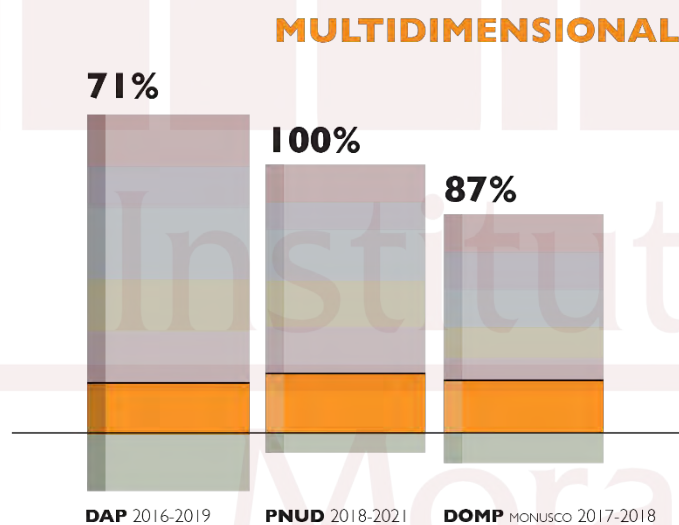
En este sentido, el conflicto violento y sus raíces permanecen sin ser fundamentalmente atendidas por la serie de estrategias y acciones que ejerce la cooperación internacional, en este caso la ONU.

El principal problema o razón por la que no se invierte en prevención de acuerdo al DAP (2016) es la falta de voluntad por parte de los Países Miembros debido a que la prevención en términos financieros resulta particularmente costosa y no se visibilizan efectos inmediatos. En este sentido, la ONU tiene una gran área de

oportunidad, para de acuerdo con su mandato, como agente de cooperación internacional para influenciar a los Países Miembros y focalizar la agenda de paz y seguridad bajo una visión de la prevención. Lo anterior puede ser realizado a través de la evidencia, es decir, estudios de impacto de la prevención de violencia¹²; la alianza con sociedad civil para hacer presión ante los gobiernos; la realización de proyectos piloto en conjunto con otros organismo internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

4.7) Análisis comparativo de la variable Multidimensional respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Gráfico Variable 2. Multidimensional.



Las tres entidades ponen de manifiesto la necesidad de abordar los retos de la paz y del desarrollo a través de estrategias multidimensionales y multifacéticas que capten las dinámicas de los diversos conflictos, reflejando un alto nivel de integración por parte de las tres entidades: el PNUD con un 100%, el DOMP, con

¹² tales como Evaluación del Impacto de un Programa de Prevención de Violencia en Adolescentes Interamerican Journal of Psychology, vol. 44, núm. 2, 2010, pp. 203-212

un 87.5% y el DAP con un 71.42%. Lo anterior resulta de que los tres reconocen que los desafíos y las amenazas a la paz y seguridad están interconectados, por lo que es necesario analizar los problemas concatenando distintas variables y opiniones, poniendo de relieve una perspectiva transversal de género, correspondiendo al Estudio Global sobre la Resolución 1325, uno de los tres procesos de revisión que dieron lugar a la paz sostenible.

A pesar de no mencionar el concepto de paz sostenible a lo largo del Plan, como se revisó en el primer capítulo, la paz sostenible se nutre de conceptos como la seguridad humana, por lo que se puede identificar que el PNUD reconoce de manera amplia y a lo largo de su Plan Estratégico que los desafíos actuales son complejos e interrelacionados y para ello es necesario un abordaje multidimensional, integrando esta variable en un 100%. En primera instancia, esto podría parecer inconsistente, sin embargo la principal meta del PNUD es reconocer e identificar la interrelación de los desafíos en todos los aspectos del desarrollo sostenible, el cual incluye la paz y seguridad, y con base en ello diseñar estrategias multifacéticas que resuelvan las raíces de los conflictos. Lo que difiere de la paz sostenible es la manera en cómo aborda la paz, es decir, el PNUD pone de relieve que el desarrollo es la vía para la paz, mientras que para la paz sostenible, la paz es la vía para la paz.

El DOMP pone de relieve la importancia de fundamentar respuestas no sólo en términos militares, sino también civiles para dar soluciones integradas, reconociendo el contexto específico de la República Democrática del Congo. Asimismo, se enfoca en integrar una perspectiva de derechos humanos, adhiriéndose al derecho internacional humanitario y resaltando la necesidad de permitir y facilitar la ayuda humanitaria en contextos de crisis, protegiendo a los civiles, particularmente a las poblaciones vulnerables como la infancia y las mujeres. También, señala la importancia del acceso a la justicia como derecho que da efectividad a los demás derechos, basado en la noción de que la justicia permite que se ejerza y se protejan todos los derechos humanos.

Por su parte, el DAP sí integra la importancia de abordar los retos de manera multidimensional, con base en la relación propuesta por la paz sostenible entre desarrollo y seguridad y paz- se adhiere a la Agenda 2030 como plataforma para enlazar su Plan con el desarrollo sostenible. Sin embargo, el foco del Plan coincide con el de la paz sostenible en el sentido que el desarrollo coadyuva a lograr condiciones de paz, sin embargo, la paz debe ser la intención detrás de toda planeación. Para ello, propone utilizar aproximaciones regionales y temáticas de los conflictos teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos de ciertos ámbitos en otros, por ejemplo la relación entre recursos naturales y el crimen organizado, así como los efectos que un conflicto puede provocar en otra región. Sin embargo no lo hace con la misma profundidad que el PNUD y el DOMP.

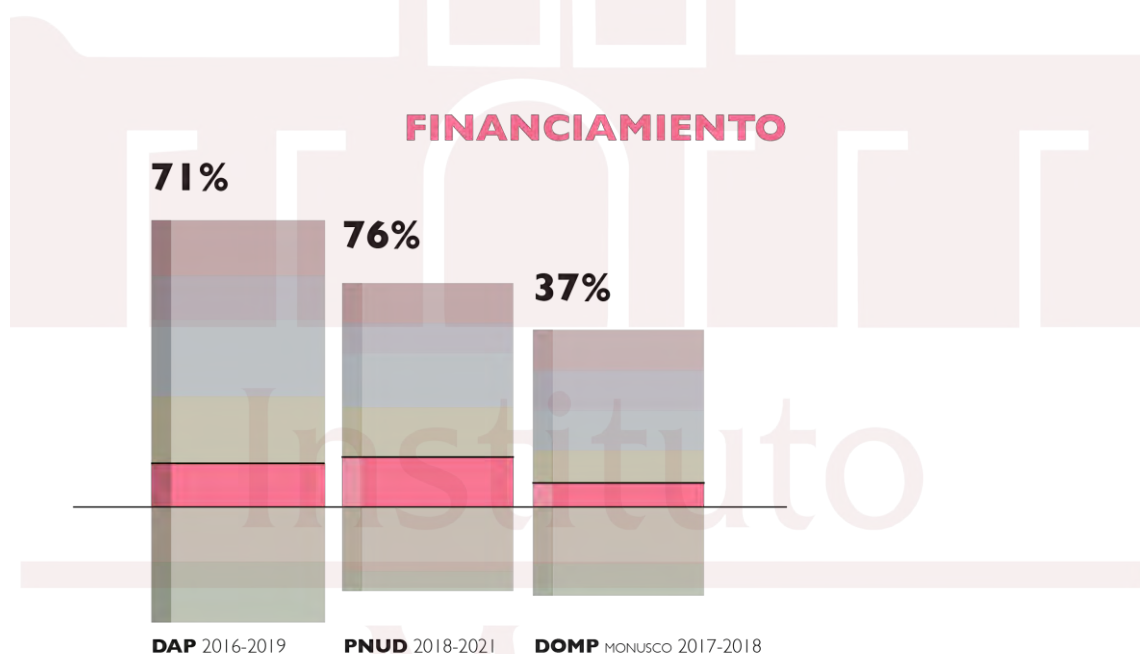
La variable de multidimensional representa la variable de la paz sostenible que más está integrada respecto a las demás (aunque sólo esté relacionado a este concepto de manera explícita en el DAP). Lo anterior puede ser explicado en la medida que la noción multidimensional de seguridad y paz proviene desde la seguridad humana con el Informe del PNUD de 1994, representando un marco de tiempo más grande para la integración plena de conceptos en los planes estratégicos.

En términos de la agenda de paz y seguridad, es fundamental abordar de manera multidimensional y multifacética las raíces de los problemas, sin embargo, es fundamental también estandarizar criterios de multidimensionalidad. Ya que a partir del análisis realizado, podemos observar que la Agenda 2030 y la paz sostenible engloban criterios multidimensionales, sin embargo, sólo están trazados dentro de grandes líneas utilizando principalmente una perspectiva de derechos humanos y de género. Es decir, no hay una consolidación o unificación respecto a cómo se operacionaliza esta variable y por lo tanto en términos prácticos, permanece la duda de cómo una operación de paz, o una estrategia de paz y seguridad, utilizando el enfoque de paz sostenible en campo, pudiera integrar esta visión multidimensional que se propone.

En esta misma línea, la interpretación de multidimensionalidad tiene un margen bastante amplio en el fomenta tanto la convergencia como la divergencia de criterios multidimensionales. En este sentido, resultaría muy importante establecer indicadores que reflejen a través de todo el Sistema de Naciones Unidas, cómo esta variable puede ser implementada.

4.8) Análisis comparativo de la variable de financiamiento y largo plazo respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Gráfico Variable 3. Financiamiento y largo plazo



En términos de financiamiento predecible, el DAP es quien más insiste en la necesidad de contar con recursos sostenibles, sin embargo el PNUD quien refleja esta variable en un 76.92% es quien propone mecanismos y soluciones financieras más concretas para financiar las diversas actividades y acciones, mencionando su hoja de ruta basada en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo, la vinculación a instituciones financieras internacionales y el estrechamiento en la cooperación con

organismos regionales. Como se explicó anteriormente, el PNUD es quien más cuenta con recursos humanos y financieros, al contar con una representación en 170 países y territorios por lo que no identifica el presupuesto como un tema de principal preocupación a su interior, sino para llevar a cabo sus actividades. Asimismo, el PNUD sí contempla la necesidad de la planificación a largo plazo y un financiamiento ad hoc, lo cual se puede identificar en que a pesar de que su plan estratégico sólo contempla 4 años, la Agenda 2030 incluye una visión hasta el 2030, es decir de largo plazo.

El DAP integra esta variable en un 71.42% al reconocer la importancia de proveer de soluciones duraderas que reduzcan el sufrimiento humano y generen una paz sostenible. En este sentido, establece la importancia de articular la visión estratégica de mediano plazo a la de largo plazo para cumplir con el mandato y responsabilidades del DAP, las cuales constituyen actividades y estrategias en todos los ciclos de los conflictos. Sin embargo el DAP pone de manifiesto que en la medida en que muchos de los conflictos actuales se caracterizan por ser inextricablemente complejos y su rango de acción se ha acrecentado el Departamento batalla constantemente para recaudar los fondos que requiere. De acuerdo con este Departamento, trabajar dentro de los recursos existentes dificulta e impide la realización de los objetivos planeados, por lo que ha buscado fuentes de financiamiento alternativas a través de contribuciones voluntarias de los Países Miembros.

Finalmente, el mandato del DOMP corresponde desde el 31 de marzo de 2017 hasta el 31 de marzo de 2018, es decir, de sólo un año. La paz sostenible establece que los procesos deben de estar orientados al largo plazo, sin embargo, debido a los procedimientos del Consejo de Seguridad y al contexto que cambia constantemente, este mandato será revisado a su término. Debido a la etapa en la que se encuentra esta OMP, el mandato prevé una estrategia de salida gradual, ya que las transiciones constituyen un factor clave para evitar la recaída del conflicto. No obstante, no hace referencia a procesos de monitoreo y supervisión ni a las

actividades posteriores a la elección, lo cual constituye un gran desacierto. La paz sostenible forzosamente implica una planeación que prevea escenarios ex post, y contar con un plan que refuerce actividades en términos de prevención.

En términos de financiamiento, el DOMP, quien cuenta con asignaciones presupuestarias etiquetadas de manera anual por la Asamblea General no señala de manera tan evidente la necesidad de ampliar su presupuesto, sino hace un llamado a los Países Miembros a dotar a las OMP de contribuciones más generosas. No obstante, el Informe HIPPO y el Reporte AGE señalan como principales obstáculos la falta de recursos financieros como uno de los factores de riesgos para que no se cumplan con los mandatos. En este sentido el mandato refleja un 37.5% de integración de esta variable.

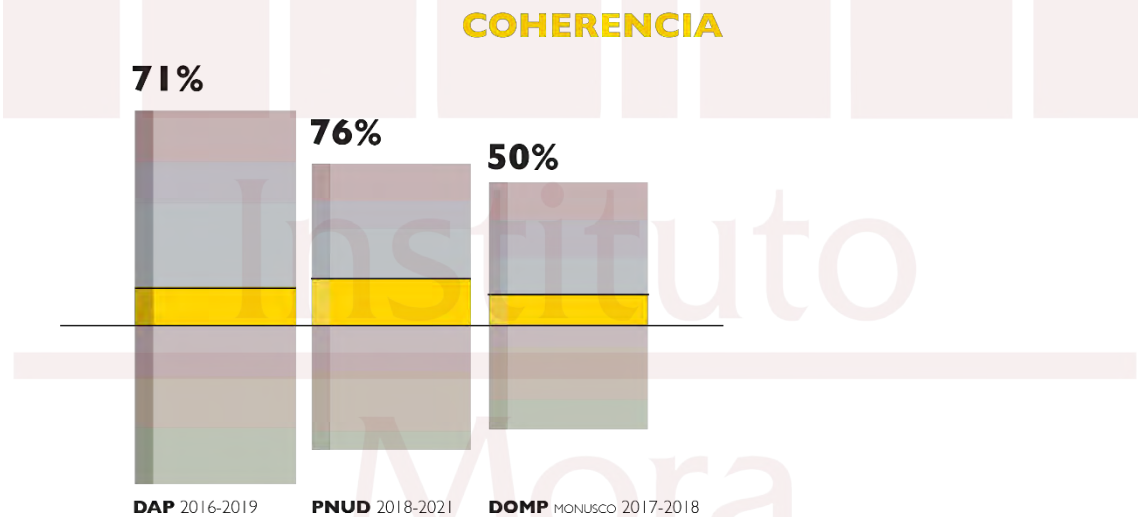
En términos de la agenda de paz y seguridad, el financiamiento y la visión de largo plazo resultan indispensables para sostener las acciones y estrategias encaminadas a asistir en la construcción de sociedades pacíficas y justas. Sin embargo, el financiamiento de la ONU como sistema, está determinado por la contribución voluntaria de los Países Miembros, observándose que la ONU permanece un organismo de cooperación internacional supeditado a los intereses de sus Países Miembros y a los de sus grandes contribuidores. La alianza con el sector privado y otros mecanismos de financiamiento alternos se vislumbran como áreas de oportunidad para que la ONU pueda utilizar recursos financieros enfocados a los valores que por mandato debe proteger como son la paz y la seguridad.

Asimismo, existe una gran área de oportunidad para que en este caso, el DOMP establezca mecanismos de comunicación más efectivos con el Consejo de Seguridad para que este órgano pueda solicitar mayores recursos con anticipación y priorizar este tema entre los Países Miembros. Por otra parte el DOMP debe establecer un mecanismo propio en el cual pueda tener mayor acceso directo a los Países Miembros para poner de relieve la falta de recursos necesarios para el despliegue de operaciones.

Articulado al financiamiento sostenible, la visión de largo plazo permanece de gran importancia, ya que las tres entidades tienen periodos de planeación de no más de 3 años, imposibilitando presupuestos multianuales y contemplando estrategias que requieren una mayor duración como lo requiere la paz sostenible. Esta segunda variable se liga a la de prevención en el sentido que la visión de la ONU aún no integra un enfoque realmente preventivo, sino reactivo y la paz sostenible como expresada en las resoluciones, necesariamente requiere de un marco de tiempo mucho más amplio.

4.9) Análisis comparativo de la variable de Coherencia respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Gráfico Variable 4. Coherencia



Tanto el DAP como el PNUD establecen la coherencia al interior de la ONU como factor vital para brindar respuestas integradas, eficientes y efectivas ante los diversos retos ante los cuales se enfrentan en consonancia con la paz sostenible. La fragmentación de estrategias y la duplicación de actividades son las principales



preocupaciones de ambos departamentos en la búsqueda de generar respuestas como Sistema de Naciones Unidas.

La sinergia que propone el DAP se observa en un 76.92% y se basa primordialmente en la transversalización de la información para generar procesos de reforzamiento y enriquecimiento mutuo entre entidades, y el mejoramiento de la comunicación interna a nivel departamento y a través del Sistema de Naciones Unidas creando canales de flujo de información que contribuya al mejoramiento en el diseño e implementación de las estrategias de mantenimiento de paz y seguridad internacionales. Es fundamental que la comunicación estratégica que propone el DAP también incluya un enfoque multidireccional que involucre no sólo al Departamento desde su sede, sino desde sus organismos regionales y particularmente a nivel país, desde la representación encabezada por el PNUD que es la manera en cómo opera desde terreno, así como por las operaciones desplegadas en caso de existir. Lo anterior refuerza lo que identifica el DAP en su objetivo estratégico, apuntando que el DAP no puede ni debe actuar de manera aislada, ya que la paz y la seguridad constituyen una amplia gama de factores, causas y efectos, las cuales deben de ser analizadas de manera multidimensional.

El PNUD quien integra esta variable en un 71.42% apunta en sus objetivos la necesidad de crear mecanismos de coordinación interinstitucionales, aprovechando las ventajas comparativas y el conocimiento especializado de cada agencia, generando análisis, planificaciones y resultados comunes; estandarizando procedimientos y estrategias con el fin de armonizar estrategias operativas y administrativas a lo largo del Sistema basados en la Agenda 2030 y actuando en el “marco de una respuesta de todo el sistema de las Naciones Unidas”. (p.18). Para ello, propone “integrar compartimentos normativos, programáticos y organizativos y b) servir como red operativa para las Naciones Unidas” (p.8). Este último punto ha sido un criterio controversial ya que algunas agencias están en desacuerdo tanto con el presupuesto otorgado al PNUD, así como a su jerarquía operativa dentro del

Sistema de Naciones Unidas, ya que en términos organizacionales, éste debería de estar al mismo nivel que los demás.

Mientras que el DOMP centra la coherencia en la importancia de crear operaciones conjuntas, teniendo como base el Marco conjunto para la paz, la seguridad y la cooperación en la RDC y la región para dotar de respuestas integradas no sólo en términos militares sino para facilitar el apoyo humanitario; la planificación y análisis en conjunto ante la duplicación de actividades por parte de todos los actores involucrados, particularmente de la ONU y mejorar la cadena de mando de la misión y la capacidad de gestionar situaciones complejas. Sin embargo, derivado del análisis se observa un 50% de integración de esta variable ya que no establece como objetivo principal la coherencia de la ONU, uno de los factores clave de la paz sostenible, ni ofrece mecanismos de coordinación o protocolos de respuesta integrada.

A pesar de que ya existe la iniciativa DAP/PNUD/DOMP para facilitar las operaciones en contexto de transición, este proyecto no se menciona en ninguno de los tres planes, no obstante que en la evaluación se calificó como una iniciativa que contribuía a la armonización de las actividades entre los tres departamentos. Lo anterior refleja una falta de consolidación en la sincronía que se debe crear entre entidades y la necesidad de difundirlas con mayor eficacia.

Las implicaciones de esa descoordinación sistémica que proviene desde la integración de conceptos distintos en los planes estratégicos, resulta en la fragmentación y duplicación de actividades, obstaculizando las estrategias de seguridad y paz que el Sistema a través de sus diversas entidades desea implementar.

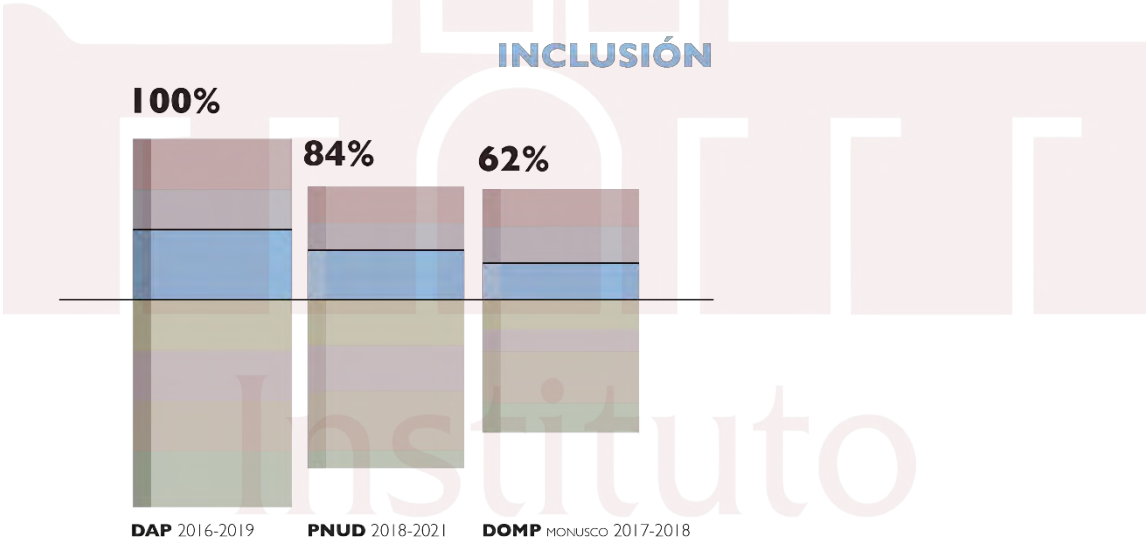
Por una parte, esto resulta en el desaprovechamiento masivo de recursos desde la prevención hasta la consolidación de la paz; fomenta espacios y oportunidades para

que grupos delictivos aprovechen este vacío de coordinación y liderazgo; y daña la credibilidad de la ONU en contextos donde desea intervenir.

La coherencia del Sistema de Naciones Unidas resulta un instrumento fundamental en la efectividad y eficiencia de sus intervenciones, lo cual ultimadamente mantiene su relevancia como un actor de la cooperación internacional relevante y legítimo.

4.10) Análisis comparativo de la variable de Inclusión respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Gráfico Variable 6 Inclusión



La inclusión de actores representa el proceso inclusivo sobre el cual se basa la paz sostenible para adquirir compromisos y generar corresponsabilidad. Por ello, es importante tomar en cuenta a la mayor cantidad de actores posibles tanto locales como regionales, que estén más cercanos a las realidades en donde se susciten los (posibles) conflictos violentos.

El grado de integración de la inclusión varía en un 15% aproximadamente respecto a cada entidad, teniendo como principal promotor de la inclusión de actores al DAP reflejando en un 100% que la agenda de paz y seguridad debe ser por esencia



inclusiva y todos los esfuerzos realizados deben ir orientados a fortalecer las alianzas con todo tipo de actores para generar procesos de paz sostenibles. Lo anterior puede ser explicado en la medida que el DAP tiene por mandato el análisis de los escenarios geopolíticos y con base en ello debe de identificar las dinámicas de los conflictos y los actores que participan en ellos. Teniendo como base este análisis, el DAP señala la necesidad de descentralizar la ONU y estrechar sus lazos con todo tipo de organismo regionales que contribuyan a la prevención y la recopilación de información que sirvan como mecanismos de alerta, y por otra parte la necesidad de generar una corresponsabilidad en la construcción de la agenda de paz y seguridad. En esta línea, el DAP resalta la importancia de trabajar de manera más cercana al Sur Global, entendiéndose como el conjunto de Países en Desarrollo los cuales cada vez más toman un papel más importante en la construcción de las políticas internacionales y por lo tanto incidiendo en la agenda de paz y seguridad, bajo nuevas de maneras de cooperación, apuntando la cooperación Sur-Sur como modalidad estratégica. Bajo este formato de cooperación, los países en desarrollo pueden transferir conocimientos, capacidades técnicas, recursos humanos e incluso financieros entre ellos, evitando la centralización de la cooperación internacional y modificando la lógica Norte-Sur y aprovechar del liderazgo regional que se construye en el plano mundial.

El PNUD por su parte, quien integra en 84.61% la inclusión de actores dentro de sus objetivos, toma en cuenta las ventajas comparativas que cada una puede aportar, identificado la importancia de extender su red de alianzas y fortalecer sus relaciones como estrategia clave para hacer frente a los desafíos en términos de regionalización. En este sentido, propone fortalecer la cooperación Sur-Sur y la triangular como mecanismos alternativos de cooperación que catalicen y faciliten el apoyo técnico, financiero y administrativo, alcanzando soluciones más efectivos y tomando en cuenta la proximidad de condiciones que establece estas modalidades de cooperación; el estrechamiento con la academia, las OSC y el sector privado para complementar sus esfuerzos en lugares y momentos donde el PNUD por

alguna razón, no puede o identifica que es más eficiente que un actor funja como intermedio.

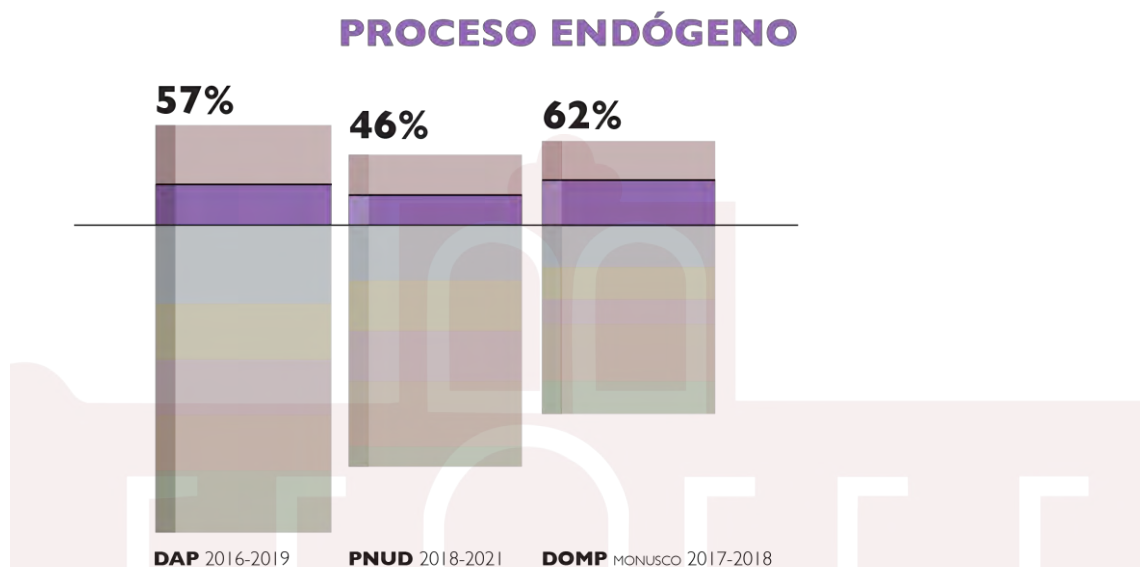
Finalmente, considera la implicación de ciudadanos como una de las medidas clave, particularmente de jóvenes y voluntarios, para potencializar esfuerzos desde lo individual y realizar cambios transformadores

Por último el DOMP sí reconoce la inclusión de actores como clave para cumplir con su mandato, constituyendo un gran acierto que éste tiene como base la mediación lograda a través de los Mediadores de la Conferencia Episcopal Nacional del Congo, poniendo de manifiesto la gran relevancia de considerar la capacidad de agencia de los distintos actores que componen un contexto y el uso de actores locales como principales gestores del conflicto. Sin embargo, en vista de que el punto de partida del mandato es el apoyo a unas elecciones justas e inclusivas, no se identifica con claridad cuáles son los mecanismos de inclusión para asegurar un proceso equitativo en la toma de decisiones referentes a las elecciones, por lo que se observa un 62.50% de nivel de integración respecto de esta variable.

La evaluación de esta variable resulta positiva ya que en términos de la agenda de paz y seguridad, la inclusión de actores, particularmente de los locales, proporciona soluciones a la medida del contexto. La integración de este concepto se puede ver aplicada en el caso de la RDC, en donde la Conferencia Episcopal Nacional del Congo ha tomado un liderazgo en el proceso de paz y éste funge como articulador de los demás actores. En este sentido, resulta de gran importancia que la cooperación internacional como modelo, identifique y facilite procesos de paz en clave de respeto a las dinámicas locales y del potencial que agentes no internacionales o distintos a la ONU, se consideren actores valiosos y se facilite la oportunidad de fungir como verdaderos consolidadores de paz.

4.11) Análisis comparativo de la variable de Proceso endógeno respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Gráfico Variable 6. Proceso endógeno



El proceso endógeno puede considerarse como una de las características más importantes de la paz sostenible ya que la esencia de este concepto radica en que la paz no puede ser impuesta, sino que debe ser entretejida desde y para la sociedad (Mahmoud, 2017). A pesar de que la cooperación internacional, en cualquiera de sus modalidades pueda resultar clave para acompañar procesos de paz y seguridad, en primer lugar la paz debe de ser concebida como una infraestructura desde la cual se construye, tomando como principal referente la paz y la seguridad sólo como un medio.

En este primer sentido el DOMP, quien integra esta variable en un 62.50% es quien hace un énfasis particular de contar con la aprobación del gobierno para la intervención que representa el mandato de la MONUSCO y poniendo de relieve la vitalidad de respetar la soberanía e integridad territorial. En segundo lugar, la paz no puede ser vista como un proceso vertical, sino como un proceso que va desde el centro, hacia afuera a través de procesos inclusivos y de toma de decisiones

equitativas. Respecto a esto, el DOMP busca a través de su mandato apoyar en el proceso electoral, tomando en cuenta la mayor cantidad de actores posibles, particularmente las mujeres, tomando como punto de partida la democracia como un proceso endógeno. En tercer lugar, el mandato del DOMP, señala el respeto a la Constitución de la RDC y de su jurisdicción en el acceso de justicia como componente clave de la consolidación de la paz.

Asimismo, el DOMP reconoce que el Estado es el principal responsable de proteger a los civiles, de acuerdo a su jurisdicción, pero también en consonancia con principios de derecho internacional humanitario. Sin embargo, no esclarece cómo es que la paz debe de ser producto de un proceso endógeno. Es decir, más allá de que el Estado sea el principal responsable de proteger a sus civiles y se respete su soberanía, el mandato ya tiene apuntado que las elecciones son la respuesta para consolidar la paz, sin mencionar mecanismos de participación o integrar una narrativa de cómo el País llegó a esta conclusión bajo sus propios criterios. De acuerdo con la paz sostenible, esto representa un gran problema ya que muchas veces las elecciones que no cuentan con un respaldo de la población pueden ser tan solo un mecanismo de vacío de poder y por lo tanto una oportunidad para que algún grupo en desacuerdo intente tomar el poder. Las elecciones, bajo procesos contruidos en la participación más inclusiva posible de los ciudadanos, particularmente de los grupos más vulnerables son clave para asegurar estabilidad. No obstante en términos discursivos, el mandato no refleja lo anterior.

El DAP por su parte, la integra en un 57.14% en el Plan Estratégico, reconociendo que su mandato es de asistir a los Países miembros, tomando en cuenta su expresa solicitud para resolver conflictos (potenciales). Es decir, debe de haber una petición por parte del País para que el DAP intervenga. No obstante, DAP no hace énfasis en la construcción de soluciones por parte de los actores involucrados, específicamente actores no estatales, ni en los mecanismos de participación ciudadana que aseguren la paz como un proceso endógeno.

Lo anterior responde en gran medida en la visión que aún impregna al DAP de departamento centralizado el cual responde al Secretario, el cual se encuentra basado en la sede de la ONU en Nueva York y la cual debe de ser modificada y enfatizar su descentralización, para construir soluciones a la medida del contexto específico desde las realidades locales y no desde realidades ajenas que aporten modelos de intervención no realistas. Lo anterior se liga a la reflexión de Mahmoud, quien no rechaza la cooperación internacional, sino que mantiene que ésta debe de estar orientada a fortalecer lo que sí funciona y construir con base en capacidades locales. Anclado a esta reflexión crítica, el Plan Estratégico claramente establece el “desarrollo de alianzas con actores no estatales y regionales para influenciar a los actores políticos clave” (DAP, 2015, p.13). Este extracto expresa abiertamente su deseo e intención de influenciar a cualesquiera que sean los actores, es decir, señala claramente una visión de influencia en contraposición al consenso. Lo anterior resulta digno de atención, ya que toda la visión del DAP se basa en la construcción de soluciones inclusivas y multifacéticas para mantener la paz y seguridad internacionales, por lo que en este aspecto de influencia aún se manifiesta una visión de intervención en vez de acompañamiento de procesos y de mediación, los cuales resultan muchas veces en la inconformidad por parte de los actores locales quienes en vez de percibir cooperación internacional, perciben intervenciones no deseadas y que no corresponden a sus intereses legítimos. Como se ha mencionado, esto puede resultar en la falta de apropiación de las estrategias implementadas y por lo tanto en la recaída del conflicto. Por una parte, vale la pena recordar la cifra del Estudio Global sobre la Implementación de la resolución 1325 en la cual se pone por escrito que “La probabilidad de que los acuerdos de paz fracasen es un 64% menor cuando se cuenta con la participación de los representantes de la sociedad civil”, (ONU Mujeres, s.f., p. 2). Por lo tanto, en todo caso, la influencia debiera de provenir de los actores locales y no viceversa.

Por su parte, el PNUD sí admite que el desarrollo debe de partir de las necesidades locales, sin embargo no contempla distintos modelos de desarrollo. Es importante recordar que la Agenda 2030 fue aprobada por todos los Países Miembros, no

obstante para alcanzar los diversos objetivos de desarrollo existen distintos modelos y metodologías, por lo que no siempre habrá una plena coherencia en las formas de implementarla. En este sentido, se observa un 46.15% de integración de la variable de proceso endógeno en el plan estratégico. Lo anterior puede ser identificado en el Plan, cuando el PNUD establece que “siempre respetará la implicación nacional en el análisis, diseño y aplicación de soluciones”, mientras que por otra parte apunta que “respaldará en el plano nacional las prioridades de los países relacionadas con los ODS”. Es decir, hay un principio de apoyo siempre y cuando sea en consonancia con la Agenda 2030.

Finalmente, es importante señalar que el PNUD sólo no cuenta con representación en 23 de los 193 países que integran la ONU, por lo que de cierta manera se podría asumir que la solicitud de los países es implícita al integrar una oficina del PNUD dentro de su territorio.

Esta variable, considerada como uno de las centrales de acuerdo al propio cuerpo teórico de la paz sostenible, es la evaluada con un menor puntaje en las tres entidades. Esto significa que aún persiste una visión vertical de la paz y de la seguridad desde la cooperación internacional, lo cual impide grandes posibilidades de apropiación nacional, ya que un elemento clave de la paz es la adopción de acciones concretas y estrategias claras por parte de los actores locales, para que una vez concluida la intervención o asistencia de cooperación, éstas se mantengan de manera presente en un horizonte de tiempo de largo plazo.

La paz debe de ser asumida como responsabilidad del Estado y de sus ciudadanos, por lo que es importante que ellos sean los principales actores y esté convencidos de las acciones a implementar para dar seguimiento al proceso de paz.

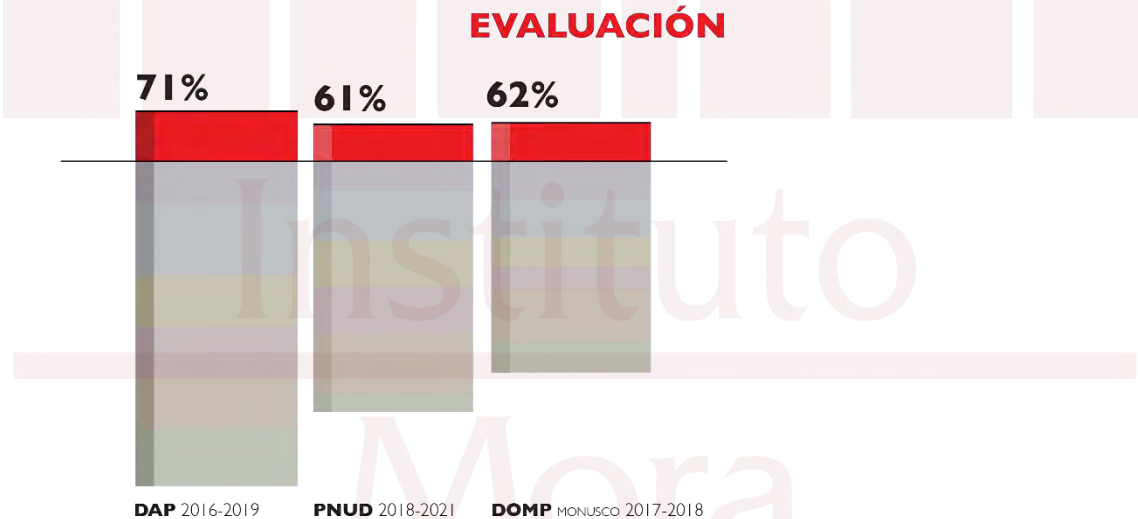
El análisis realizado refleja que sí existe a nivel de planeación estratégica, criterios establecidos para realizar acciones y actividades de cooperación internacional en contextos de conflictos, los cuales contemplan la aprobación del País en cuestión.

Sin embargo, el diseño de estas estrategias permanece fundamentalmente anclada a la visión de un sistema internacional que no refleja las necesidades locales y que no explicita el reconocimiento de otros modelos de desarrollo o de estrategias complementarias para consolidar procesos de paz.

En este sentido, el cambio de visión más importante que la ONU debe realizar está ligado a la incorporación de un enfoque de la paz como un proceso endógeno y el replanteamiento de las estrategias con base en los insumos que proporcionen los actores locales y regionales de los contextos en conflicto.

4.12) Análisis comparativo de la variable de Evaluación respecto al DAP, el PNUD y el DOMP.

Gráfico Variable 7 Evaluación



La variable de evaluación debe de ser entendida en dos sentidos. Por una parte la evaluación que hace al interior cada departamento a manera de hacer más eficiente su trabajo y por lo tanto proporcionar respuestas más efectivas y por otra parte, la evaluación de las actividades que se realizan a manera de verificar y monitorear los diversos avances. En ambos sentidos, el DAP es quien mayor integra esta variable con un 71.42%, poniendo de relieve la necesidad de reflexionar sobre los obstáculos



y retos que presentan los conflictos violentos así como las mejores estrategias para abordarlos; construir estrategias con base en la experiencia, (explorando modalidades de cooperación), capturar y sistematizar la información que sirva para generar materiales de lecciones aprendidas, así como la administración del conocimiento o *knowledge sharing*. Por otra parte, el Plan hace referencia a la necesidad de presentar documentos de transparencia y rendición de cuenta a los donantes mostrando los resultados y el compromiso con la gestión basada en resultados, asegurando contribuciones y sentando las bases para futuras colaboraciones.

Asimismo, el DAP reconoce que es necesario invertir en el personal del DAP, creando condiciones adecuadas de trabajo y fortalecer sus capacidades, ya que son ellos quienes de manera operativa construyen las estrategias de paz y seguridad.

El plan estratégico del PNUD está basado en la evaluación del plan estratégico previo, por lo que de entrada, el PNUD además de considerar la evaluación de actividades como una de sus herramientas clave para fortalecerse y por lo tanto sus acciones y programas, lo integra de manera activa. En este sentido, considera necesario el incremento y disponibilidad de los datos desglosados e indicadores claros y alineados a los objetivos; la sistematización de la información y la presentación de informes en donde se puedan llevar a cabo la verificación de los diversos efectos, para que posteriormente se pueden generar y apoyar esfuerzos mundiales de conocimiento.

Asimismo, el PNUD integra la necesidad del mejoramiento de las capacidades analíticas por parte de su personal, así como un sistema de incentivos para las oficinas que cumplan o superen objetivos de desempeño.

El mandato del DOMP parte de una serie de mandatos anteriores, de los cuales aprovecha esas experiencia tanto negativas como positivas, para incorporar enseñanzas adquiridas e introducir reformas a la MONUSCO, de acuerdo con el

Plan estratégico, por lo que se identifica un nivel de integración del 62.50% de esta variable.

Este mandato cuenta con la especificación de que el Secretario General, quien coordina el DOMP, debe entregar informes periódicos y una plena rendición de cuentas concernientes a los derechos humanos, mejorar el desempeño de la misión y de los riesgos y consecuencias de las actividades planteadas.

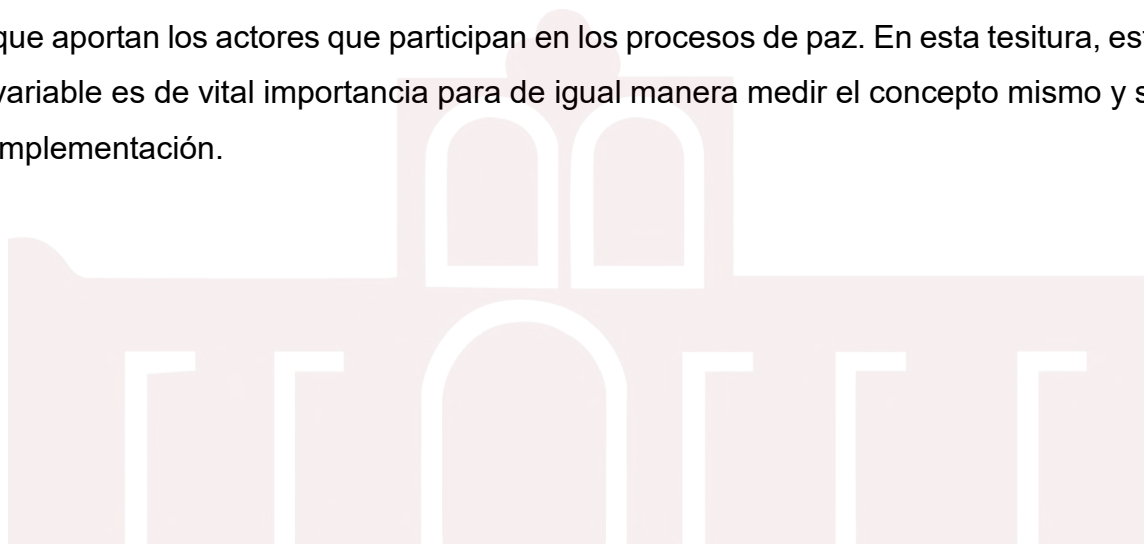
Asimismo, contempla un análisis estratégico a la MONUSCO con el objetivo de adaptar su mandato e ir reduciendo el número de efectivos militares, policíacos y civiles, para lo cual tomará como base los informes periódicos, así como recomendaciones sobre la estrategia de salida de la misión.

Los reportes son fundamentales para las misiones ya que éste es el mecanismo principal para que el Consejo de Seguridad y Países Miembros de las tropas desplegadas conozcan los avances en las OMP. En este sentido, el mandato sí hace un énfasis y especificaciones para el Secretario General respecto al contenido y periodicidad de ellos, tomando en cuenta la necesidad de hacer análisis frecuentes para monitorear la OMP.

Las tres entidades han creado estos tres documentos analizados, con base en planes y mandatos anteriores, integrando enseñanzas y lecciones aprendidas, lo cual resulta de gran valor para la creación de estrategias más efectivas. Estos tres departamentos apuntan que la sistematización de información es clave para generar políticas públicas fortalecidas que se enriquezcan desde la experiencia de expertos y personal del terreno.

Finalmente, los tres establecen que la evaluación periódica resulta de particular interés para monitorear y supervisar el avance y grado de cumplimiento de los planes estratégicos. Por otra parte, este monitoreo permite ajustar y adoptar las diferentes acciones a los contextos dinámicos en los cuales se intervenga.

La evaluación resulta fundamental para medir, ya sea el progreso o retroceso de, las estrategias y acciones en materia de paz y seguridad. Este proceso debe incluir la evaluación ex ante, el monitoreo, evaluaciones periódicas y evaluaciones de impacto. Sólo de esta manera se podrá captar el verdadero estado de las intervenciones de la cooperación internacional y con base en ello generar lecciones aprendidas y buenas prácticas. La paz sostenible se caracteriza también por ser un concepto dinámico el cual aprende de sí mismo sobre la experiencia y el análisis que aportan los actores que participan en los procesos de paz. En esta tesitura, esta variable es de vital importancia para de igual manera medir el concepto mismo y su implementación.



Instituto

Mora

CONCLUSIONES GENERALES

La paz y la seguridad constituyen el *leitmotif* de la agenda de cooperación internacional desde mediados del S.XX hasta la fecha. Esta aseveración se basa en el hecho que el sistema de cooperación internacional más importante del mundo, en términos de representación -170 territorios y países- en todo el mundo (PNUD, 2014), la Organización de las Naciones Unidas, se construyó-de acuerdo con su documento fundacional, la Carta de las Naciones Unidas- con el expreso propósito de “[...] preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles” (p.2).

En este sentido, se puede apreciar que la creación de la ONU es producto de los hechos históricos y políticos internacionales del momento, partiendo de un reconocimiento de que la cooperación internacional era más beneficioso que la competencia entre países. Bajo esta premisa se puede observar que la relación entre la ONU y el contexto internacional es bidireccional. Es decir, la estructura de la ONU es producto del consenso y la tensión que existe entre los países; su razón de existir depende de la voluntad de los Países Miembros que la conforman y su financiamiento depende de por la contribución de éstos. La ONU, en ningún sentido es un supragobierno, “La organización tiene una independencia relativa y limitada por la soberanía de los estados y por los intereses nacionales. Las decisiones, actuaciones o inercia de la organización son el resultado de luchas de poder y los conflictos de intereses que tienen lugar en el sistema internacional y que se reproducen en el seno de esta organización” (Novosseloff, 2000, p.212). Es importante reconocer, que desde el inicio y a medida que la ONU se ha profesionalizado, este organismo busca fungir como árbitro internacional y en algunas ocasiones ha logrado mantener una postura imparcial. No obstante, siempre se debe de reconocer que la ONU es un organismo conformado por Estados y por lo tanto lo más probable es que sus decisiones estén influenciadas de una manera u otra por los intereses de los diferentes países.

En el otro sentido, la ONU busca intervenir en las diversas realidades internacionales y locales, por lo que la ONU consciente e inconscientemente busca transformar la realidad externa que es la que da forma a su realidad propia. Es decir, esta relación simbiótica se nutre en ambos sentidos.

En esta tesitura, el concepto de paz que cada País Miembro y por lo tanto el Sistema de Naciones Unidas detente, será fundamental para entender la agenda de paz y seguridad que se formula en términos de cooperación internacional.

Históricamente, la paz fue concebida como la ausencia de guerra, y la seguridad como un instrumento conceptual y práctico para mantener la paz y disminuir los conflictos violentos. (Galtung, 1998). Es decir, el concepto de la seguridad se basaba en la premisa de eliminar la violencia y las amenazas interestatales, dando lugar al concepto de seguridad nacional, la cual de acuerdo con De la Corte (2014), se define como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras”. (p.4)

La seguridad nacional se enclava en un momento donde la protección del Estado y de su territorio constituía el principal objetivo. Sin embargo, con la creación de la ONU, enmarcada en el contexto posterior a dos guerras mundiales, se conceptualiza la seguridad colectiva, la cual toma como postulado que ésta debe de ser el producto de una decisión conjunta entre países, equilibrando los intereses y desalentando comportamientos agresivos (Ballesteros, 2011).

Este concepto es el que se inscribe en la Carta de las Naciones Unidas y sobre el cual las naciones debieran regirse. Empero, la Guerra Fría marcó un retorno hacia el concepto de seguridad tradicional y la paz se vio relegada a un segundo plano, hasta que la URSS se colapsó y se volvió a reconfigurar el escenario internacional.

El fin de este conflicto, trajo consigo nuevas características que redefinieron el entorno internacional como el surgimiento de nuevos actores, la radicalización de algunas ideologías, el avance tecnológico, la inadecuada gestión de los recursos naturales, y sobre todo el reconocimiento de amenazas no tradicionales expusieron conflictos más complejos y fragmentados imposibilitando la consecución de una paz duradera.

Además, la tendencia de los conflictos ya no correspondían a una lógica interestatal, sino más bien intraestatal, por lo que las estrategias derivadas de las nociones de seguridad y paz se mostraron limitadas e inadecuadas para resolver conflictos de esta nueva naturaleza.

La realidad aunada a la coyuntura internacional obligó a la sociedad internacional a transformar una vez más el concepto de seguridad.

Enclavado en estas nuevas condiciones globales, surge la seguridad humana en 1994 como un “marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado con que se enfrentan los gobiernos y las personas”. (ONU, 2007 párr.1). En otras palabras, la seguridad humana se inserta como una ampliación del concepto de seguridad, reconociendo que éste debe incluir amenazas, que no contemplaba en su espectro, como la pobreza, la falta de empleo, el medio ambiente, entre muchas otras. Asimismo, busca alejarse de la visión de la seguridad nacional, es decir, de la protección del estado, y centrarse en la protección de las personas ante estas amenazas mencionadas.

Lo anterior implicó un cambio de paradigma tanto a nivel conceptual como nivel operativo, ya que esto derivó en la creación de misiones y estrategias de seguridad que contemplaran diversos elementos, así como la interrelación entre ellos.

Es importante tener en cuenta que la seguridad hasta este momento es conceptualizada como un puente hacia la paz. En este sentido, a manera que se fue transformando el concepto de seguridad, también el de paz fue sufriendo sus propias modificaciones.

Desde la perspectiva académica, Galtung (1998) diferenció la paz negativa y la paz positiva, entendiendo esta última como justicia social y la redistribución equitativa de recursos. Esta concepción de la paz se entiende en la medida que la ausencia de guerras no es suficiente para considerar que un país está en paz, sino que ésta es un fenómeno infinitamente más complejo.

Por su parte, la ONU ha utilizado como marco de referencia las etapas del ciclo del conflicto que van desde la prevención, establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, imposición de la paz y la consolidación de la paz, las cuales conceptual y operativamente se empalman, coincidiendo con que tanto la paz como la seguridad, son difusas.

Vale la pena recordar que la ONU, desde su fundación, utilizó las operaciones de mantenimiento de paz (OMP), las cuales de acuerdo con Durch (2006) pueden ser definidas como “esfuerzos civiles-militares, multilaterales e internacionalmente autorizados para promover y proteger transiciones de la guerra a la paz”. (p. xvii-xviii) con el principal objetivo de mantener una tregua o el cese al fuego, correspondiendo con una visión de seguridad tradicional y paz negativa. No obstante, la ONU no ha definido claramente qué es una operación de mantenimiento de paz (Bellamy, Griffith y Williams, 2017).

En esta línea, a medida que se presentaron las nuevas dinámicas de los conflictos mencionados anteriormente, -propiciados por el término de la Guerra Fría- esto también obligó a replantear el modelo de cooperación internacional, ejemplificado en las OMP, proporcionando de mandatos multidimensionales y multifacéticos que captaran y resolvieran las realidades complejas.

Desde la perspectiva de la ONU, la consolidación de la paz- concepto presentando en una Agenda para la Paz- constituyó otro de los conceptos clave que guiaron la agenda de paz y seguridad, ya que éste implicaba “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer las estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto (Boutros-Ghali, 1992, p.6), es decir partían desde la prevención y culminaban en la consolidación.

La consolidación de la paz incluyó elementos no sólo de la esfera militar, sino que también contempló dimensiones humanitarias, políticas, de derechos humanos, así como económicas y sociales.

Bajo esta óptica, tanto la concepción de la paz como de la seguridad contenían una visión multidimensional y centrada en las personas, alejándose de la perspectiva tradicional. A pesar de ello, los conflictos hiper complejos forzaron a la comunidad internacional a replantear su modus operandi.

En 2005 y como producto de la Cumbre Mundial de ese año, se creó la Arquitectura para la Paz, una nueva entidad de la ONU, conformada por la Comisión de la Consolidación para la Paz, la cual tiene por mandato “apoyar los esfuerzos en pro de la paz en los países en situaciones de conflicto y sirve como complemento clave para la capacidad de promoción de la paz mundial de la comunidad internacional.” (CCP, s.f., párr.1). La idea detrás de esta Arquitectura para la Paz, era para cerrar las brechas al interior del Sistema de Naciones Unidas en términos de coordinación y para poner de relieve la importancia de la consolidación de la paz.

Antes bien, esto constituyó un esfuerzo importante, a 10 años de la creación de la Arquitectura de la Paz se realizó una revisión de ésta en la cual confluyeron otros dos grandes procesos de examen a la agenda de paz y seguridad de la ONU, dando lugar a 3 reportes:

- 1) Revisión de las operaciones de paz a través del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (HIPPO, por sus siglas en inglés); el cual

señaló la necesidad de reformar las operaciones de paz para enfrentarse a los retos contemporáneos de la paz y seguridad, se necesitaba un consenso sobre el uso de la fuerza en las operaciones de paz; necesidad de fortalecer la credibilidad de la ONU ante las poblaciones.

- 2) Estudio Global de ONU-Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; el cual identificó la falta de transversalización de género en todas las dimensiones de la agenda de paz y seguridad;
- 3) Revisión de la estructura de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, realizada por el Grupo de Expertos Independientes (AGE report, por sus siglas en inglés) en donde se identificaron dos grandes cambios necesarios:
 - a) Enfoque global que abarque desde la Prevención al posconflicto, incluyendo los 3 pilares de la ONU; y la necesidad de un cambio radical en la manera en cómo trabaja la ONU.
 - b) Apropiación nacional: inclusión de un amplio rango de actores, enfocándose a mujeres y a la juventud. (AGE Report, 2015)

El Reporte AGE, el principal encargado de examinar la Arquitectura de la Paz señaló que esta estructura no cumplía con lo que se había propuesto, identificando fragmentaciones en términos de estrategia, duplicación de actividades, falta de financiamiento y respuestas insuficientes por parte del Sistema de Naciones Unidas. En esta línea, presentó un nuevo concepto llamado paz sostenible el cual buscaba cohesionar y dotar de respuestas integradas ante contextos en conflicto, interrelacionando derechos humanos, desarrollo, y paz y seguridad.

El 27 de abril de 2016, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron resoluciones idénticas 70/262 y 2282, respectivamente, las cuales incluían la definición de paz sostenible: “como un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad [...] que abarca las actividades destinadas a impedir

el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos”. (ONU, 2016, p.2).

Este cambio de visión, implicó considerar 7 características fundamentales en las estrategias de paz y seguridad a lo largo del Sistema de Naciones Unidas. Éstas incluyen la prevención en todas las etapas del conflicto; un abordaje multidimensional y multifacético de los retos en materia de paz y seguridad; el financiamiento sostenible y la visión de largo plazo; la coherencia del Sistema de Naciones Unidas para proveer respuestas integradas; la inclusión de diversos actores; reconocimiento de la paz como un proceso endógeno; y la evaluación de actividades para sistematizar la información y generar lecciones aprendidas.

Como se puede observar, la paz sostenible es un concepto que no difiere en gran medida de la seguridad humana o de la consolidación de la paz, sin embargo se desmarca de ambos conceptos al hacer énfasis en la prevención como herramienta para evitar un conflicto, así como su inserción en cualquier etapa del conflicto. También, puntualiza la necesidad de generar una coordinación sistémica por parte de las Naciones Unidas para proveer de respuestas coherentes y eficientes que correspondan a las realidades en las cuales se desee intervenir; y finalmente la necesidad de incluir a actores no estatales que puedan fungir como mediadores y consolidadores de paz. Lo anterior debe ser entendido en función de una perspectiva integral de género y de derechos humanos, ya que estos criterios de no discriminación y no exclusión constituyen la base sobre la cual las estrategias deben de estar diseñadas.

De esta manera, la paz sostenible se convirtió en la nueva agenda rectora de la ONU. Aquí cabe hacer dos reflexiones. Por una parte, el diseño y rediseño de conceptos por parte de la ONU para guiar su agenda de seguridad y paz; y por otra parte la complejidad de materializar estos conceptos en acciones prácticas.

En un primer sentido, es importante ser críticos para identificar el grado de contribución que estos conceptos tienen, respecto a los que ya existen. Vale la pena preguntarse si era necesario crear un nuevo concepto o simplemente ajustar y enriquecer la definición de algún otro como la seguridad humana o la consolidación de la paz. En la *praxis* esto representa un reto importante, ya que para la creación de un concepto es importante establecer una definición clara, así como características que complementen el significado. La definición de paz sostenible, la cual no debe de ser distinta en términos prácticos de la consolidación de la paz (CCP, 2016), no genera algún elemento nuevo que la literatura previa no ofreciera. Más bien, busca posicionarse como una macro visión que englobe la perspectiva de la ONU y elementos técnicos de los ciclos del conflicto. Lo anterior plantea varias interrogantes que este trabajo no busca resolver, pero que son necesarias tomar en cuenta.

En un segundo sentido, una vez que se tiene un nuevo concepto, por más imperfecto que sea, éste debe de tener un mecanismo coordinado para su implementación y transversalización. Es decir, es fundamental que se pueda operacionalizar y poner en práctica, y además que constituya un esfuerzo coordinado.

En este sentido, y de manera sistémica, la ONU no cuenta con mecanismos de implementación que además aseguren su transversalización. Por lo tanto, es necesario considerar si la emisión de resoluciones, en este caso de la paz sostenible, resulta suficiente para integrar a nivel de planeación estratégica de las diversas entidades, así como a nivel operativo.

Para ello, es importante entender cómo se estructura la ONU y cómo es que la agenda de seguridad y paz se formula.

La ONU se compone de 6 órganos principales, siendo la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, Corte Internacional de Justicia, la Secretaría y el Consejo de Seguridad.

La creación de la ONU, como mencionado anteriormente, corresponde a un periodo de posguerra, en el cual la cooperación internacional se antojaba una herramienta poderosa para evitar conflictos violentos, sin embargo, detrás de este telón, la creación de la ONU implicó un balance de poder, es decir, el equilibrio y la concentración de las capacidades militares y materiales de las grandes potencias vencedoras para asegurar su supervivencia en el sistema internacional, una configuración que permanece hasta nuestros días (Schweller, 2016). De esta manera y con base en esta estructura, se observa una idea central.

Por una parte, la ONU agenda de paz y seguridad se configura primordialmente por el P5 o grupo de potencias vencedoras de la II Guerra Mundial, los cuales representan los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, principal órgano responsable de mantener la paz y seguridad internacionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas (2015). Esto tiene implicaciones muy serias, ya que además de que este Órgano tiene por cometido identificar si existen amenazas a la paz y seguridad internacionales, es el único facultado para desplegar operaciones de mantenimiento de paz. Asimismo, el P5 cuenta con el derecho al veto, es decir, puede bloquear unilateralmente cualquier decisión en materia de paz y seguridad.

Este sistema de balance de poder, de acuerdo con Schweller, se reconfigura con base en el incremento o disminución del poderío militar y de recursos de las naciones. Por ello, ante un tablero internacional que se ha ido reajustando y que se ha reflejado en una mayor presencia de países emergentes en el escenario internacional, los Países Miembros que no forman parte del P5, han exhortado a estos cinco países, a través de los años, que se reforme el Sistema de Naciones Unidas.

Actualmente, la ONU se conforma por 193 Países Miembros, mientras que el Consejo de Seguridad, desde 1965 sigue estando conformado por el P5 y 10 países no permanentes que rotan cada 2 años. Es decir, sólo el 7.7% de los países controla de manera práctica la agenda de paz y seguridad, mientras que el P5 representa tan sólo 2.5% del total de los Países. Esto difiere de un modelo de cooperación internacional inclusivo ya que el proceso de toma de decisiones en materia de paz y seguridad, recae sólo en algunos países.

Por otra parte, la Asamblea General es el órgano deliberativo, el cuenta con la representación de los 193 Países Miembros y en donde cada voto tiene el mismo valor.

La relación principal de la Asamblea General con la agenda de paz y seguridad radica en dos aspectos: tiene como facultad discutir cuestiones relativas a la paz y seguridad; y también fija el presupuesto de la ONU, incluyendo las operaciones de mantenimiento de paz del DOMP y las operaciones políticas a cargo del DAP. Es decir, de esta manera se establece una relación de trabajo entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad.

Por su parte, la Secretaría, compuesta por varios departamentos, es la encargada de liderar la ONU, bajo la figura principal del Secretario General, quien además es elegido bajo un proceso de rebote entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea, en el cual el Presidente de la Asamblea presenta candidatos, con base en la recomendación de Países Miembros, al Consejo de Seguridad, quien después presenta candidatos finales a la Asamblea General, quien finalmente decidirá por mayoría relativa.

Esta elección se caracteriza por ser un proceso opaco, ya que no hay criterios claros y transparentes para la formulación de candidatos, más allá de ciertos requisitos básicos. Una vez más, el Consejo de Seguridad juega un papel vital en la conformación de la estructura de la ONU, como sistema.

Finalmente, el Consejo Económico y Social representa “la plataforma central de las Naciones Unidas para la reflexión, el debate y el pensamiento innovador acerca del desarrollo sostenible” (ONU, s.f., párr.7); el Consejo de Administración Fiduciaria, el cual tenía como misión supervisar a los 11 Territorios fideicomisados, y el cual suspendió funciones en 1994 cuando estos lograron su independencia; y la Corte Internacional de Justicia, quien es la encargada de resolver disputas legales presentadas ante ella por los distintos Estados (ONU, s.f., párr. 8-9). Estos órganos pueden considerarse como paralelos a la agenda de paz y seguridad ya que en vista de la descripción de sus mandatos no juegan un papel clave.

Desde 1945, año en que comenzó la creación de la ONU, ésta ha sufrido diversas reformas y generado varias aportaciones a la agenda de mantenimiento de paz y seguridad internacionales.

El periodo que abarca de 1945 a 1989, es decir posterior a las II Guerras Mundiales y que comprende la Guerra Fría, la agenda de paz y de seguridad de la ONU estuvo caracterizada por un concepto de seguridad interestatal, es decir entre Estados, correspondiendo a una noción de seguridad tradicional. Lo anterior se reflejaba en que las operaciones de mantenimiento de paz tenían por principal objetivo el cese al fuego y generar acuerdos de paz. Justamente es en este periodo, que se crea el concepto de mantenimiento de paz, por el entonces Secretario General, Dag Hammarskjold.

Durante este periodo, se identifican 3 retos principales para las OMP: a) la falta de consenso al interior de la ONU ya que la entonces URSS y EUA, ambos miembros del P5 bloquearon varias de las decisiones del Consejo de Seguridad, dificultando en muchas ocasiones la coordinación de estrategias y misiones de paz; b) la falta de financiamiento para las OMP; c) falta de profesionalización de las OMP debido a la ausencia de cadenas de mando formales y un sistema, a nivel ONU basado en las relaciones personales, (Benner, Mergenthaler y Rotmann, 2011.)

En resumen, de acuerdo con Cliffe y Novosseloff (2011) la agenda de paz y seguridad previo a la década de los noventa fue caracterizada por un proceso de toma decisiones centralizado y personalizado, incurriendo en el duplicación de tareas por parte de los órganos y departamentos encargados de la paz y seguridad internacionales.

Con el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional dio lugar a un orden unipolar en donde el principal actor fue EUA, considerado el ganador de esta Guerra, mientras que el escenario de conflictos internacionales cambió de manera sustantiva, manifestando conflictos intraestatales, una creciente disparidad económica y social, el aumento de segmentos religiosos y culturales, la debilitación de la idea de soberanía estatal, nuevos actores y una revolución tecnológica (Novosseloff, 2000).

Con base en esta nueva caracterización del escenario global, la comunidad internacional se vio obligada a reconocer estas nuevas amenazas y retos del mantenimiento de la paz y seguridad, formulando operaciones con mandatos multidimensionales, es decir, incorporando actividades de asistencia humanitaria, electoral, desmovilización, entre muchas otras.

Aunado a lo anterior, la facilitación para intervenir en territorios donde previo a este periodo resultaba imposible, permitió el incremento en el número de operaciones de mantenimiento de paz en un 300% durante la década de los noventa (Mancini, 2015).

En 1992, bajo la presidencia de Boutros Boutros-Ghali, se formuló Una Agenda para la Paz en la cual se formuló el concepto de consolidación de la paz, una nueva etapa dentro del ciclo del conflicto la cual definió como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”. (ONU, A/47/277, 1992, p.6)

Este concepto buscaba corresponder a las nuevas realidades planteadas por la lógica internacional, tomando en cuenta la necesidad de abordar los retos de manera multifacética y poniendo de relieve la importancia de integrar una visión de largo plazo.

En este mismo, y como resultado de la Agenda para la Paz, Boutros-Ghali creó el Departamento de Asuntos Políticos, una estructura que se desprende del Secretariado y cuyo objetivo es la prevención y resolución de conflictos a través de vías diplomáticas y políticas. Asimismo, creó una nueva estructura para las OMP, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, cuyo mandato es de proveer de una dirección ejecutiva de las OMP y el cual también depende del Secretario.

En el marco de esta nueva estructura institucional, conflictos inextricables y una expansión de las OMP, éstas se enfrentaron a situaciones mucho más complejas y que pusieron de manifiesto la incapacidad de la ONU para responder de manera efectiva, eficiente y coordinada.

Ejemplo de ello fue el conflicto civil en Ruanda en 1994, en Ruanda, el cual desembocó en la muerte de más de 800 mil personas. Mientras que en 1995, 8 mil hombres y niños bosnios musulmanes fueron asesinados por serbo bosnios en Srebrenica, una zona declarada segura por la ONU. (BBC, 2006)

Ambas OMP fallaron en proteger a los civiles, principales víctimas de los conflictos,, protefer sus derechos humanos, proporcionar ayuda humanitaria efectiva, además de contar con mandatos irrealizables y caracterizados por la falta de recursos suficientes (POTI, 2013).

Paralelamente, el PNUD (1994) incorporó la seguridad humana, reconociendo la interrelación entre las esferas políticas, sociales y económicas, así como la

necesidad de proteger a los individuos, no solamente a los Estados, es decir estableciendo una relación entre seguridad y desarrollo.

La ONU manifestó una necesidad de reevaluar sus estrategias de seguridad y paz, dando lugar a nuevos procesos de revisión. Dentro de estos, se encuentra el Informe Brahimi (2000) el cual exhortó a la ONU a mejorar la dirección de las operaciones (basada en un sistema de información más eficiente) y crear mandatos más claros y realistas; aumentar la capacidad de la ONU para desplegar con mayor rapidez; y mayor apoyo en términos financieros y logísticos a las operaciones de mantenimiento de la paz.

No obstante la elección tomada por el Consejo de Seguridad, producto de los ataques del 11 de septiembre de 2001, representaron por una parte el retroceso en el intento por ampliar y formular una agenda de paz y seguridad multidimensionales; y por otra parte puso en tela de juicio la legitimidad de la ONU, ya que EUA se mostró decidido a intervenir en Iraq como parte de la guerra contra el terrorismo.

Como explicado anteriormente, en términos de una relación bidireccional, el conjunto de decisiones que toma la ONU está basada en los intereses de sus Países Miembros, particularmente del P5, (en este caso de EUA) y por lo tanto limitada. Este hecho refleja el movimiento pendular de la visión de la agenda de paz y seguridad la cual se mueve con base en el consenso o imposición de la estructura inherente a la ONU.

Por otra parte, la relación entre intervención y soberanía resultan cruciales en la construcción de una agenda de paz y seguridad internacional legítima. Es decir, la cooperación internacional y las OMP están basadas en el principio de no intervención, sin embargo, la intervención militar de EUA, apoyada por el Consejo de Seguridad, reflejó una permanencia del balance de poder y de la primacía de soluciones militares en situaciones de conflicto. Un principio contradictorio respecto al trabajo que venía haciendo la ONU a lo largo de los años. En este sentido, el

derecho internacional, principal cuerpo arbitrable, plasmado en la Carta fundacional de las Naciones Unidas, se ve vulnerado por la estructura de dominación que impera al seno del Sistema de Naciones Unidas. Dicho de otra manera, la legitimidad e imparcialidad de la ONU, siempre debe de ser cuestionada en función del análisis de los contextos en los cuales se enclavan sus decisiones.

En 2005, con la publicación del Documento Final de la Cumbre Mundial, se creó la Arquitectura de la Paz, referida anteriormente, como mecanismo de coordinación y promoción de la paz al interior de la ONU, pero también representó un intento por involucrar a un número mayor de países en la construcción de la agenda de paz y seguridad, ante el surgimiento de nuevas potencias como India y Brasil que reconocían y querían ejercer su nuevo poder ante un incremento de su poderío económico y militar; el principio de la responsabilidad de proteger, el cual buscaba incorporar como eje rector la protección de civiles, estableciendo que el principio de soberanía se ve afectado cuando los Estados no cumplen con la protección de sus habitantes; y la Corte Penal Internacional, como un mecanismo de acceso a la justicia, poniendo de manifiesto no olvidar lo sucedido y llevar a la justicia a quienes cometieran crímenes graves.

Estos cambios trazaron una nueva ruta para abordar de manera más integral los conflictos violentos, estableciendo como prioridad el respeto a los derechos humanos de las personas y una mayor y mejor coordinación al interior de la ONU para enfrentarse a retos complejos en materia de paz y seguridad.

La década de 2000 a 2010 se caracterizó por una falta de financiamiento que permitiera el cumplimiento íntegro de los mandatos de las OMP, la identificación de entender mejor las realidades en las cuales se deseaba intervenir, a través del acercamiento de organismos y organizaciones regionales, así como por la necesidad de la ONU de generar mejores mecanismos de coordinación a su interior.

En esta década se incluyó una nueva estructura llamada el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno con el fin de separar los elementos civiles y militares de los administrativos y logísticos de las OMP.

Por otra parte, vale la pena mencionar que en 2015 se presentó la Agenda 2030, a manera de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo de Milenio, una hoja de ruta para implementar sus 16 ODS y promover el desarrollo sostenible. Éste, definido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” constituye el eje rector para el desarrollo a nivel global y consta de tres pilares: desarrollo económico, desarrollo social y la protección del medio ambiente. El ODS 16 Paz, justicia e instituciones fuertes, en el cual se busca “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. (PNUD, 2015, pár.1) constituye una visión de la paz, corresponde a la paz sustentable, la cual pone a la paz como factor del desarrollo, estableciendo que no puede haber paz sin desarrollo y no puede haber desarrollo sin paz, una relación que también se encuentra inserta en la seguridad humana. Es decir, la Agenda 2030 engloba a la paz, considerándola como uno de sus objetivos, mientras que el desarrollo es visto como el objetivo ulterior.

Como señalado anteriormente, en 2016, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron resoluciones idénticas 70/262 y 2282, respectivamente, las cuales incluyeron la definición de la paz sostenible y la cual se posicionó como eje rector de la agenda de paz y seguridad.

Sin embargo, la Agenda 2030 y la paz sostenible, ambos principios rectores y complementarios de acuerdo con la ONU, tienen visiones distintas de la paz.

La Agenda 2030 tiene como eje transversal la sustentabilidad y focaliza la paz, como mencionado anteriormente, a través, de su ODS 16 a manera de sector, no en términos transversales. Cabe destacar que a pesar de que la Agenda 2030 sí reconoce el vínculo entre la paz y la seguridad y el desarrollo y se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Derecho al Desarrollo, la integración y reforzamiento de los 3 pilares de la ONU: paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos no está reflejada como la paz sostenible busca promover.

En términos conceptuales, esto difiere del concepto de paz sostenible ya que éste se concibe como hilo conductor a través del respeto a los derechos humanos, la paz y seguridad internacionales y el fomento al desarrollo sostenible.

La Agenda 2030, por su parte, parte del principio que el acceso a la justicia da efectividad a los demás derechos, sin embargo, el concepto de paz sostenible, no sólo toma como base las instituciones, sino a las personas como puntos focales mediante sus capacidades de agencia para contribuir a la agenda de paz y seguridad. La principal diferencia radica en que el desarrollo bajo este plan, se sigue concibiendo como una intervención, mientras que en la paz sostenible implica un proceso constante. La paz no puede ser vista como consecuencia natural de Estados que poseen instituciones inclusivas y transparentes, marcos legales justos, etc., sino que debe de haber una intención de paz detrás. La paz debe de ser una meta-política de la cual se desprenden las demás políticas públicas y sobre la cual se construye. Es decir, la paz no es la suma de sus partes sino un objetivo y proceso constante que incluye actividades cotidianas como fomentar el diálogo y generar confianza entre ciudadanos. (Mahmoud, 2017)

Es decir, la Agenda 2030 incluye a la paz y seguridad a través de su ODS 16 como factores de desarrollo, mientras que la paz sostenible es un concepto más amplio que pone el desarrollo al mismo nivel que la paz y la seguridad y los derechos humanos.

Lo anterior manifiesta una falta de coordinación sistémica al interior del Sistema de Naciones Unidas ONU, ya que el proceso de creación de la Agenda 2030, comenzó en 2012, y fue presentada en 2015, mientras que los procesos de revisión que dieron lugar al concepto de paz sostenible fueron comisionados desde 2013-2014 integrando mecanismos de consulta internos entre los tres para no emitir recomendaciones contradictorias y armonizar la información, la Agenda 2030 no incluyó este concepto ni estas revisiones a pesar de que Ban Ki-Moon entonces Secretario General, estuvo al frente de la ONU desde 2007-2016, es decir abarcando todo el periodo de formulación y presentación de estos marcos normativos.

Esta reflexión resulta particularmente preocupante ya que a pesar de todos los esfuerzos y lineamientos encaminados a que la ONU, como sistema, responda como uno solo, evitando la fragmentación de su trabajo, este modelo de cooperación sigue siendo caracterizado por una descoordinación y una falta de armonización de conceptos, la cual de acuerdo con el actual Secretario General, Antonio Guterres, contribuye de manera negativa para responder a las crisis y a los conflictos de manera temprana y efectiva.” (A/72/525, 2017, p.3).

Ante el reconocimiento de esta fractura institucional-aunque no de esta precisión de diferencias entre la Agenda 2030 y la paz sostenible- presentó su reporte Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas el cual contiene sus propuestas principales que incluyen la: “a) priorización de la prevención y la paz sostenible; b) el fomento de la efectividad y la coherencia de las operaciones de paz y las operaciones políticas, asegurando mandatos flexibles; un enfoque más ágil y efectivo del pilar de paz y seguridad para abordar la fragmentación y d) la alienación de este pilar de manera más estrecha con los pilares del desarrollo y de derechos humanos” (A/72/525, 2017, p.5).

Esta reforma busca mejorar la coordinación del pilar de seguridad y paz a través una nueva estructura institucional, destacando la creación de un Departamento de Asuntos Políticos que integre la Consolidación de la Paz. No obstante, esta reforma

sigue siendo discutida en la Asamblea General, por lo que no hay suficiente elementos de análisis.

Dentro de las nuevas iniciativas, se encuentra un proyecto conjunto del DAP, el PNUD y el DAAT-DOMP, el cual busca coordinar las transiciones de las OMP, el cual de acuerdo con la evaluación realizada ha contribuido significativamente a estrechar los lazos entre los ámbitos político, de desarrollo y de seguridad y paz, sin embargo, no ha tenido suficiente apoyo ni promoción al interior de la ONU.

En esta línea vale la pena enfatizar que estos tres ámbitos son los propuestos por la paz sostenible. La vía política debe entenderse como “las medidas diplomáticas adoptadas para evitar la escalada de las disputas hasta convertirse en conflictos y para limitar su propagación” (DAP, s.f., párr.2), y las cuales incluyen mecanismos de recopilación de información, mediación y resolución de conflictos; el desarrollo, el cual hace referencia al desarrollo sostenible y significa de acuerdo con el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas crear “condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones [...]” (ONU, 2015) y; la seguridad y paz, teniendo como referente una noción de seguridad ampliada o multidimensional y la paz como principal objetivo.

Con base en estos ámbitos, en vista de la estructura de la ONU y tomando en cuenta los mandatos de las distintas entidades a su interior, se identificó que el DAP corresponde a este primer ámbito (político); el PNUD al de desarrollo; y el DOMP al de seguridad y paz.

El DAP, como mencionado anteriormente, tiene por objetivo la prevención y resolución de conflictos a través de la evaluación y análisis de conflictos potenciales, la diplomacia preventiva, la mediación; el mantenimiento de la paz a través de sus misiones políticas especiales las cuales apoyan a los Países Miembros en la prevención de conflicto, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz y la asistencia en procesos electorales (DAP, s.f.).

El PNUD por su parte tiene tres áreas de intervención: el desarrollo sostenible, clima y resiliencia; y gobernabilidad democrática y mantenimiento de la paz. Esta última área está enfocada a la prevención de conflictos y a la consolidación de la paz a través del Estado de Derecho, el fortalecimiento de instituciones y la generación de procesos políticos inclusivos (PNUD, s.f.).

Finalmente, el DOMP, quien proveer la dirección ejecutiva de las operaciones de paz, mandatadas por el Consejo de Seguridad (DOMP, s.f.).

Teniendo como referente lo anterior, se buscó identificar y analizar en qué medida el concepto de paz sostenible se encuentra integrado al interior del Sistema de Naciones Unidas, planteando dos interrogantes fundamentales: por una parte, ¿cómo es que se reflejan estos conceptos en la planeación estratégica de la ONU? y ¿cómo este nivel de integración de la paz sostenible puede reflejar la coordinación al interior de la ONU?

Para responder a estas preguntas, se diseñó una metodología explicada en el Capítulo IV la cual consiste en identificar de manera semántica el concepto de la paz sostenible y de sus 7 características en las metas y objetivos de los planes estratégicos del DAP, que corresponde a los tres ámbitos de la paz sostenible. Para el ámbito político, el DAP, para el de desarrollo el PNUD y para la paz y seguridad el DOMP. Posteriormente, la matriz de análisis permitió capturar el puntaje obtenido por cada variable, respecto al puntaje máximo potencial, expresando el nivel de integración de las variables como del concepto per se en puntos porcentuales.

Con base en esta metodología, se encontró que la paz sostenible sólo se encuentra mencionada explícitamente en el Plan Estratégico del Departamento de Asuntos Políticos 2016-2019. En la visión del documento se explica que el DAP se basó en los 3 procesos de revisión a la agenda de paz y seguridad de la ONU que dieron lugar al concepto de paz sostenible: el Informe HIPPO, Estudio Global de ONU-

Mujeres sobre la aplicación de la Resolución 1325; y el Reporte AGE para su formulación.

El PNUD toma como base para la elaboración de su plan estratégico la Agenda 2030; mientras que el mandato del DOMP no toma en cuenta ninguno de los principios anteriores explícitamente, sin embargo se identifica una mayor correspondencia con el concepto de consolidación de la paz expresado en el ODS 16: Paz, justicia e instituciones fuertes. Es decir, el mandato se enfoca al aspecto de procesos políticos inclusivos, apoyando el acompañamiento de elecciones democráticas en la República Democrática del Congo.

En esta primera valoración se observa que el concepto de paz sostenible a través de sus tres ámbitos y reflejada en estas tres entidades, no se encuentra plenamente integrado en la planeación estratégica del Sistema de Naciones Unidas

Por una parte podemos ver que a nivel de planeación estratégica, sí influye de manera sustantiva el hecho de que la Agenda 2030 y la paz sostenible tengan visiones distintas respecto de la paz.

Para el PNUD, la meta ulterior es fomentar el desarrollo sostenible a través de tres metas principales: erradicar la pobreza; acelerar transformaciones estructurales para el desarrollo sostenible; y crear resiliencia ante perturbaciones y crisis.

Para el DAP, es la prevención de conflictos a través de tres metas: Fortalecimiento de la paz y seguridad a través de la prevención mediación y procesos de construcción de la paz inclusivos; profundizar y expandir las alianzas dentro y fuera de la ONU; y asegurar efectividad organizacional.

Para el DOMP, su objetivo se ubica en la consolidación de la paz, a través de dos metas: La protección de los civiles la Prestación de apoyo al proceso electoral, la cual coincide con la visión del ODS 16.

Bajo este planteamiento de metas y objetivos el DAP integra la paz sostenible en un 77.67%, mientras tanto, el PNUD obtuvo una valoración del 59.61% y el DOMP del 51.56%.

Respecto a la primera variable de prevención, el DAP es quien más refuerza esta idea, postulándola como principal meta, mientras que el PNUD se centra en la resiliencia y el DOMP, quien a pesar de que su mandato implica un conflicto que ya estalló incorpora el elemento de la prevención. En este sentido, se valora el nivel de integración de la prevención en un 78.57%, 30.76% y 50% respectivamente.

La prevención se considera una de las características clave sobre las cuales insiste la paz sostenible y por lo tanto la agenda de paz y seguridad que Guterres desea implementar. A pesar de que el PNUD considera el desarrollo como prevención, éste no encaja con la visión integral que ofrece la paz sostenible. Una vez más, la diferencia de visiones entre la Agenda 2030 y este concepto, se manifiesta en cómo la prevención debiera ser reflejada en la planeación estratégica.

En términos de multidimensionalidad, los tres departamentos observan un alto grado de integración de esta variable, ya que los tres proponen metas y objetivos, basados en una perspectiva de género y derechos humanos y considerando una interrelación entre desafíos que potencialmente pudieran ocasionar un conflicto. El PNUD, con un 100% de integración es el departamento mejor calificado; le sigue el DOMP con un 87.5% y el DAP en un 71.42%. En esta variable, se aprecia que la Agenda 2030 es útil para abordar los distintos retos que plantea la relación paz y desarrollo y que a pesar de que el DAP sí integre el concepto explícitamente, no lo refleja de manera tan amplia como el PNUD.

La variable de financiamiento y largo plazo se encuentra más integrada en el PNUD con un 76.92% ya que éste refleja en sus objetivos la necesidad de contar con mecanismos de financiación alternas y establece respuestas respecto a cómo obtenerlo. Además su Plan 2018-2021 está basado en la Agenda 2030,

comprender una visión de largo plazo, es decir hasta el 2030. El plan del DAP, va del 2016 al 2019, y el mandato del DOMP es de un año.

Los tres sí reconocen la visión de generar soluciones de largo plazo, sin embargo el PNUD y el DAP sí lo apunta explícitamente en sus metas, mientras que el DOMP no hace énfasis en esto. Por lo tanto, el DAP recibe una valoración del 71.42% y el DOMP de un 37.5%.

Esto resulta particularmente preocupante para las OMP, ya que la falta de financiamiento sostenible y la visión a largo plazo son señaladas como dos obstáculos principales en las revisiones a las OMP, sin embargo, no se hace una referencia exhaustiva en el mandato de la MONUSCO.

El DAP es quien más insiste en la necesidad de un financiamiento que no esté sujeto a la contribución voluntaria ya que a medida que sus actividades crecen en volumen, su presupuesto se mantiene igual.

La coherencia también resulta una de las características fundamentales que la paz sostenible busca poner de relieve. En esta línea, el DAP con un 76.92%, es quien integra en mayor medida la variable de coherencia; el PNUD en un 71.42% y el DOMP en un 50%. Lo anterior resulta de que el DAP señala esta necesidad a través de una meta específica y varios de sus objetivos, en consonancia con los procesos de revisión que dieron lugar a la paz sostenible, los cuales coinciden en que la fragmentación de estrategias por parte de la ONU va en detrimento de las soluciones para mantener la paz y la seguridad. Por su parte el PNUD coincide en la importancia de integrar esta variable, mientras que el DOMP, lo establece en algunos de sus objetivos pero no como prioridad.

El DOMP es quien integra en menor medida esta variable, lo cual en términos de OMP potencialmente vulnera la misión y la importancia de que la ONU responda como un solo sistema. La duplicación de actividades y la falta de coordinación son

cruciales en las OMP, por lo que esta calificación no es positiva para este departamento.

Respecto a la variable de inclusión de actores, el DAP la integra en un 100%, resaltando la necesidad de trabajar con todo tipo de actores, sobre todo regionales y locales y tomando en cuenta la especificidad de los contextos locales a través de su segunda meta y sus tres objetivos correspondientes. El PNUD, también señala la importancia de integrar esta variable, resaltando las alianzas con las instituciones financieras; mientras que el DOMP integrando esta variable en un 62.5%, toma como base el hecho de que el Episcopado local funja como mediador del conflicto, sin embargo no lo apuntala en su plan estratégico.

La variable de proceso endógeno, considerado como un prerrequisito de la paz sostenible, es reflejada en el DOMP en un 62.50%, en un 57.14% por parte del DAP y en un 46.15% en el PNUD. Resulta de particular interés que en el mandato del DOMP se haga énfasis en la necesidad de que en primer lugar la OMP sea con base en la solicitud del país, en este caso de la RDC y que pone de relieve la importancia del respeto a la integridad territorial y a su soberanía. Esto corresponde al concepto de paz sostenible y es la única variable en la que el DOMP está mejor valorado.

El DAP por su parte con 5% menos, también establece la necesidad expresa de que se cuente con la aprobación del país para operar, mientras que el PNUD no enfatiza esta variable. Esto se puede entender en la medida que el PNUD ya está instalado en 170 de los 193 Países Miembros y da por sentado su aceptación. Sin embargo, la paz sostenible hace énfasis en que la paz debe de ser en todo momento, producto de un proceso interno. Por otra parte el PNUD es calificado de manera negativa porque reconoce modelos de desarrollo distinto, pero enfatiza que la Agenda 2030 es la Agenda a seguir, bloqueando implícitamente modelos de desarrollo alternativos y prestando apoyo sólo para implementar esta Agenda en los términos que el PNUD plantea.

Finalmente, la evaluación de actividades es reconocida en los tres documentos, partiendo del punto en que todos están generados con base en lecciones aprendidas de planes y mandatos anteriores. Sin embargo, el DAP es quien más la integra en un 71.42%, haciendo énfasis en la necesidad de sistematizar la información con el objetivo de evaluar resultados, así como la importancia de fortalecer las capacidades de su personal para enfrentar de mejor manera los retos que se suscitan. El DOMP, le sigue en un 62.5%, tomando como base al menos 10 mandatos anteriores y enfatizando la necesidad de crear reportes periódicos para evaluar constantemente las estrategias de paz y seguridad; y finalmente el PNUD, quien sí reconoce esta variable, sin embargo no se encuentra de manera exhaustiva en sus planes y objetivos.

Considerando el análisis de estas variables y las ponderaciones generales, se puede observar que aún existe una descoordinación sistémica al interior de la ONU en la manera que conceptualiza su agenda de paz y de seguridad, así como en la forma que implementa estos conceptos en su planeación estratégica. Como se refirió en la introducción, una de las limitantes de este trabajo de investigación es que no se analiza en un siguiente nivel de caso práctico. Es decir, cómo se opera el concepto en la labor que realiza de manera cotidiana o a través de un proyecto en concreto. Sin embargo, siguiendo con el encuadre de la investigación, la ONU a nivel de planeación estratégica sigue manifestando una fragmentación a través de sus tres pilares: vía política, desarrollo y seguridad y paz.

A pesar de que el concepto de paz sostenible busca unir estos tres ámbitos y encauzar un flujo continuo a nivel conceptual y operativo, la ONU sigue presentando características de duplicación de actividades y de una falta de armonización. Es decir, aún hay una brecha enorme entre lo que plantea la paz sostenible y lo analizado en estos tres documentos.

Lo anterior se refleja perfectamente en la falta de integración del concepto de paz sostenible tanto en el PNUD como en el DOMP, ya que a pesar de presentar características de la paz sostenible, la planeación estratégica a través de sus metas

y objetivos carece de una alineación a este concepto de manera explícita. Es decir, cada departamento está trabajando bajo una visión distinta y afectando la contribución que cada Departamento podría proveer al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, la discordancia entre la Agenda 2030 y la paz sostenible, a pesar de ser planteadas en términos de complementariedad, afecta el abordaje de los retos y desafíos que plantean las amenazas locales y por lo tanto internacionales. Existe una gran oportunidad en términos de investigación para conocer en qué medida y con qué criterios, ambas agendas pudieran ser armonizadas.

También habría que insistir en que la cooperación internacional tan solo es una herramienta para acompañar procesos de paz y de refuerzo a la seguridad, ya que ante conflictos inextricables y la fragmentación étnica, social y religiosa que se observa en los distintos conflictos, la paz debe de ser considerada como una infraestructura sobre la cual se debe construir por más frágil que aparezca (Mahmoud, 2016).

En esta misma línea, un elemento que resulta clave y que refuerza las reflexiones anteriores es que la paz debe emanar de una meta intención. Es decir, la formulación de toda política pública o estrategia tanto a nivel nacional como de cooperación debe estar orientada a contribuir directa e indirectamente a la paz, en consonancia con lo que propone la paz sostenible. En este sentido, los derechos humanos, el desarrollo y la paz y la seguridad deben estar planteados al mismo nivel, no tanto en términos de pasos lineales en los que un pilar, llevará a la consecución del otro.

Por otra parte, sería importante apuntar que a manera de valoración positiva, los tres departamentos coinciden en la necesidad de abordar las amenazas que vulneran la paz y la seguridad de manera multidimensional y proporcionando un marco de seguridad multifacética. Asimismo, las tres entidades demuestran un

interés por integrar una perspectiva de género y de derechos humanos a lo largo de sus actividades y planteamientos.

De la misma manera, estos departamentos coinciden en que la inclusión de actores resulta vital en la toma de decisiones y que la participación particularmente de los más vulnerables resulta clave para generar diagnósticos y por lo tanto proyectos. Esta toma de conciencia es importante también porque se reconocen las especificidades de los contextos, y por lo tanto la perspectiva que pueden ofrecer los organismos regionales o locales en la generación de soluciones, así como el reconocimiento de actores que puedan fungir como mediadores imparciales o más objetivos de acuerdo con los contextos en los cuales se interviene.

También, tanto el DAP, como el PNUD, como el DOMP, reconocen la importancia de integrar la evaluación de actividades como punto focal de sus planes, reflejando una mayor intención de gestión por resultados, fortalecimiento de capacidades de su personal y transparencia, la cual puede ser un argumento positivo en la rendición de cuentas ante donantes.

Resulta importante reconocer que la paz sostenible resulta un marco paraguas que se nutre de varios otros conceptos de la agenda de paz y seguridad, el cual por una parte puede resultar ambiguo y poco claro respecto a su implementación y por otra parte, repite un patrón enclavado en la falta de mecanismos de implementación a lo largo del interior del Sistema de Naciones Unidas. Es decir, deben de existir por una parte un flujo o canal de comunicación que permite transversalizar o integrar conceptos, resoluciones o decisiones de esta magnitud, así como un monitoreo para revisar en qué medida se está implementando y que sea común a todo el Sistema de Naciones Unidas.

Es importante enfatizar, que en términos de la relación bidireccional que se plantean entre ONU y Países Miembros, son éstos quienes finalmente deben procurar y promover que se integren de manera plena estos conceptos y principios ya que han

sido ellos quienes han votado y aprobado las resoluciones que contienen la paz sostenible.

Por otra parte, como apunta el DAP en su Plan Estratégico, resulta un reto monumental, convencer y cabildear a los Países Miembros, para que el foco del pilar de la seguridad y la paz vaya orientada a la prevención y no a la resolución de conflictos. Esto en línea con la idea de que en términos humanos y financieros, es menos costoso prevenir. Sin embargo, la mayoría de los Países Miembros prefieren canalizar sus recursos a aspectos supuestamente más visibles de la paz y seguridad. En este sentido, es la ONU, quien bajo esta idea de relación bidireccional, debe influenciar las decisiones de los Países Miembros y hacerles ver con evidencia la importancia no sólo de la prevención, sino también de la necesidad de concebir estrategias a largo plazo y de poder sostenerlas financieramente. Por la manera en que está constituida la ONU, una constante que permanecerá presentando es la dialéctica tensión-consenso, la cual la ONU deberá saber aprovechar para mantenerse como un organismo de cooperación internacional financiado, legítimo e imparcial que salvaguarde sus intereses como árbitro internacional y que al mismo tiempo corresponda a los intereses de los Países Miembros.

Instituto
Mora

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

4 de enero de 2017. Noticias ONU. Consejo de Seguridad aplaude acuerdo político en República Democrática del Congo. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2017/01/1371101>

Ballesteros Martin, M.A. (2004) En busca de una estrategia de seguridad nacional, Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ES N.pdf. p 53.

Ballesteros. M. (2004). Las estrategias de seguridad y de defensa. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Monografía del CESEDEN nº 67. Madrid.

BBC Mundo. (13 de octubre de 2014). La enfermedad que mató a más gente que la Primera Guerra Mundial. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141013_salud_primera_guerra_gripe_espanola_men

BBC Mundo. (21 de diciembre, 2006) Srebrenica: 8000 muertos. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6181000/6181219.stm

Bellamy, A., Griffith, S., Williams, P. (2017) Understanding Peacekeeping. Cambridge: Polity Press.

Benner, T., Mergenthaler, S., Rotmann, P. (2011). The Evolution of Organizational Learning in the UN Peace Operations Bureaucracy. Berlin: Global Public Policy Institute.

Bildt, Carl. (2011) Dag Hammarskjold and United Nations Peacekeeping. UN Chronicle. No. 2

Calderón, P. (2009) Teoría de conflictos de Johan Galtung, Revista Paz y Conflictos, (2), Recuperado de http://www.ugr.es/~revpaz/tesinas/rpc_n2_2009_dea3.pdf

Camacho, J.J. (Mayo-agosto, 2017). Paz: sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU, Revista Mexicana de Política Exterior, (110). Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n110/gomezcama.pdf>

Carta de las Naciones Unidas. (2015). Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas

CEPAL. (s.f.) Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>

CINU (s/f) Consolidación de la paz. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/consolid.htm

CINU (s/f.) Consolidación de la paz. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/consolid.htm

Cliffe, S. (2017) UN Peace and Security Reform : Cautious Steps in the Right Direction. Nueva York : NYU Center on International Cooperation

Cliffe, S. Novosseloff, A. (2017) Restructuring the UN Secretariat to strengthen Preventive Diplomacy and Peace Operations, Nueva York : NYU Center on International Cooperation

Courrier, Y. (1976). Analyse et langage documentaire. Documentaliste Vol. 13. No.5-6, p.178. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/viewFile/RGID9393120011A/11739>

DAP. (2015). United Nations Political Affairs. Strategic Plan 2016-2019. Recuperado de <http://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/DPA%20Strategic%20Plan%202016-2019.pdf>

DAP. (s.f.). Decolonization. Recuperado de <http://www.un.org/undpa/en/decolonization>

DAP. (s.f.). Elections. Recuperado de <http://www.un.org/undpa/en/elections>

DAP. (s.f.). Prevention and Mediation. Recuperado de <http://www.un.org/undpa/en/diplomacy-mediation>

DAP. (s.f.). Role of the Department of Political Affairs. Recuperado de <http://www.un.org/undpa/en/overview>

De la Corte, L. (2014) Seguridad nacional amenazas y respuestas, Acción Empresarial, España: LID Editorial

DOMP (s.f.). Género y mantenimiento de la paz. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/>

DOMP. (2013). United Nations Political Missions: Report of the Secretary General. Recuperado de http://www.unis.unvienna.org/pdf/0_Regular_Updates/Political_Missions_Report.pdf

DOMP. (s.f.) Reforma de las actividades de mantenimiento de paz. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/reform.shtml>

DOMP. (s.f.). Apoyo a las actividades sobre el terreno. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/fieldsupport/index.shtml>

DOMP. (s.f.). Asistencia electoral. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/electoralassistance.shtml>

DOMP. (s.f.). Asuntos Civiles. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/civil/>

DOMP. (s.f.). Departamento de Apoyo a las actividades sobre el terreno. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dfs/>

DOMP. (s.f.). Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>

DOMP. (s.f.). Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/humanrights.shtml>

DOMP. (s.f.). El estado de derecho. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/ruleoflaw/>

DOMP. (s.f.). Mandatos y fundamento jurídico para el mantenimiento de la paz

DOMP. (s.f.). Protección de los civiles. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/civilian.shtml>

DOMP. (s.f.). Temas relativos al Mantenimiento de la Paz. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/index.shtml>

Durch, W. (2006). *Twenty first century operations*. Washington: US Institute of Peace.

EcuRed. (s/f.) La Guerra Fría. Recuperado de https://www.ecured.cu/Guerra_Fr%C3%ADa

Fuentes Julio, C. (2004). *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica*. Santiago de Chile, Recuperado de <https://www.uv.es/bibsoc/proceso/libros/online/seguridadhumanaseguridadnacional-b18742622.pdf>

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research*, Vol. 6. (3), Recuperado de http://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015_7/Galtung_Violence,%20Peace,%20and%20Peace%20Research.pdf

Galtung, J. (1990) Cultural Violence, *Journal of Peace Research*. 27(3) Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022343390027003005>

Galtung, J. (1996) *Peace by Peaceful means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, Londres: Sage Publications

Galtung, J. (1998), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao: Bakeaz/Gernica Gogoratuz.

Galtung, J. (2003). Violencia cultural. Recuperado de <https://www.gernikagogoratuz.org/web/uploads/documentos/202892edd66aafe5c03dacf1298fd7f8938fae76.pdf>

Going It Alone and Multilateralism Aren't Leadership. *International Herald Tribune*. 4-5 de febrero, 1995.

Gottsbacher, M. Martínez-Solares, V. y Kanety Zavaleta-Hernández, S. (2016) Seguridad para el desarrollo en América Latina, Cuadernos de cooperación Internacional y desarrollo. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Iberoamericana

Harto de Vera, F. (2016) La construcción del concepto de paz: paz negativa, positiva y paz imperfecta, Cuadernos de estrategia del Ministerio de Defensa de España, (183). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832796>
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

Human Security Commission. (2003) Human Security Now. Recuperado de http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/chs_final_report_-_english.pdf

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2011). La reforma del Consejo de Seguridad. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI12-2011ReformaConsejoSeguridadONU.pdf

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (s.f) ¿Qué es la seguridad humana?. Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad

Jiménez B., F. y Muñoz, F. Francisco. (s.f) Enciclopedia de Paz y Conflictos. Violencia estructural. Recuperado de <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/Violencia%20directa.html>

Jiménez-Bautista, F. (2012). Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad. *Convergencia*, 19(58) Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000100001&lng=es&tlng=es.

Limbert, K. y Ramsbotham, A. (2000). The P5 and the Slow Pace of Security Council Reform. Global Policy Forum. Recuperado de <https://www.globalpolicy.org/un-reform/un-reform-topics/reform-of-the-security-council-9-16/41307.html?intemid=916>

Mahmoud, Y. (2017) Sustaining Peace: What does it mean in practice?, International Peace Institute, Recuperado de https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/04/1704_Sustaining-Peace-final.pdf

Mahmoud, Y. (2017) Sustaining Peace: What does it mean in practice?, International Peace Institute, Recuperado de https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/04/1704_Sustaining-Peace-final.pdf

Maissonneuve, E. (1997). La violence qui vient : Essai sur la guerre moderne. Paris: Arléa.

Mancini, F. (2015) Managing Change at the United Nations: Lessons from Recent Initiatives, Nueva York : International Peace Institute

Miall, H. y Ramsbotham, O. (1991) Contemporary conflict resolution, the prevention, management and transformation of deadly conflict. Londres : Polity Press

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. (s/f.) Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/ReformaDeLasNacionesUnidas.aspx>

Ministerio de Educación de España. (s.f) La Guerra Fría y la política de bloques, Recuperado de http://iris.cnice.mec.es/kairos/enseanzas/bachillerato/mundo/guerrafria_00.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. (s/f.) Brasil y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6278:brasil-y-el-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas&lang=es&Itemid=478

Nafría, I. (1 de junio, 2015) Informe Gráfico: El hambre en el mundo, Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150601/54431529291/informe-grafico-el-hambre-en-el-mundo.html>, La Vanguardia

Novosselof, Alexandra. (2000) La reforma de las Naciones Unidas. La anticipación y la prevención como objetivos principales. Afers Internacionals. Fundació CIDOB. Núm 51-52.

OCHA. (2009) Teoría y práctica de la Seguridad Humana, Aplicación del concepto de seguridad humana, Recuperado de <http://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>

OCHA. (s.f) Aplicación del concepto de Seguridad humana, Recuperado de <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>

ONU (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU (2015). The challenge of sustaining peace. Recuperado de <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf>

ONU (2016). Resolución 2282. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/216/10508>

ONU (s/f). Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacebuilding/faqs.shtml>

ONU Mujeres (s/f) Consecuencias para las personas y las comunidades Recuperado de <http://www.endvawnow.org/es/articles/1476-consecuencias-para-las-personas-y-las-comunidades.html>

ONU Mujeres. (2015). Preventing Conflict. Transforming Justice Securing the Peace. Global Study on the Implementation of United Nations Security Council 1325. Recuperado de [http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)

ONU Mujeres. (2015). Preventing Conflict. Transforming Justice Securing the Peace. Global Study on the Implementation of United Nations Security Council 1325. Recuperado de [http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)

ONU Mujeres. (2015). Preventing Conflict. Transforming Justice Securing the Peace. Global Study on the Implementation of United Nations Security Council 1325. Recuperado de [http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)

ONU Mujeres. (s.f.) Ficha descriptiva estudio mundial sobre la resolución 1325: mensajes clave, conclusiones y recomendaciones. Recuperado de <http://wps.unwomen.org/resources/fact-sheets/Fact-Sheet-and-Key-messages-Global-Study-ES.pdf>

ONU Mujeres. (s.f.). Costos y Consecuencias. Recuperado de <http://www.endvawnow.org/es/articulos/301-consecuencias-y-costos.html>

ONU Mujeres. (s/f.) Costos y Consecuencias. Recuperado de <http://www.endvawnow.org/es/articulos/301-consecuencias-y-costos.html>

ONU. (1986). Declaración sobre el Derecho al desarrollo. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

ONU. (1987). Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común. Nueva York: ONU publicaciones

ONU. (1992). Nota del Presidente del Consejo de Seguridad. S/23500. Recuperado de <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%2023500.pdf>

ONU. (1992). Una agenda para la paz: Diplomacia preventiva y asuntos relacionados. A/RES/47/120. Nueva York: ONU.

ONU. (1993). Una agenda para la paz: diplomacia preventiva y asuntos relacionados. A/RES/47/120.

ONU. (1997). Renewing The United Nations. A programme for reform. Resolución del Consejo de Seguridad. A/51/950

ONU. (2000). Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>

ONU. (2000). Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>.

ONU. (2000). Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/events/pastevents/brahimi_report/executive_summ.shtml

ONU. (2001). Primera fuerza de emergencia de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>

ONU. (2005) World Summit Outcome. Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, 2005)

ONU. (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial. Recuperado de http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet4.pdf

ONU. (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial. Recuperado de http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet4.pdf

ONU. (2005). World Summit Outcome. Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, 2005)

ONU. (2008) United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Recuperado de https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf

ONU. (2009) Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict, A/63/881-S/2009/304. Recuperado de <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>

ONU. (2010). Consejo de Seguridad. Resolución 1925. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1925(2010))

ONU. (2010). UN Peacebuilding: An orientation, Recuperado de http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf

ONU. (2012). La Responsabilidad de proteger. Recuperado de <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/pdf/bgresponsibility>

ONU. (2015) Carta de las Naciones Unidas, Nueva York: Publicaciones de las Naciones Unidas

ONU. (2015) Report of the High Level Independent Panel on United Nations Peace Operations. Recuperado de http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf

ONU. (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). Recuperado de http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

ONU. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU. (2015). The challenge of sustaining peace. Recuperado de <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf>

ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1 Recuperado de http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

ONU. (2016) Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/70/262>

ONU. (2016). Resolución 2282. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10508>

ONU. (2017) Annexes to the Report. Evaluation of the UNDO/DPK0-DFS/DPA Project on UN Transitions in Mission Settings.

ONU. (2017). Consejo de Seguridad. Resolución 2348. Recuperado de [http://undocs.org/es/S/RES/2348\(2017\)](http://undocs.org/es/S/RES/2348(2017))

ONU. (2017). El sistema de Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/unchart_11x17_sp_color.pdf

ONU. (2017). Reestructurando el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, (A/72/525)

ONU. (s.f.). ¿Cómo se elige al Secretario General de las Naciones Unidas? Recuperado de <http://www.onu.org.mx/como-se-elige-al-secretario-general-de-las-naciones-unidas/>

ONU. (s.f.). Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacebuilding/faqs.shtml>

ONU. (s.f.). Funciones y poderes de la Asamblea General. Recuperado de <http://www.un.org/es/ga/about/background.shtml>

ONU. (s.f.). Secretariat. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/about-un/secretariat/>

ONU. (s.f.). The role of the Secretary General. Recuperado de <https://www.un.org/sg/es/content/role-secretary-general>

Ortiz, A y Rivero, G. (2007). Desmitificando la Teoría del Cambio. Recuperado de http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoria deCambio.pdf

Osland, K y Stamnes, E. (2016). Synthesis Report : Reviewing UN Peace Operations, the UN Peacebuilding Architecture and the Implementation of UNSCR 1325, Norwegian Institute of International Affairs, (2). Recuperado de https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/NUPI_Report_2_16_Stamnes_Osland.pdf

Oswald, U. (2014). América Latina en el camino hacia una paz sostenible. Herramientas y aportes. 2º. Congreso Regional del Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz. Buenos Aires. Recuperado de http://www.afespress.de/html/pdf/2014_UOS/text_02.pdf

Peace Operations Training Institute. (2013) Historia de las operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas Después de la Guerra Fría: 1988 a 1996. Recuperado de http://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/history_of_peacekeeping_2/history_of_peacekeeping_2_spanish.pdf

Pincemin, Bénedicté. Semántica interpretativa y textometría, Tóp. Sem no.23 Puebla jun. 2010 Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-12002010000100002

PNUD (1990) Informe de Desarrollo Humano. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

PNUD. (1994) Informe sobre Desarrollo Humano. México: Fondo de Cultura Económica.

PNUD. (s.f.). Conflict analysis and assessments. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention/conflict-analysis-assessment.html>

PNUD. (s.f.). Conflict prevention. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention.html>

PNUD. (s.f.). Democratic Governance and Peacebuilding. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html>

PNUD. (s.f.). Infrastructures for peace. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention/infrastructures-for-peace.html>

PNUD. (s.f.). Rule of Law, Justice, Security, and Human Rights. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/democratic-governance-and-peacebuilding/rule-of-law--justice--security-and-human-rights.html>

PNUD. (s.f.). The Resident Coordinator System. Recuperado de <http://www.undp.org/content/unct/lesotho/en/home/who-we-are/the-resident-coordinator-system.html>

Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml>

Rosas, María Cristina. (2007) México y las operaciones de paz de las Naciones Unidas: desafíos y oportunidades. Comercio exterior. Vol 57. Núm 12. 12 de diciembre. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/110/1/RCE1.pdf>

Sabá, K. (1994) Bosnia, Rwanda y Haití: dos fracasos y una esperanza. Coyuntura Internacional. Revista CIDOB. Afers. Internacionals. Barcelona. <https://www.cidob.org/content/download/.../articulo%20Sabá.pdf>

Salamé, Ghassan. (1996) Appels d'empire : ingérence et résistance à l'âge de la mondialisation. Paris: Fayard.

Sánchez, J. (2009). Las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz en el marco de las Naciones Unidas y de los organismos regionales: situación, tendencias y potencial futuro de colaboración. Materiales de paz i Derechos Humanos, 5. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos Generalitat de Barcelona.

Sandoz, Y. (1992). Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?. Revista Internacional de la Cruz Roja. (Mayo) Recuperado de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlg7.htm>

Schweller, Randall L. (2016) Oxford Encyclopedia of Politics, DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.119

Ware, H. (Editora) (2007).The No Nonsense Guide to Conflict and Peace. Cornwall: New Internationalist

Zavaleta, S. (enero-junio, 2015) El concepto de seguridad humana en las relaciones internacionales, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 10(1), Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92733014004>

Mora

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. *Cluster* de palabras.

Anexo 2. Plan Estratégico DAP 2016-2019.

Anexo 3. Esquema de matriz de análisis.



Instituto

Mora

ANEXOS

Anexo 1. *Cluster de palabras.*

Variable	Cluster de palabras
Prevención	Prevención de conflictos; mecanismos de alerta temprana; mediación, conciliación, investigación; respuesta temprana de conflictos; diplomacia preventiva; mecanismos de prevención; causas raíz; indicadores de predicción; capacidades preventivas; reducción y mitigación de riesgo; medios pacíficos; Buenos oficios; acopio y análisis de información; antes; eliminación;
Multidimensional	Multifacético, multinivel; perspectiva de género, empoderamiento de las mujeres; equidad de género; transversalización de género; igualdad de género; perspectiva de derechos humanos; desarrollo sostenible o sustentable; interrelación, interconexión; espectro amplio; medio ambiente; aproximaciones temáticas; asuntos humanitarios; desafíos complejos e interrelacionados; amplitud y alcance; adaptabilidad; seguridad humana; dimensiones; multidisciplinario; enfoques combinados;
Financiamiento y largo plazo	Medio y largo plazo, financiamiento predecible; financiamiento sostenible; contribuciones voluntarias; acuerdo de largo plazo; soluciones de largo plazo; perspectiva de largo plazo; recursos; insuficiencia presupuestaria; asignación de recursos; fuentes públicas y privadas; relación recursos eficiencia; tratados internacionales en materia de financiación; fondos verticales; gastos; movilización de fondos; instrumentos financieros; rentabilidad; recuperación de gastos; reintegración; reasentamiento; graduales; estrategia de salida;
Coherencia ONU	Dirección clara; mecanismos interinstitucionales; transversalización, coordinación, alineación; armonización; herramienta de planeación; análisis conjunto; operaciones conjuntas; administración de recursos; liaison; a través de la ONU; respuesta integrada; eficiencia, efectividad; delimitación de roles; mandatos claros; multiagencias; mecanismos institucionales; organización; comunicación; planes de trabajo; colaboración; consuno; respuestas diferenciadas; red operativa; entornos de desarrollo específico; infraestructura operacional; servicios operacionales; procedimientos estándar; sinergias; cooperación táctica; grupo de trabajo conjunto; intercambio de información.

Inclusión	Sociedad civil; infancia y juventud; academia; medios de comunicación; instituciones internacionales financieras; iglesias promoción, fortalecimiento y profundización de alianzas; actores y organismos regionales; descentralización; regionalización, globalización, actores transnacionales; Sur Global; cooperación; sector privado; internacional, nacional, regional y local; gobernanza, inclusiva; submacional; coaliciones; asociados nacionales.
Proceso endógeno	Soberanía; integridad territorial; no injerencia; jurisdicción; prioridades del país; a solicitud del País; implicación de ciudadanos; enfoques de desarrollo; participación ciudadana y toma de decisiones; mayor representación de grupos vulnerables; liderazgo de los Gobiernos; legitimidad; credibilidad.
Evaluación de actividades	Revisión y actualización de conocimiento; hojas de ruta; profesionalización, fortalecimiento de capacidades; evaluación periódicas; reportes; lecciones aprendidas; sistematización de información; equipamiento; entrenamiento; protocolos; procedimientos; acceso a datos; fortalecimiento de datos; indicadores; rendición de cuentas; transparencia; evaluación del personal; verificación; conocimiento; sistema de incentivos; cursos; bases de referencia; evaluación de cumplimiento; supervisión; escrutinio; información actualizada.

Instituto

Mora

Anexo 2. Plan Estratégico DAP 2016-2019

« Goal 1: Strengthening international peace and security through inclusive prevention, mediation and peacebuilding processes

Strategic Objective 1: Setting the agenda for conflict prevention

Strategic Objective 2: Reinforcing conflict response and resolution

Strategic Objective 3: Investing in sustaining peace » (p.4)

Anexo 3. Esquema de matriz de análisis

Cuadro 1. Modelo de Análisis

Variables	PS	P	M	FL	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								0
Meta 1		2	2	2	2	2	2	2	14
Objetivo 1		1	1	1	1	1	1	1	7
Objetivo 2		1	1	1	1	1	1		6
Objetivo 3		1	1	1	1	1			5
Meta 2		2	2	2					6
Objetivo 4		1	1		1				3
Objetivo 5		1							1
Total obtenido	0	9	8	7	6	5	4	3	42
Total potencial	9	9	9	9	9	9	9	9	72
Porcentaje	0%	100%	88%	77.77%	66.66%	55.55%	44.44%	33.33%	58.33%

P: Prevención

M: Multidimensional y multifacética

FL: Financiamiento y largo plazo

C: Coherencia

I: Inclusión de actores

PE: Proceso endógeno

E: Evaluación de actividades

En vista de que en términos de planeación, sólo puede existir una visión, la variable de paz sostenible sólo será contabilizada una vez. Sin embargo, para poner de relieve la importancia de integrar la paz sostenible, concepto alrededor del cual debiera girar toda la agenda de paz y seguridad, si se menciona el valor de PS equivaldrá al puntaje máximo por variable que se establezca en cada matriz de análisis, si no se menciona su valor será 0.

Ejemplo de equivalencia entre PS y las demás variables.

Variables	PS	P	M	FL	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								0
Meta 1		2							
Objetivo 1		1							
Objetivo 2		1							
Objetivo 3		1							
Meta 2		2							
Objetivo 4		1							
Objetivo 5		1							
Total obtenido	0	9							
Total potencial	9	9							
Porcentaje									

Metas= 2

Objetivos:=1

Total potencial=9

$M1+O1+O2+O3+M2+O4+O5=$ Total potencial

$2+1+1+1+2+1+1=9$

Total potencial =9

En este caso, PS podría valer 0 o 9. En vista de que no se encuentra mencionado, PS= 0.

Ejemplo: Si hay 2 metas y 5 objetivos, el puntaje máximo potencial de una variable será de 9.

Por lo tanto, si se menciona PS=9, si no se menciona PS= 0.

Debido a que cada documento es distinto, el total de puntos potenciales por variable diferirá de acuerdo al número de metas y objetivos, sin embargo en cada matriz se identificará la relación entre puntos obtenidos y el total de puntos potenciales, el cual se expresará en términos de porcentaje.

Ejemplo de relación entre puntos obtenidos y el total de puntos potenciales.

VARIABLES	PS	P	M	FL	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								
Meta 1		2	2						
Objetivo 1		1	1						
Objetivo 2		1	1						
Objetivo 3		1	1						
Meta 2		2	2						
Objetivo 4		1	1						
Objetivo 5		1							
Total obtenido	0	9	8						
Total potencial	9	9	9						
Porcentaje	0%	100%	88.88%						

Para obtener esta proporción, se realizará una regla de 3, dando como resultado el porcentaje de cada variable.

Cuadro 4. Ejemplo de porcentaje de la variable

Puntos	Porcentaje
9	100%
8	X

X= 88.88%

$$\frac{8 \times 100}{9} = 88.88\%$$

Es decir, el nivel de integración de la variable M es de 88.88% dentro del Plan Estratégico.

Ejemplo: Si hay 2 metas y 5 objetivos, el puntaje máximo potencial de una variable será de 9.

Por lo tanto, si la suma de puntos de una variable es igual a 8:

El porcentaje corresponderá a la relación $9=100$

$$8= X \quad \text{Es decir, } 88.88\%$$

Para identificar el porcentaje de nivel de integración de la paz sostenible en el plan estratégico, se identificará la relación entre el total de puntos obtenidos y el total de puntos potenciales, el cual se expresará en términos de porcentaje

Ejemplo de nivel de integración de la paz sostenible.

Variables	PS	P	M	FL	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								0
Meta 1		2	2	2	2	2	2	2	14
Objetivo 1		1	1	1	1	1	1	1	7
Objetivo 2		1	1	1	1	1	1		6

Objetivo 3		1	1	1	1	1			5
Meta 2		2	2	2					6
Objetivo 4		1	1		1				3
Objetivo 5		1							1
Total obtenido	0	9	8	7	6	5	4	3	42
Total potencial	9	9	9	9	9	9	9	9	72
Porcentaje	0%	100%	88%	77.77%	66.66%	55.55%	44.44%	33.33%	58.33%

Para el Cuadro 5 hay un total potencial de 72 puntos que resulta de:

9 puntos potenciales por variable X 8 variables = 72 puntos máximos potenciales

Por lo que:

Cuadro 6. Ejemplo para obtener el porcentaje de integración de la paz sostenible.

Puntos	Porcentaje
72	100%
42	X

X= 55.88%

$$\frac{42 \times 100}{72} = 58.33\%$$

Es decir, el nivel de integración de la paz sostenible en el Plan Estratégico se refleja en un 55.88%.

Ejemplo: Si la suma del puntaje de todas las variables es de 42:

72=100%

42=X

Es decir, X= 58.33%

Finalmente, a manera de verificación se cotejará si el total del puntaje de las variables coincide con el total final.

Ejemplo de verificación de puntaje.

Variables	P S	P	M	FL	C	I	P.E	E	Total final
Visión	0								0
Meta 1		2	2	2	2	2	2	2	14
Objetivo 1		1	1	1	1	1	1	1	7
Objetivo 2		1	1	1	1	1	1		6
Objetivo 3		1	1	1	1	1			5
Meta 2		2	2	2					6
Objetivo 4		1	1		1				3
Objetivo 5		1							1
Total obtenido	0	9	8	7	6	5	4	3	42
Total potencial	9	9	9	9	9	9	9	9	72
Porcentaj e	0 %	100 %	88 %	77.77 %	66.66 %	55.55 %	44.44 %	33.33 %	58.33 %

Ejemplo:

a) $9+8+7+6+5+4+3+2= 42$

b) $14+7+6+5+6+3+1= 42$

Es decir, los valores coinciden.

Enfatizando que cada documento generado por cada entidad está esquematizado de manera distinta, también se tomará en cuenta si las variables o el concepto de paz sostenible, se encuentra en alguna otra sección del documento para complementar el análisis.

Con base en lo anterior se generará un análisis por cada variable, haciendo un comparativo entre departamentos.

Finalmente, se plasmará el análisis realizado a manera de conclusión.

