



IGARAPÉ INSTITUTE
a think and do tank

NOTA
ESTRATÉGICA

22

MAYO 2016



Diálogo latinoamericano sobre paz y seguridad internacional

Análisis de las perspectivas para las operaciones de paz,
la consolidación de la paz y las mujeres, paz y seguridad



Índice

Resumen	1
Operaciones de paz	3
Consolidación de la paz	5
Mujeres, paz y seguridad	6
El nexo entre seguridad y desarrollo	7

Diálogo latinoamericano sobre paz y seguridad internacional

Análisis de las perspectivas para las operaciones de paz, la consolidación de la paz y las mujeres, paz y seguridad

Resumen

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) está realizando una serie de reformas para enfrentar de mejor manera los retos nuevos y emergentes de la paz y la seguridad en el siglo XXI. Una serie de estudios se han llevado a cabo para mejorar la manera como el sistema de la ONU a tomar sus decisiones. Así como la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas se prepara para discutir estas reformas en mayo del 2016, distintas regiones también reflexionan respecto a las prioridades para el futuro. Con ese objetivo, el presidente de la 70ª Asamblea General de la ONU recomendó que el Instituto Igarapé tomara la iniciativa de reunir a gobiernos y a la sociedad civil de América Latina para identificar oportunidades y desafíos sobre la paz y la seguridad.

El informe a continuación sintetiza varias reflexiones resultantes de un diálogo regional sobre la agenda vigente referente a la paz y seguridad internacional. El diálogo fue organizado en conjunto con el Instituto Pandia Calógeras, el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales (NUPI) y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) y se llevó a cabo en la sede del Ministerio de Defensa de Brasil el 25 de febrero de 2016. Los 30 participantes que representaban gobiernos, institutos de investigación y la academia se concentraron en el análisis de las perspectivas latinoamericanas para la revisión de operaciones de paz de la ONU, la revisión de la arquitectura de consolidación de la paz de la ONU y la revisión de la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Uruguay identificaron varias prioridades y brechas específicas. Para que la ONU cumpla mejor con la agenda de paz y seguridad, debe:

- aumentar la inversión política y financiera en la prevención de conflictos y seguir haciendo hincapié en la primacía de la solución política;
- concentrar la ayuda en las causas iniciales de conflictos (de la pobreza y la desigualdad hasta la injusticia y la impunidad);
- garantizar una perspectiva de género a todos los niveles de todas las políticas y programas de la ONU;
- evitar la securitización y militarización de la asistencia al desarrollo, pero garantizar que las iniciativas de seguridad y desarrollo estén fuertemente conectadas y sean complementarias;
- dejar en claro las distinciones entre las agendas y prioridades del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la agenda de mujeres, paz y seguridad en relación con el contraterrorismo y el crimen organizado;
- promover la reforma del sistema de la ONU (incluyendo la reforma del Consejo de Seguridad) y hacer hincapié en la descentralización de la asistencia de la ONU; y
- adoptar una agenda amplia en relación con la mediación y el apoyo de capacidades.

El diálogo pretende constituir una contribución informal al debate de alto nivel de la Asamblea General de la ONU, que ocurrirá en Nueva York en mayo del 2016. Las discusiones se realizaron siguiendo la Regla de Chatham House. El siguiente informe fue revisado por los principales colaboradores y se entrega a la Asamblea General de la ONU como un conjunto informal de reflexiones, que no representan las posiciones oficiales de los gobiernos que participaron del diálogo.



Foto: Departamento de Comunicación del Ministerio de Defensa de Brasil

Operaciones de paz

El primer panel se concentró en los resultados del panel de alto nivel sobre operaciones de apoyo a la paz. Los participantes reafirmaron varias de sus recomendaciones centrales. Desde el principio, los participantes coincidieron en la necesidad de adaptar las reglas e instituciones de la ONU a la naturaleza cambiante de los conflictos armados. Todos los participantes reafirmaron la función crucial de la prevención de conflictos, de las alianzas estratégicas regionales y locales y de la adopción de un horizonte de planificación a largo plazo. Además, estuvieron de acuerdo en la primacía de la política en las operaciones de paz y en que el uso de recursos militares debe ser un último recurso.

Un tema importante de discusión fue la importancia de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad (MPS). Los participantes coincidieron en que América Latina tiene una tradición machista, por lo cual son necesarios mayores esfuerzos en la región y en la ONU para eliminar barreras. Los participantes también destacaron la importancia de actividades más orientadas al trabajo de campo y una mayor coherencia del sistema de la ONU en relación con las prioridades comunes. Todas esas cuestiones fueron identificadas como prioridades genuinas para la ONU de ahora en adelante.

El panel también hizo un análisis crítico de varios obstáculos potenciales a la implementación de esas tres revisiones. Un gran reto, por ejemplo, es asegurar un compromiso financiero y en especie con el mantenimiento de la paz, dada la escasez de recursos. Asimismo, los participantes destacaron las continuas dificultades de aplicar normas y protocolos para proteger a los civiles en conflictos armados. Hay una brecha persistente relacionada con la incapacidad de los Estados miembros de la ONU de monitorear y evaluar efectivamente el éxito o fracaso de las operaciones de paz. Asimismo, algunos participantes subrayaron la postura persistentemente estado-céntrica adoptada por Estados y organizaciones regionales para la prevención de conflictos y la falta de coherencia entre agencias de la ONU, instituciones nacionales y grupos locales en campo.

Los participantes señalaron que América Latina y el Caribe (LAC) ha expandido considerablemente su contribución a la paz y seguridad, pasando de un nivel regional a uno mundial. Además de aumentar las contribuciones financieras y el número de soldados en las operaciones de paz, la región adquirió experiencia en diplomacia preventiva y mediación, en especial dentro de la propia región. Los Estados latinoamericanos han lanzado iniciativas innovadoras para prevenir el aumento de las tensiones entre países vecinos, entre ellas medidas presidenciales y ministeriales en Bolivia, Colombia, Ecuador y en la UNASUR.. Además, los países latinoamericanos recomiendan que no se combinen operaciones de apoyo a la paz con operaciones contrainsurgencia y contraterrorismo.

La consulta también subrayó la importancia de adoptar expectativas realistas respecto a la contribución presente y futura de Latinoamérica con las operaciones de apoyo a la paz. Un análisis de 33 países de LAC muestra que las contribuciones al presupuesto de mantenimiento de la paz de la ONU todavía son comparativamente modestas. En el 2012, por ejemplo, los gastos combinados de 33 países correspondieron solamente al 1,1%. En el 2013, llegaron al 1,4%; en el 2014 nuevamente 1,4%; y lo mismo en el 2014. Los gastos proyectados para 2016-2018 son de alrededor de 1,7% al año. Mientras tanto, del 2000 al 2010, el número de soldados de LAC también aumentó diez veces, de 753 a 7.523. MINUSTAH (Misión de la ONU para la Estabilización en Haití) explica la mayor parte de ese aumento desde el 2004, y se espera que esos números se reduzcan considerablemente los próximos años.

Consolidación de la paz

El segundo panel subrayó formas en que la ONU puede seguir fortaleciendo su abordaje sobre la consolidación de la paz. Los participantes destacaron la importancia de promover el compromiso nacional inclusivo y un abordaje orientado hacia las personas. También se señaló la importancia de recursos previsibles y adecuados para implementar procesos de consolidación de la paz. Un punto clave para esto es el desarrollo de sistemas de alerta temprana más sólidos y la institucionalización de la prevención de conflictos incorporando actores locales a los análisis y respuestas. La consolidación de la paz también puede fortalecerse con la construcción de alianzas más sólidas que pasen del nivel regional al nivel local, el aumento de las inversiones en misiones políticas y el énfasis no solo en áreas violentas y de bajos ingresos, sino también de ingresos medios.

Los participantes latinoamericanos llamaron la atención de los riesgos de la securitización de la asistencia a la consolidación de la paz (y el desarrollo). Es decir, la consolidación de la paz no debe ser tratada como un sinónimo de la reforma del sector/sistema de seguridad. Algunos participantes demostraron preocupaciones con los riesgos de desviar ayuda de las actividades de consolidación de la paz para actividades militares y de policía. Los participantes destacaron la sostenida relevancia de la Cooperación Sur-Sur (CSS), incluso como un medio positivo para que América Latina aumente su apoyo dentro y fuera de su región. Sin embargo, aconsejan a los Estados miembros de la ONU que también amplíen su apoyo a la Oficina de la ONU para la CCS y construyan puentes entre la Oficina y el conjunto de instituciones relacionados con la consolidación de la paz de la ONU.

Una de las palabras clave de la consolidación de la paz en el siglo XXI es la rendición de cuentas (accountability). Los participantes latinoamericanos subrayaron la importancia de adoptar marcos e indicadores claros para evaluar la efectividad de la prevención de conflictos, lo que podría atraer la necesaria atención hacia las ventajas de la prevención. La transición de un proceso ad hoc de evaluación a un sistema institucionalizado de monitoreo y evaluación es esencial para evitar nuevos conflictos y abordar mejor los que están en curso. Un mayor énfasis en mejorar el empoderamiento local en los procesos de consolidación de la paz, -y no solo centrándose en los actores nacionales sino también en la sociedad civil - es otra de las formas para expandir la rendición de cuentas en el terreno.

Se resaltó que Latinoamérica ha vivido pocos conflictos armados en comparación con muchas otras regiones. Sin embargo, las iniciativas lideradas por América Latina han recibido comparativamente poca atención, y sería aconsejable que identifiquen y se comuniquen de mejor manera. Por ejemplo, intervenciones diplomáticas de alto nivel han ayudado a prevenir el estallido de disputas territoriales entre vecinos. Los sistemas de cooperación regional, como la UNASUR, también son cruciales para resolver tensiones. Los acuerdos bilaterales, como el de Brasil y Argentina en el campo de la energía nuclear, son otro ejemplo de formas de estimular alianzas más pacíficas y constructivas. Los proyectos nacionales, como el Lugar de la Memoria, en Perú, o los museos históricos en Chile, fueron pensados para ayudar a esos países a confrontar guerras pasadas.

Mujeres, paz y seguridad

El último panel exploró la implementación de la agenda de la ONU para MPS en América Latina y el Estudio Global para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Los participantes reconocieron que, desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995) y la adopción de la Resolución 1325 (2000), la agenda de MPS ha tomado impulso en la ONU. El lanzamiento del estudio mundial fue visto como un gran logro. Varias recomendaciones prácticas emergieron de las discusiones.

Todos los participantes subrayaron la importancia de normalizar la agenda de MPS en todas las instituciones nacionales. Se han identificado como prioridades, los planes de acción nacionales, recursos previsibles y la cooperación Sur-Sur y triangular alrededor del género y del empoderamiento de la mujer. Asimismo, es esencial que se invierta más en el desarrollo de capacidades para organismos gubernamentales y de la sociedad civil, incluyendo la integración de la agenda de MPS a los centros de entrenamiento de operaciones de mantenimiento de la paz. También se alienta a los gobiernos latinoamericanos a que sean más activos en el intento de eliminar la impunidad respecto a todos los crímenes sexuales y de género.

El diálogo también se centró en los retos asociados a la implementación de las recomendaciones de la Resolución 1325 en la región. Pese a importantes mejoras recientes, los gobiernos latinoamericanos y la sociedad civil todavía están muy distantes de la agenda de MPS. La comprensión sobre la conexión entre género y paz sostenible aún es desconcertantemente baja. Como resultado, todavía es común que se vea a esta agenda como un tema restringido al sector militar y más específicamente al dominio de las operaciones de mantenimiento de la paz. Para superar ese desafío, los participantes destacaron la necesidad de involucrar a todos los sectores de la sociedad en actividades relacionadas con la prevención de la violencia de género y la participación de las mujeres en procesos de seguridad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Los participantes enfatizaron las mejoras progresivas que hicieron los países de América Latina en los últimos años en relación con la agenda de MPS. Por ejemplo, Argentina lanzó un proyecto piloto específicamente para incluir perspectivas de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. En el 2009, Chile fue el primer país latinoamericano en adoptar un PAN para la Resolución 1325, siendo seguido por Argentina y Paraguay. Recientemente, Brasil se comprometió a elaborar un PAN. Brasil también estableció comisiones de género en el ámbito del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores del país. Los gobiernos latinoamericanos –en especial Argentina, Bolivia, Colombia, Nicaragua, Uruguay y Venezuela– también aumentaron la inclusión de las mujeres en sus fuerzas armadas.

En la esfera local, los países de la región han adoptado cada vez más una perspectiva de género en sus políticas y programas. Por ejemplo, “feminicidio” ahora se designa como un crimen específico en muchos Estados. Otros gobiernos crearon ministerios dedicados a la mujer. Por ejemplo, en Brasil, la Ley Maria da Penha, la línea de ayuda a la mujer (180) y la Casa de Mujeres Brasileñas –lugar que ofrece asistencia psicológica, legal y sanitaria a sobrevivientes de violencia doméstica– fueron identificados como ejemplos positivos de iniciativas que deberían ser replicados en países dentro y fuera de la región.

El nexo entre seguridad y desarrollo

Aunque no haya sido un enfoque específico del diálogo, los participantes subrayaron repetidamente la interdependencia entre seguridad y desarrollo, y elogiaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Muchos participantes latinoamericanos destacaron el carácter universal de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados. El énfasis fue el ODS 16, sobre la paz y la justicia, pero también coincidieron en la importancia de implementar todos los 17 objetivos de manera integrada para generar mayores impactos en términos de paz y seguridad.

Los participantes también subrayaron la extensa violencia en Latinoamérica, particularmente la asociada al crimen organizado. De hecho, la región tiene algunas de las tasas más altas de homicidio del mundo, y algunas subregiones, especialmente América Central, están pasando por una extrema volatilidad. Muchos participantes destacaron la distinción entre paz y seguridad “internacional”, de un lado, y ley y orden “nacional” de otro. Es necesario separar los dos lados y asegurar que el segundo no entre en el ámbito del Consejo de Seguridad. Los gobiernos latinoamericanos también destacaron la importancia de las políticas públicas de seguridad y justicia como respuestas clave al segundo punto.

Todos los participantes subrayaron la geopolítica y el terrorismo como los principales retos a la reforma de la arquitectura de paz y seguridad. Algunos participantes latinoamericanos expresaron la preocupación de que cambios significativos en las operaciones de paz, la consolidación de la paz y la agenda de MPS se vean frustrados por la naturaleza no representativa del Consejo de Seguridad de la ONU. Algunos participantes también subrayaron la actuación de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en el sentido de reequilibrar los intereses del P5 y otros Estados miembros, para abrir camino a una arquitectura más equilibrada de paz y seguridad.

CONSULTA REGIONAL: Paz y seguridad internacional

Brasilia, 25 de febrero de 2016

PARTICIPANTES

1	Adriana Erthal Abdenur	Investigadora sénior de CEBRI / Becaria de investigación de la Univ. del Sur de California
2	Alcides Costa Vaz	Universidad de Brasilia (UnB)
3	Antonio Jorge Ramalho	Escuela de Defensa Sudamericana (ESUDE)
4	Antonio Sampaio	Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)
5	Min. Boris Svetogorsky	Embajada de Uruguay en Brasilia
6	Amb. Carlos Amorín	Embajada de Uruguay en Brasilia
7	Navy Captain Carlos Radicchi	Ministerio de Defensa de Brasil (MD)
8	Couns, Christiano Sávio Barros Figueirôa	Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE)
9	Colonel Erwin Manuel Caravantes	Embajada de Guatemala en Brasilia
10	Lt Gen Floriano Peixoto Vieira Neto	Miembro del Panel Independiente de Alto Nivel para Operaciones de Paz
11	Colonel Guilherme Ataídes de Oliveira	Ministerio de Defensa de Brasil (MD)
12	Gustavo Carvalho	Instituto para Estudios de Seguridad (ISS)
13	Sec. Jaime Cortés-Monroy	Embajada de Chile en Brasilia
14	Jan Dybfest	Embajada de Noruega en Brasilia
15	Sec. Jorge Maximiliano Alaniz Rodríguez	Embajada de Argentina en Brasilia
16	Juan Pablo Hernández de Alba	Embajada de Colombia en Brasilia
17	Juliano Cortinhas	Instituto Pandiá Calógeras
18	Lenka Mihalikova	Oficina del presidente de la Asamblea General de la ONU (OPGA)
19	Luana Grillo	ONU Mujeres Brasil
20	Maiara Folly	Instituto Igarapé
21	Marcos Tourinho	Fundación Getúlio Vargas (FGV)
22	Mariana Lima	Instituto Pandiá Calógeras
23	Michele Gonçalves dos Ramos	Instituto Igarapé
24	Nick Redman	Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)
25	Nivio Nascimento	Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC)
26	Pérola Abreu Faria	Red Women Waging Peace
27	Rafael Barcelo	Embajada de México en Brasilia
28	Rafael Villa	Universidad de San Pablo (USP)
29	Renata Giannini	Instituto Igarapé
30	Robert Muggah	Instituto Igarapé
31	Virginia Comolli	Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)



Foto: Departamento de Comunicación del Ministerio de Defensa de Brasil

Otras Notas Estratégicas del Instituto Igarapé

NOTA ESTRATÉGICA 21 - Assessing Haiti's Electoral Legitimacy Crisis – Results of a 2016 Survey

Athena R. Kolbe y Robert Muggah (Febrero 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 20 - Impact of Perceived Electoral Fraud on Haitian Voter's Beliefs about Democracy

Athena R. Kolbe, Nicole I. Cesnales, Marie N. Puccio y Robert Muggah (Noviembre 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 19 - A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)

Eduarda Passarelli Hamann (Octubre 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 18 - Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality

Renata A. Giannini, Mariana Lima y Pérola Pereira (Octubre 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 17 - A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil

Eduarda Passarelli Hamann (Mayo 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 16 - Break Your Bones: mortality and morbidity associated with Haiti's Chikungunya epidemic

Athena R. Kolbe, Augusta Herman y Robert Muggah (Julio 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 15 - New Technologies for Improving Old Public Security Challenges in Nairobi

Mads Frilander, Jamie Lundine, David Kutalek y Luchetu Likaka (Junio 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 14 - O Despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas

Ilona Szabó de Carvalho (Febrero 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 13 - The Changing Face of Technology Use in Pacified Communities

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kossyln y Felipe Leusin (Febrero 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 12 - A Inserção de Civis Brasileiros no Sistema ONU: oportunidades e desafios
Renata Avelar Giannini (Enero 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 11 - A Diáspora Criminal: o alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão
Juan Carlos Garzón Vergara (Noviembre 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 10 - Smarter Policing: tracking the influence of new information technology in Rio de Janeiro
Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn y Felipe Leusin (Noviembre 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 9 - Is Tourism Haiti's Magic Bullet? An Empirical Treatment of Haiti's Tourism Potential
Athena R. Kolbe, Keely Brookes y Robert Muggah (Junio 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 8 - Violencia, Drogas y Armas ¿Otro Futuro Possible?
Ilona Szabó de Carvalho, Juan Carlos Garzón y Robert Muggah (Julio 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A Promoção Da Paz No Contexto Pós-2015: o papel das potências emergentes
Robert Muggah, Ivan Campbell, Eduarda Hamann, Gustavo Diniz y Marina Motta (Febrero 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 6 - After the Storm: Haiti's coming food crisis
Athena Kolbe, Marie Puccio y Robert Muggah (Diciembre 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 5 - Brazil's Experience in Unstable Settings
Eduarda Passarelli Hamann y Iara Costa Leite (Noviembre 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 4 - Cooperação Técnica Brasileira
Iara Costa Leite y Eduarda Passarelli Hamann (Septiembre 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A Experiência do Brasil em Contextos Instáveis
Eduarda Passarelli Hamann y Iara Costa Leite (Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 2 - The Economic Costs of Violent Crime in Urban Haiti (Aug 2011 - Jul 2012)
Athena R. Kolbe, Robert Muggah y Marie N. Puccio (Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 1 - Haiti's Urban Crime Wave? Results from Monthly Households Surveys (Aug 2011 - Feb 2012)
Athena R. Kolbe y Robert Muggah (Marzo 2012)



IGARAPÉ INSTITUTE

a think and do tank

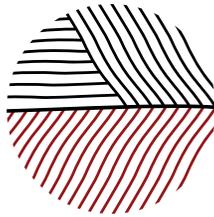
El Instituto Igarapé es un centro de investigación y acción independiente dedicado a la propuesta de políticas e intervenciones basadas en la evidencia. Aborda problemas complejos sobre seguridad, justicia y retos al desarrollo en Brasil, América Latina y África. El objetivo del Instituto es estimular el debate, promover conexiones e impulsar la acción. Localizado el Sur, el Instituto Igarapé lleva a cabo diagnósticos, genera concientización, y co-diseña soluciones con socios públicos y privados, generalmente con el uso de las nuevas tecnologías. Las principales áreas de enfoque incluye seguridad ciudadana, política de drogas, seguridad informática, construcción de la paz y desarrollo sostenible. El Instituto tiene su sede en Río de Janeiro, con personal en Brasil, Colombia y México. Establecido en 2011, es apoyado por organismos bilaterales, fundaciones, organizaciones internacionales y donantes privados de todo el mundo.



Design and layout:

Raphael Durão - Storm Design

ISSN 2359-0998



IGARAPÉ INSTITUTE
a think and do tank

Rua Conde de Irajá, 370
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
facebook.com/institutoigarape
twitter.com/igarape_org

www.igarape.org.br