

**Asamblea General**

Distr. general
13 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 33 del programa

**Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos**

**Carta de 16 de agosto de 2010 dirigida al Presidente
de la Asamblea General por la Encargada de Negocios
interina del Brasil ante las Naciones Unidas**

Del 16 al 18 de junio de 2010, el Gobierno del Brasil celebró un seminario en Río de Janeiro sobre el tema “Un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: perspectivas del Sur”. Tengo el honor de enviarle adjunta la nota conceptual preparada para el seminario y un resumen de las conclusiones alcanzadas en él (véase el anexo). Quisiera subrayar que el resumen refleja las deliberaciones del acto, y no necesariamente la posición del Gobierno del Brasil, la Secretaría de las Naciones Unidas o ningún participante en concreto.

Le agradecería que tuviera a bien distribuir la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General en relación con el tema 33 del programa.

(Firmado) Regina Maria Cordeiro **Dunlop**
Embajadora
Representante Permanente Adjunta
Encargada de Negocios interina



Anexo de la carta de fecha 16 de agosto de 2010 dirigida al Presidente de la Asamblea General por la Encargada de Negocios interina del Brasil ante las Naciones Unidas

**“Un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: perspectivas del Sur”,
16 a 18 de junio de 2010**

16 a 18 de junio de 2010, Río de Janeiro*

Resumen

Introducción

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y la Secretaría de las Naciones Unidas, con el apoyo del Ministerio brasileño de Defensa y la Escuela Superior de Guerra del Brasil celebraron conjuntamente, del 16 al 18 de junio de 2010, en Río de Janeiro, un seminario sobre el tema “Un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: perspectivas del Sur”. Este seminario congregó a más de 60 participantes de 23 países en desarrollo, entre los que se encontraban países que aportan grandes contingentes y fuerzas de policía y países en los que se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. El seminario fue presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, Embajador Vera Machado. También participaron el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Alain Le Roy, y el Asesor Militar de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, Teniente General Chikadibia Obiakor.

2. En el seminario se analizó la cuestión fundamental de la sostenibilidad como reto estratégico de las actuales operaciones de mantenimiento de la paz, teniendo en cuenta que estas operaciones dependen del despliegue rápido y eficaz de material y recursos humanos suficientes y adecuados, sin los cuales podría peligrar el cumplimiento de los mandatos correspondientes. A juicio de los participantes, la sostenibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz depende asimismo del apoyo de la población local y del gobierno. En su examen crítico de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que atraviesan graves dificultades, los participantes señalaron las probables causas, como el desconocimiento de la realidad local, el rechazo de la población local o una participación insuficiente de esta en las tareas de consolidación de la paz. Consiguientemente, se consideró que la sostenibilidad de las operaciones sobre el terreno estaba directamente relacionada con la sostenibilidad de la paz después de la retirada de las tropas.

3. El seminario constó de dos sesiones plenarias, tras las cuales se reunieron simultáneamente tres grupos de trabajo que se ocuparon respectivamente de las siguientes esferas temáticas: el mantenimiento de la paz y los aspectos socioeconómicos de la consolidación de la paz; el uso de la fuerza y el apoyo local a las operaciones de mantenimiento de la paz; y la generación de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz mediante actividades de divulgación

* En un apéndice del presente informe se adjunta la nota conceptual preparada para el seminario.

pública. En los debates se reconoció que: a) los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz deben desarrollarse a la par a fin de lograr una paz sostenible y duradera; b) el personal de mantenimiento de la paz debe realizar determinadas tareas de consolidación de la paz; c) el liderazgo y un conocimiento cabal de las tradiciones locales son instrumentos importantes para el uso adecuado de la fuerza; d) la protección de los civiles no es solo una obligación jurídica, sino también moral; e) la comunicación y las relaciones públicas son cruciales para el éxito de una operación de mantenimiento de la paz.

4. A continuación se resumen los principales temas examinados en los tres grupos de trabajo.

A. El mantenimiento de la paz y los aspectos socioeconómicos de la consolidación de la paz

5. El Grupo de Trabajo A reconoció que la consolidación de la paz debe incluir actividades socioeconómicas como la revitalización de la economía, el fomento del empleo juvenil, el desarrollo de infraestructura y el suministro de servicios básicos. Para que las actividades de consolidación de la paz sean sostenibles, el personal a cargo debe trabajar en colaboración con el gobierno, y no en su lugar. A este respecto la responsabilización del gobierno es, pues, fundamental para la sostenibilidad de los esfuerzos de paz.

6. Las tareas de mantenimiento y consolidación de la paz deben llevarse a cabo paralelamente, no de forma consecutiva. Las actividades de consolidación de la paz deben realizarse desde que comienza el despliegue de la operación de mantenimiento de la paz. Además de los beneficios intrínsecos, este enfoque podría contribuir a acortar la duración de la presencia de las tropas y alejar el riesgo de reanudación de un conflicto, reduciendo con ello los costos generales de la intervención de las Naciones Unidas en el país.

7. El Grupo reconoció que, si las Naciones Unidas quieren asegurar una transición de la seguridad al desarrollo sin problemas y reducir el riesgo de reanudación del conflicto, las operaciones de mantenimiento de la paz no deben convertirse en un instrumento del desarrollo, sino contribuir a la consolidación de la paz. Se observó que existía un acuerdo cada vez más amplio sobre estas ideas en las Naciones Unidas, tanto entre los Estados Miembros como dentro de la Secretaría; sin embargo, aún no se había llegado a un consenso sobre cómo ponerlas en práctica.

8. Se subrayó que era fundamental fortalecer las instituciones de la policía nacional para garantizar la estabilidad después de la retirada de las tropas. La policía de las Naciones Unidas contribuía de forma decisiva a la reforma institucional y a la creación de capacidad policial en el Estado en que se llevaba a cabo la operación.

9. Se formularon recomendaciones sobre la manera en que el personal de mantenimiento de la paz podría participar en las tareas de consolidación de la paz. El Grupo examinó tres formas en que el personal de mantenimiento de la paz podía actuar como primer agente de consolidación de la paz, a saber: permitiendo a las instancias nacionales e internacionales llevar a cabo tareas de consolidación de la paz, encargándose de la coordinación con el gobierno y otros asociados y realizando determinadas tareas de consolidación de la paz.

10. El Grupo reconoció la importancia de los proyectos de efecto rápido para que la población local pudiera disfrutar de los dividendos de la paz. A ese respecto, se propuso racionalizar el alcance de estos proyectos a fin de mejorar su eficacia y financiarlos con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz, de modo que se pudiera prolongar su duración. Al elaborar proyectos de efecto rápido, debería darse prioridad a los proyectos que requirieran infraestructura de pequeña escala, como las pequeñas centrales nucleares.

11. El componente civil de las misiones debería disponer de capacidad suficiente para ayudar al gobierno a crear capacidad con rapidez, en particular, en la reactivación de la economía y el restablecimiento de las funciones fundamentales de gobierno. De esta forma se contribuiría a consolidar la autoridad del Estado.

12. Las tareas de consolidación de la paz realizadas por el personal de mantenimiento de la paz podrían tener mayores efectos si se estableciera una coordinación más estrecha con otros asociados en la consolidación de la paz.

13. La participación multilateral debería combinarse con la cooperación bilateral. También se podría apelar a las organizaciones regionales y las instituciones financieras internacionales para aumentar los recursos disponibles. Se destacaron varios ejemplos prácticos: en Haití, la cooperación bilateral con el Brasil permitió al contingente utilizar parte de su capacidad técnica sobrante, y en Sierra Leona, los batallones paquistaní y jordano estaban construyendo hospitales y carreteras.

14. Se recomendó que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz divulgara las enseñanzas aprendidas y las experiencias adquiridas sobre las tareas tempranas de consolidación de la paz llevadas a cabo por el personal de mantenimiento de paz. Estas experiencias deberían recabarse regularmente y recogerse en informes periódicos consolidados.

15. Se deliberó sobre la importancia de que los países que aportan contingentes y fuerzas policiales participaran en el examen de los mandatos en una etapa temprana. La Comisión de Consolidación de la Paz debería poder hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad sobre las actividades tempranas de consolidación de la paz. Las operaciones de mantenimiento de la paz deberían estar dotadas de recursos y personal suficiente, incluido personal civil, para llevar a cabo esas actividades.

B. El uso de la fuerza y el apoyo local al personal de mantenimiento de la paz

16. El Grupo de Trabajo B reconoció que debería haber mayor cohesión entre las tareas que puedan conllevar el uso de la fuerza y los objetivos políticos establecidos en el mandato de la misión. Aunque también reconoció la necesidad de una mayor orientación sobre el uso de la fuerza por las misiones de mantenimiento de la paz, habida cuenta, en particular, de que cada vez son más corrientes los mandatos que abarcan la protección de civiles, el Grupo destacó la importancia de evitar la microgestión. Si bien los mandatos deberían ser más claros, seguían siendo una creación política. Habría que asegurarse en mayor medida de que las misiones dispongan de medios adecuados para ejecutar las tareas de su mandato que requieren el uso de la fuerza.

17. El Grupo destacó la importancia de que se comprendiera debidamente el concepto de uso de la fuerza en defensa propia y en defensa del mandato. El uso adecuado de la fuerza a nivel táctico dependía de que se entendieran correctamente

las circunstancias pertinentes en los niveles superiores de la misión. Se insistió una vez más en que la comprensión adecuada del entorno local y la integración efectiva en la dirección de la misión eran cruciales.

18. Hubo consenso en el Grupo acerca de la importancia de encauzar las expectativas en un contexto de recursos limitados. El logro de unos dividendos de la paz sostenibles era clave para que el uso de la fuerza se percibiera como legítimo. Un manejo desacertado de las expectativas podría incluso plantear problemas de seguridad y afectar a los civiles. Era importante que la presencia de la fuerza de mantenimiento de la paz fuera seguida rápidamente por una mejora en las condiciones de vida de la población local.

19. El Grupo observó que el uso debido de la fuerza contra los saboteadores era un importante factor para el logro del apoyo local. El no hacer uso de la fuerza podía ser tan perjudicial para la imagen de la misión como su empleo excesivo.

20. El uso de la fuerza en determinadas situaciones, como las manifestaciones, planteaba una serie de interrogantes sobre la relación con la población local y, por tanto, requería una planificación y unos medios suficientes. A este respecto, era fundamental evitar los daños colaterales.

21. El Grupo indicó que, en muchos casos, las operaciones de mantenimiento de la paz tenían que mostrar una fuerza abrumadora. En tales circunstancias, era esencial contar con un mando eficaz que evitara el uso indebido de la fuerza. La diferencia entre la disuasión y el uso efectivo de la fuerza debía entenderse claramente a todos los niveles. El uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz debería ser siempre preciso, oportuno y proporcionado.

22. Se examinó la relación entre el uso de la fuerza y el principio de imparcialidad. Se propuso que las operaciones de mantenimiento de la paz informaran a la población local sobre las operaciones que posiblemente conllevaran el uso de la fuerza, por cuanto ello podía influir en la forma en que la población local percibía a la misión.

23. El Grupo señaló que el personal de mantenimiento de la paz debía estar bien equipado y recibir capacitación profesional antes del despliegue. Reconoció que la mayoría del personal de mantenimiento de la paz recibía un buen entrenamiento en sus ejércitos nacionales. Se propuso, no obstante, que las Naciones Unidas trabajaran en estrecha cooperación con los Estados a fin de ajustar sus programas nacionales de capacitación y orientación cuando fuera necesario.

24. El Grupo observó que los ejercicios sobre situaciones concretas, la orientación inicial del personal, los manuales basados en información específica y las experiencias anteriores podrían servir para mejorar aún más los niveles de capacitación.

25. Se propuso crear centros de formación conjunta y redes internacionales de centros nacionales para facilitar la cooperación y el intercambio de mejores prácticas.

26. Se destacó la importancia de capacitar a los instructores, en particular como medio de seguir normalizando los procedimientos, teniendo en cuenta a la vez la responsabilidad principal de los países que aportan contingentes.

27. En lo que respecta a la protección de los civiles, el Grupo reconoció que era ante todo responsabilidad del Estado. A la vez, era una obligación moral inherente al mantenimiento de la paz, especialmente cuando la capacidad nacional para proteger a los civiles era limitada. En este sentido, la misión debía utilizar la fuerza para proteger a los civiles que se enfrentaban a una violencia física inminente, dentro de los límites de sus capacidades y su jurisdicción geográfica. El Grupo insistió en que era preciso seguir aclarando los aspectos jurídicos, principalmente respecto de la correcta identificación de los agentes y las circunstancias en que debía utilizarse la fuerza para proteger a los civiles. Se determinó que la información de inteligencia, la movilidad y la compatibilidad entre los objetivos y los recursos disponibles eran aspectos fundamentales.

28. El Grupo destacó la importancia de la dimensión preventiva de la protección de los civiles. Se determinó que la función de la policía de las Naciones Unidas y la necesidad de reforzar la policía local eran aspectos fundamentales de la cuestión.

C. La generación de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz mediante actividades de divulgación pública

29. El Grupo de Trabajo C reconoció la importancia de la divulgación, la comunicación estratégica y unas políticas de asuntos públicos coherentes para el éxito de las misiones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, esa importancia no siempre se reflejaba cabalmente en los mandatos y los presupuestos de las operaciones, y ni siquiera en los documentos doctrinales.

30. La información y la comunicación públicas eran esenciales, no solo para garantizar la sostenibilidad política de la misión a nivel local, sino también para llevar a cabo otras tareas de los mandatos, como la protección de los civiles.

31. Los cursos para el personal directivo superior de las misiones y los programas similares de capacitación deberían incluir formación para los medios de comunicación (sobre cómo hacer entrevistas y ruedas de prensa, por ejemplo) y tendrían que prestar atención especial a la elaboración de estrategias de información pública para toda la misión.

32. La labor de divulgación y las comunicaciones de la misión deberían ser realizadas por profesionales especializados. No había suficientes oficiales militares y policiales de información pública. Debería alentarse a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que incluyeran en sus contingentes oficiales formados profesionalmente en los medios de comunicación; además, todos los oficiales de comunicaciones deberían coordinarse a fin de garantizar la coherencia.

33. Los departamentos que tratan directamente con la población local, como los de información pública y asuntos civiles, deberían contar con personal y fondos suficientes, no solo en la misión, sino también en la Sede. En particular, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz necesitaba una capacidad en información pública más sólida para atender mejor a las cuestiones específicas del mantenimiento de la paz en los ámbitos en que el Departamento de Información Pública no tenía una ventaja comparativa.

34. La información pública no debería ser un proceso unidireccional. Las misiones deberían poder y querer escuchar a la población local e interactuar con ella a través de la radio interactiva (“micrófono abierto”), mensajes de texto, reuniones públicas con la sociedad civil, etc. Debería tenerse especialmente en cuenta la posibilidad de

realizar encuestas de opinión para evaluar periódicamente cómo percibe la población local a la misión. Las encuestas de opinión deberían realizarse una vez al año, y los resultados utilizarse para elaborar la estrategia de comunicación de la misión y evaluar su eficacia en la ejecución de las tareas del mandato. Cuando no fuera factible hacer encuestas de opinión por motivos económicos, políticos o técnicos, debería considerarse la posibilidad de recurrir a otros instrumentos, como los grupos de discusión y estudios más limitados.

35. Una estrategia de comunicación realmente eficaz intentaría valerse de todos los medios disponibles para establecer comunicación con la población local, como la radio, la televisión y los mensajes de texto. También deberían tenerse en cuenta las formas innovadoras de utilizar las comunicaciones. Por ejemplo, en Haití se utilizaron, con muy buenos resultados, centros multimedia, no solo para facilitar las comunicaciones de la misión, sino también para promover el diálogo nacional y el desarrollo de la sociedad civil.

36. La radio podría ser un instrumento extremadamente poderoso para establecer un diálogo con las poblaciones locales e interactuar con los sectores que se opusiesen a la misión de mantenimiento de la paz o desconfiaran de su labor. La programación debería estar cuidadosamente adaptada a la audiencia potencial. La eficacia de la radio dependía de la situación. Si ya existía un mercado radiofónico amplio y altamente desarrollado (caso, por ejemplo, del Líbano), la utilidad de la radio de las Naciones Unidas sería menor.

37. El Consejo de Seguridad y los Estados Miembros deberían prestar mayor apoyo político a los componentes de información pública de las operaciones de mantenimiento de la paz en general, y a las emisoras de radio de la Organización en particular. A este respecto, el Consejo de Seguridad podría, por ejemplo, incluir la creación de una emisora de radio de las Naciones Unidas en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

38. Cuando los gobiernos anfitriones fueran reacios a aplicar las disposiciones de los acuerdos sobre el estatuto de la misión o de las fuerzas respecto de la concesión de frecuencias de radio, el Consejo de Seguridad y los Estados interesados deberían ayudar a la Secretaría en las negociaciones políticas para favorecer su debida y oportuna aplicación y tener en cuenta las preocupaciones del Estado anfitrión.

39. El éxito y la aceptación de las emisoras de radio de las Naciones Unidas serían mucho mayores si se pusiese cuidado en no desbancar a los medios de comunicación locales, compitiendo por los ingresos publicitarios o “robándoles” recursos humanos. El desarrollo de los medios locales de comunicación también era importante, pero no era un aspecto en el que la misión de mantenimiento de la paz tuviera necesariamente que desempeñar una función directa. Otras organizaciones del sistema las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) u organizaciones no gubernamentales independientes, eran más idóneas a este respecto.

40. La relación entre las misiones de mantenimiento de la paz y otros agentes, como las organizaciones humanitarias y las organizaciones no gubernamentales, solía incluir elementos tanto de cooperación como de competencia, y debía gestionarse cuidadosamente a fin de lograr unos beneficios máximos para la población local y reducir la superposición de tareas. La coordinación a alto nivel era importante, pero debía complementarse con una coordinación a nivel práctico, en

especial entre los encargados de la información pública, a fin de asegurar la precisión de los mensajes transmitidos. En el contexto de los países meridionales, todavía se sabía poco y se tenía escasa experiencia sobre cómo tratar con la sociedad civil. Organizaciones como Viva Río (organización no gubernamental brasileña que trabaja en Haití) eran realmente la excepción y no la regla.

41. No era fácil encontrar un equilibrio entre la imparcialidad de los agentes humanitarios, la necesidad de garantizar su seguridad y los esfuerzos de los militares por granjearse la confianza y el apoyo de la población local. Por otro lado, en el informe “Towards a culture of security and accountability”, elaborado por el Grupo Independiente sobre la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas bajo la presidencia de Lakhdar Brahimi tras el atentado terrorista perpetrado contra las Naciones Unidas en Argel, se subrayó que las Naciones Unidas se habían convertido en objetivo en varios países porque ya no se consideraba imparcial a la Organización. Por tanto, era importante centrarse en la forma de garantizar la debida seguridad. Las comunicaciones y la divulgación estratégicas solo constituían parte de la solución, ya que lo que realmente contaba era lo que se hacía sobre el terreno y a nivel político.

42. Existía un problema intrínseco de coordinación debido a que los métodos de financiación de las misiones de mantenimiento de la paz, otros organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales eran muy diferentes. A mediano y largo plazo, era fundamental seguir esforzándose para que las misiones de mantenimiento de la paz, otros organismos de las Naciones Unidas, los asociados bilaterales pertinentes y las instituciones financieras internacionales armonizaran sus respectivas acciones.

43. También era muy importante no perder el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz en los países que aportan contingentes. Las reservas y la vehemencia de la opinión pública respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz eran diferentes de un país a otro. No había una solución universalmente válida para conservar el apoyo público a las tareas de mantenimiento de la paz; sin embargo, parecía haber un relativo consenso sobre algunos principios. La labor con la prensa y la opinión pública debía empezar lo antes posible, en gran medida a través de una asociación entre las Naciones Unidas, los gobiernos, los centros de formación sobre mantenimiento de la paz y las organizaciones regionales y lingüísticas. Cada asociado deberá aportar tácticamente y según sus intereses específicos, competencias técnicas y capacidades. Lo más conveniente sería que, cuando un país fuese a desplegar personal de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas pusiesen a su disposición expertos que ayudasen a explicar a los periodistas cómo funcionaba una misión de mantenimiento de la paz, cuál iba a ser su mandato, por qué el país que aporta contingentes había decidido participar en él, y otras cosas por el estilo.

44. Desde 2008, el Centro brasileño de Formación del Ejército para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Centro de Información de las Naciones Unidas colaboraban en la formación de periodistas con el fin de que cubrieran mejor las operaciones de mantenimiento de la paz y entendieran el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas. Una capacitación similar se podría impartir a nivel nacional y regional, utilizando los servicios de formación de personal de mantenimiento de la paz existentes.

45. Quizá convendría también considerar iniciativas de presupuesto reducido que utilizaran Internet, como el aprendizaje electrónico para los periodistas o un centro de recursos para la prensa. Los centros de información de las Naciones Unidas podían ser muy útiles a este respecto, actuando a escala nacional y local para aumentar el apoyo público a las contribuciones financieras y de personal a las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta función debería tenerse en cuenta al estudiar la posibilidad de crear nuevos centros de información de las Naciones Unidas o al asignar recursos en la red de este tipo de centros existente en todo el mundo.

Apéndice

Nota conceptual

1. A lo largo del último año, en los debates de las Naciones Unidas en que se examinaba el futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz, se mencionó sistemáticamente la necesidad de examinar problemas estratégicos, como la sostenibilidad.
2. En el documento oficioso “A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping” se observa que la sostenibilidad a largo plazo de las operaciones de mantenimiento de la paz no solo depende de la disponibilidad de recursos humanos y materiales, sino también del apoyo local. También se reconoce que, en el pasado, la efectividad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se había visto mermada por la ineficacia de la comunicación, que con frecuencia se había exacerbado por la escasa comprensión de la cultura local, la diversidad de opiniones en la población y las divisiones por razones étnicas, de género y de otro tipo. Como consecuencia, las misiones no consiguen a veces encauzar las expectativas, adaptarse a las necesidades reales o sentidas sobre el terreno y mantener el apoyo local.
3. En el seminario de Río de Janeiro que se celebrará sobre el tema “Un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz: perspectivas del Sur”, se examinará la forma de promover el apoyo local y asegurar un progreso sostenible con el tiempo. Al establecerse los objetivos de las operaciones de mantenimiento de la paz no siempre se tiene en cuenta si son sostenibles, y sus logros pueden perderse en parte, o incluso por completo, poco después de que se retire la misión.
4. La cuestión de la sostenibilidad debe abordarse directamente como un aspecto primordial y no como algo secundario. Antes de que exista una “estrategia de retirada” debe haber una “estrategia de permanencia”, que supone el establecimiento de las bases socioeconómicas de la paz y la estabilidad. Una misión debe concluirse de tal forma que no sea preciso volver a recurrir al personal de mantenimiento de la paz.
5. En el seminario se examinarán los tres ámbitos temáticos que se indican a continuación.

A. El mantenimiento de la paz y los aspectos socioeconómicos de la consolidación de la paz

6. Los mandatos para el mantenimiento de la paz han ido incorporando cada vez más tareas de consolidación de la paz, sobre todo para afianzar el estado de derecho. La Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) es un ejemplo de ello: su mandato incluye, entre otros, los siguientes aspectos: reforma del sector de seguridad; desarme, desmovilización y reintegración; buena gobernanza; organización de elecciones; y mejora de los sistemas judicial y penitenciario.
7. El afianzamiento de la función de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los aspectos socioeconómicos de la consolidación de la paz ha resultado más difícil. Cuando se han abordado estos aspectos, las operaciones de mantenimiento de la paz no han introducido amplios cambios estructurales, sino que han adoptado un enfoque más específico mediante tareas tales como ayudar a la

reconstrucción de la infraestructura esencial y la capacidad local y garantizar el suministro de servicios básicos de salud y saneamiento a los grupos vulnerables.

8. La dificultad para alcanzar un consenso sobre la función de las operaciones de mantenimiento de la paz en la consolidación de la paz obedece en parte a que no están claras las relaciones entre seguridad y desarrollo. Pese a que muchos coinciden en que son interdependientes, hay que seguir examinando qué nivel de seguridad es necesario para iniciar el proceso de desarrollo sostenible. Es esencial asimismo determinar qué actividades de desarrollo deberían realizarse para consolidar los logros en el ámbito de la seguridad y poder así avanzar.

9. Todavía subsiste cierta confusión sobre el concepto de “consolidación de la paz”. Algunos consideran que se refiere exclusivamente a medidas relativas al estado de derecho, la reconciliación política y la creación de instituciones, mientras que otros opinan que abarca todos los elementos necesarios para establecer una paz duradera, entre ellos iniciativas sociales y económicas. Habría que hacer una distinción entre las actividades a corto, mediano y largo plazo que suelen emprender los organismos de desarrollo. Aunque no sean necesariamente suficientes para el desarrollo a largo plazo, los proyectos de corta duración pueden ser esenciales para conseguir el apoyo sobre el terreno a las operaciones de mantenimiento de la paz.

10. La contribución del personal de mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz es un tema relacionado con lo anterior. En el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (el informe Brahimi) (A/55/305-S/2000/809) se señala que la labor del personal de mantenimiento de la paz de la operación es mantener un medio local seguro para la consolidación de la paz, mientras que la de los encargados de consolidar la paz es apoyar los cambios políticos, sociales y económicos que creen un medio seguro que pueda autoperpetuarse. El documento oficioso “New horizon” se hace eco de esta opinión cuando señala que en otros ámbitos de la consolidación de la paz, como el suministro de servicios básicos, se puede apelar al personal de mantenimiento de la paz para que apoye a otros agentes en el marco de una iniciativa integrada. La experiencia ha demostrado que, cuando menos, el personal de mantenimiento de la paz actúa a modo de multiplicador de las actividades de consolidación de la paz sobre el terreno.

Cuestiones que quizá deseen examinar los participantes

11. **¿Cuales son las prioridades de desarrollo socioeconómico en el período inmediatamente posterior al conflicto?** En teoría, las actividades socioeconómicas contribuirán al mantenimiento y a la consolidación de la paz. Por ejemplo, la construcción de escuelas puede propiciar la desmovilización de los niños soldados; la creación de oportunidades económicas favorece el desarme, la desmovilización y la reintegración; y la reconstrucción de carreteras puede facilitar la labor de patrullaje y contribuir a atraer inversión privada.

12. **¿Qué tareas deberían correr principalmente a cargo del personal de mantenimiento de la paz?** El personal de mantenimiento de la paz no suele haber sido formado expresamente para apoyar el desarrollo socioeconómico (aunque a veces las fuerzas armadas nacionales realizan esta tarea en los países de origen). Sin embargo, son los primeros sobre el terreno y pueden tener que actuar en zonas de acceso restringido a los civiles por motivos de seguridad. A veces, estas tareas son necesarias para dejar de manifiesto que la función de la misión no es meramente

coercitiva. Para tareas a mediano y largo plazo de consolidación de la paz, otros agentes serán más idóneos.

13. **¿Cómo evolucionará la función del personal de mantenimiento de la paz a lo largo de la misión?** La función del personal de mantenimiento de la paz en la creación de un entorno propicio para el desarrollo es más patente en las primeras etapas de una misión, cuando todavía no hay otros agentes sobre el terreno o su actuación se ve limitada por los riesgos de seguridad. No obstante, a mediano y largo plazo, la población local o las facciones políticas pueden empezar a sentir rechazo hacia la misión, y quizás lo que más convenga es que el personal de mantenimiento de la paz siga ejecutando proyectos de efecto rápido y otras actividades sociales para granjearse el apoyo local.

B. El uso de la fuerza y el apoyo local a las operaciones de mantenimiento de la paz

14. Los contingentes de soldados y policía de las operaciones de mantenimiento de la paz son a veces llamados a realizar una gran variedad de tareas de orden público, como intervenciones antidisturbios, acopio de información de inteligencia o detención de delincuentes. En algunos casos, estas actuaciones requieren el uso de la fuerza.

15. Ya existe bastante consenso sobre las orientaciones que deben regir el uso de la fuerza por las misiones de mantenimiento de la paz. Casi siempre, incluso cuando se actúa con las mejores intenciones, el recurso a la violencia suscita temor y suspicacia. La utilización de la fuerza por las tropas extranjeras contra grupos ilegales suele generar inseguridad entre la población. El uso de la fuerza por el personal de mantenimiento de la paz no solo debe ser comedido, predecible y proporcionado, sino que también debe explicarse claramente a la población. Si la población percibiera que el personal de mantenimiento de la paz utiliza la fuerza de forma arbitraria, no colaboraría con la misión de la forma en que esta tanto lo necesita.

16. Es necesario seguir esforzándose para asegurar que, cuando se haga uso de la fuerza, no se menoscabe, sino que se refuerce, la idea de que los “cascos azules” defenderán a la población y “marcarán la diferencia” sobre el terreno.

17. La incapacidad del personal de mantenimiento de la paz para hacer uso de la fuerza cuando resulta necesario, o su renuencia a ello, puede ser igualmente perjudicial para las misiones y la Organización, como ha demostrado la experiencia. Por un lado, la población que se ve amenazada o atacada por grupos armados, simplemente no puede entender por qué los cascos azules se quedan de brazos cruzados mientras se cometen atrocidades. Por otra parte, es un hecho que el personal de mantenimiento de la paz no puede proteger “a todos de todo y en todo momento”.

Cuestiones que quizá deseen examinar los participantes

18. **¿Se entiende debidamente la relación entre el uso de la fuerza y el apoyo local a las misiones de mantenimiento de la paz?** ¿Es consciente el personal de mantenimiento de la paz —desde el Representante Especial del Secretario General y el comandante de la fuerza hasta la tropa— de las repercusiones del uso de la fuerza en el apoyo local a la misión y, en consecuencia, en la eficacia política de la

operación? ¿Se tiene en cuenta debidamente este factor en los programas actuales de formación?

19. **¿Están las misiones y los contingentes debidamente entrenados para evitar el recurso innecesario a la fuerza?** ¿Qué tipo de experiencia tienen las operaciones de mantenimiento de la paz en la utilización de armas y munición no mortíferas? ¿En qué medida han servido estas armas para combatir la idea de que las operaciones de mantenimiento de la paz son una fuerza coercitiva?

20. **¿Toman las misiones las medidas adecuadas frente al uso indebido de la fuerza?** Los procedimientos vigentes ¿son suficientes y adecuados para evitar, detectar y castigar un uso excesivo de la fuerza? ¿Son las investigaciones suficientemente transparentes para que la población local entienda que el uso indebido de la fuerza por el personal de paz no quedará impune?

21. **¿Qué puede hacerse para evitar en lo posible que se resienta el apoyo local al personal de mantenimiento de la paz ante la imposibilidad de que este proteja “a todos de todo y en todo momento”?** ¿Cómo puede encauzar la misión las expectativas y explicar sus limitaciones sin mostrar debilidad ante quienes son contrarios a su presencia, los cuales podrían sentirse entonces más potentes? ¿Cómo podrían las misiones desvincularse de la violencia cometida por fuerzas nacionales a las que el personal de mantenimiento de la paz quizá deba ayudar?

C. **La generación de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz mediante actividades de divulgación pública**

22. Encauzar las expectativas, adaptarse a las necesidades sobre el terreno y preservar el apoyo local a las operaciones de mantenimiento de la paz son tareas tan complejas como cruciales. Todas las actividades que realiza la misión influyen en cómo es percibida. Las actividades de divulgación y las relaciones con los medios de comunicación son fundamentales para lograr y preservar el apoyo local al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La participación de una operación de mantenimiento de la paz en el desarrollo socioeconómico y la forma en que emplea la fuerza también contribuyen significativamente a generar apoyo público, lo que demuestra la interconexión de los tres ámbitos examinados.

23. En algunos casos, en particular cuando la seguridad se ha consolidado hasta el punto de que la mayoría de los ciudadanos ya no viven bajo la amenaza diaria de la violencia, el personal de mantenimiento de la paz puede seguir ganándose la voluntad de la población prestándole asistencia directamente. En el caso de Haití, la respuesta de la población local a las pequeñas actividades de divulgación ha sido tan positiva que el contingente brasileño asigna cada año una modesta suma exclusivamente a las “actividades civiles y militares”. La cooperación bilateral de los países de origen del personal de mantenimiento de la paz también puede reforzar una imagen positiva entre los partidos políticos y las comunidades.

24. La protección de la labor de los agentes humanitarios también puede mejorar la imagen del personal de mantenimiento de la paz entre los receptores de la ayuda humanitaria. Sin embargo, cuando la población local no apoya totalmente una operación de mantenimiento de la paz, los trabajadores humanitarios pueden preferir que no se les asocie con el personal encargado de llevarla a cabo.

25. Las misiones deben poder “hablar” al público a través de los canales de los medios de comunicación, en especial la radio, con el fin de informarles de sus

valores, fines y estrategias. Estos canales son también importantes para contrarrestar la propaganda destinada a incitar a la violencia o menoscabar la labor de la misión. Las estrategias de comunicación todavía no han recibido la atención que merecen en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Cuestiones que quizá deseen examinar los participantes

26. ¿Cómo lograr que los dirigentes de la misión conozcan las ventajas de las actividades de divulgación? ¿Qué actividades de divulgación pueden llevarse a cabo de forma eficaz en función de los costos y con interferencia mínima en las principales tareas de la misión? Las fuerzas armadas de algunos países compaginan las funciones militares fundamentales con la prestación de servicios sociales básicos en las zonas remotas. ¿Podrían las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas aprovechar su experiencia? Habida cuenta de que los gastos relativamente moderados de estas actividades no suelen poder financiarse con cargo al presupuesto de la misión, ¿qué posibilidades de financiación existen? Es preciso hacer acopio de estas experiencias y compartirlas con todo el sistema.

27. ¿Cuál es la valoración general de la relación entre las operaciones de mantenimiento de la paz y los organismos humanitarios? Una mayor cooperación entre las misiones y los asociados civiles podría a la vez disminuir los malentendidos, mejorar la imagen de la misión y facilitar la prestación de asistencia humanitaria. Las misiones necesitan formación y recursos adecuados para compartir sus mandatos con grupos civiles y forjar de esta forma una alianza. ¿Qué resultados positivos ha mostrado la cooperación entre civiles y militares? ¿Consideran necesario los comandantes explicar a la población por qué es preciso emplear la fuerza y cómo se hizo?

28. ¿Tiene el componente de comunicación pública de una misión un mandato y recursos suficientes para desempeñar una función decisiva en las actividades de divulgación pública? ¿Cómo dan a conocer las misiones sus actividades y cómo entablan contacto con las comunidades afectadas por un conflicto? ¿De qué forma contribuyen las operaciones de mantenimiento de la paz a contener a los medios de comunicación que incitan al odio? ¿Qué enseñanzas se han incorporado a las actividades de divulgación desde el genocidio de Rwanda, donde la radio local servía de potente instrumento de incitación a la violencia?

29. ¿De qué forma pueden llegar mejor los medios de comunicación de las Naciones Unidas a la población de los países en que se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz? ¿Sería legítimo que los medios de comunicación de las Naciones Unidas llevaran entretenimiento y “bienestar cultural” a las poblaciones que son víctimas de violencia y de privaciones? Los derechos culturales son una parte esencial de los derechos humanos. Las actividades culturales pueden considerarse también especialmente eficaces en las estrategias de lucha contra la violencia, ya que contribuyen a restablecer los lazos comunitarios, favorecen una mayor toma de conciencia respecto de los derechos humanos y sirven de válvula de escape para los problemas sociales. ¿Cómo pueden las Naciones Unidas promover el desarrollo de medios de comunicación locales que respeten sus principios y sus fines?