



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual (véase el anexo) del primer debate temático de este año del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebrado el 20 de febrero y titulado “El mantenimiento de la paz tradicional en contraposición a la imposición de la paz”.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y distribuirla como documento del Consejo.

(*Firmado*) Mahamat Zene **Cherif**
Presidente

Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad
sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz



Anexo de la carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Nota conceptual

Debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz titulado “El mantenimiento de la paz tradicional en contraposición a la imposición de la paz”, 20 de febrero de 2015

El 20 de febrero de 2015, el Chad, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebrará un debate temático titulado “El mantenimiento de la paz tradicional en contraposición a la imposición de la paz”. El debate congregará a los miembros del Consejo de Seguridad y a un amplio número de Estados Miembros, incluidos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Se espera que se celebren debates fructíferos sobre los últimos acontecimientos y, más importante aún, sobre los futuros avances en la actividad emblemática de las Naciones Unidas. Se ha invitado al Embajador Richard Nduhura, Representante Permanente de Uganda ante las Naciones Unidas, y al Teniente General Maqsood Ahmed, Asesor Militar para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, a que informen al Grupo de Trabajo.

Contexto

En 1948 se desplegó la primera misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para supervisar el cese de las hostilidades en Oriente Medio. Casi 70 años después, cabría esperar que esta actividad hubiera evolucionado, y lo ha hecho. Este año se cumple el 15º aniversario del Informe Brahimi, que constituye el examen externo más importante que se ha realizado de las operaciones de paz. El contexto actual en el que se despliegan las operaciones de paz ha seguido evolucionando desde el año 2000 y la reciente decisión del Secretario General de crear un Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz ha sido muy bien acogida. El Grupo se encargará de evaluar el estado de las operaciones de paz actuales de las Naciones Unidas y de las necesidades que empiezan a perfilarse.

Mantenimiento de la paz tradicional

El mantenimiento de la paz se concibió en un principio como un instrumento destinado a observar y supervisar un alto el fuego entre dos países que libraban un conflicto armado interestatal. La idea consistía en permitir el desarrollo de un proceso de paz y la resolución de conflictos por medios no violentos. Por consiguiente, los principios fundamentales del mantenimiento de la paz eran el consentimiento de las dos partes beligerantes respecto al despliegue de la misión, la estricta imparcialidad del personal de mantenimiento de la paz desplegado sobre el terreno y el no uso de la fuerza excepto en caso de legítima defensa individual. Sin embargo, en el período posterior a la Guerra Fría, la naturaleza de los conflictos ha cambiado y, al multiplicarse los conflictos intraestatales, han surgido nuevas tendencias en el mantenimiento de la paz.

Mantenimiento de la paz robusto y multidimensional

Desde finales de la década de 1980, en respuesta al giro hacia el uso del mantenimiento de la paz en los conflictos intraestatales, los objetivos de las operaciones de paz han sido multidimensionales e incluyen, entre otros aspectos, contribuir a lograr y aplicar acuerdos de paz que puedan servir de base a instituciones de gobierno inclusivas y legítimas, y apoyar el restablecimiento y la ampliación de la autoridad estatal. Desde finales de la década de 1990, los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz han incluido la protección de la población civil, incluso a través del uso de la fuerza en misiones robustas de mantenimiento de la paz. Las operaciones de paz se despliegan ahora en situaciones en las que hay poca o ninguna paz que mantener. Estas situaciones también se caracterizan por la ausencia de partes en conflicto claramente identificables o de un proceso político viable, así como por la presencia de amenazas asimétricas y no convencionales. Estas evoluciones han hecho que cambie la manera en la que se entienden los tres principios fundamentales mencionados. Como resultado, el consentimiento, que podía erosionarse hasta el punto en que a menudo no quedaba más que un acuerdo nominal, pasó a aceptarse no como el consentimiento de todas las partes en conflicto, sino de las principales. El principio de la imparcialidad, que se entendió inicialmente como el compromiso del personal de mantenimiento de la paz de no intervenir ni siquiera cuando se reanudaban los enfrentamientos entre las dos partes beligerantes, pasó a ser el compromiso de la operación de mantenimiento de la paz de tratar las violaciones del mandato con un criterio equitativo, independientemente del autor. Por último, la excepción en cuanto al no uso de la fuerza se amplió a la defensa del mandato, incluida la protección de los civiles.

Aparición de nuevas amenazas: la hora de imponer la paz

En los últimos años, los grupos terroristas y delictivos se han venido aprovechando de los vacíos de poder en algunas zonas, en particular en África. Esos grupos sienten escaso o nulo interés por los países en los que operan. Dado que se ceban en la población o en los recursos de los países, pueden considerarse elementos perturbadores, cuyo interés radica principalmente en mantener la inestabilidad. Estos grupos hacen más compleja la situación de países ya plagados de inestabilidad o que se enfrentan a incertidumbres tras un conflicto. Los acontecimientos recientes en Somalia con la Misión de Observadores Militares de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), en la República Democrática del Congo con la Brigada de Intervención de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y, hasta cierto punto, en el norte de Malí con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) reflejan cómo la población civil puede, a veces, beneficiarse de que las operaciones de paz adopten una postura más ofensiva¹. En muchos foros diferentes se ha debatido hasta qué punto esas posturas más enérgicas constituyen una “imposición de la paz”.

¹ Proyecto de nota conceptual presentada al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General para el período de sesiones sustantivo de febrero de 2010.

Es posible que parezca que la imposición de la paz² contradice los principios básicos del mantenimiento de la paz. Por ejemplo, las tensiones entre el principio de consentimiento y el principio de imparcialidad en un conflicto interno en el que interviene un gobierno son bastante problemáticas. Por tanto, no es de extrañar que en las Naciones Unidas se haya debatido si las operaciones de paz de las Naciones Unidas deberían recibir el mandato de imponer la paz. Esos debates se recogen parcialmente en la resolución 2098 (2013) del Consejo de Seguridad, en la que se especifica que la Brigada de Intervención de la MONUSCO se estableció “con carácter excepcional”.

Recomendaciones

En vista de lo anterior, el Consejo de Seguridad debería abordar las cuestiones que se describen a continuación.

En primer lugar, puede resultar de utilidad que se defina con precisión cuáles deberían ser las circunstancias “excepcionales” que podrían dar lugar en el futuro a que se aprueben mandatos de imposición de la paz. Hacer balance de las enseñanzas extraídas de las operaciones de imposición de la paz pasadas y presentes, incluidas las de organizaciones regionales como la Unión Africana, podría ser un primer paso acertado.

En otras palabras, es necesario que las Naciones Unidas determinen si las tensiones entre las tareas de imposición de la paz y los tres principios básicos de las operaciones de paz son irreconciliables, si se podría volver a examinar la interpretación de esos principios para dar cabida a las tareas de imposición de la paz, si se podrían adaptar las tareas de imposición de la paz para que encajen con esos principios, o si se debería restringir su aplicación en algunos casos.

En segundo lugar, el Consejo de Seguridad debería estudiar cómo diferenciar mejor el mantenimiento de la paz robusto, en particular para ejecutar los mandatos de protección de los civiles, de la imposición de la paz. ¿Qué diferencia a esas actividades en lo que respecta a las tácticas y los enfoques, los conceptos del uso de la fuerza y, sobre todo, los objetivos estratégicos?

En tercer lugar, paralelamente a esos debates, las Naciones Unidas deberían estudiar cómo permitir que las misiones de mantenimiento de la paz se adapten mejor a la rápida mutación de las condiciones sobre el terreno, a menudo problemáticas, para velar por que las misiones gradúen el uso de la fuerza en su justa medida. Teniendo en cuenta la velocidad a la que pueden cambiar las situaciones sobre el terreno, el Consejo de Seguridad debería pensar en cómo aumentar la capacidad de adaptación de los mandatos.

En cuarto lugar, la Secretaría debería seguir examinando el papel de la disuasión y el uso de la fuerza, incluidas las iniciativas para elaborar directrices que contengan, entre otros, elementos sobre el alcance del uso de la fuerza.

En quinto lugar, como se ha mencionado, los grupos terroristas y delictivos prosperan en las zonas en las que los gobiernos no quieren o no pueden ejercer su autoridad. En regiones como el desierto del Sahel, las fronteras son permeables y

² La imposición de la paz se define como el uso de la fuerza armada real o potencial, que es un instrumento estratégico para obligar a una o más partes beligerantes a que se desarme o vuelva a la mesa de negociación.

los grupos terroristas y delictivos se mueven de un país a otro, lo que, en el mejor de los casos, resta eficacia a las labores de cualquier operación de paz, incluso de las que comprenden tareas de imposición de la paz, y, en el peor de los casos, las puede hacer peligrosas para los países vecinos. El Consejo de Seguridad debe, siempre que sea necesario, adoptar una postura regional sobre los conflictos y aprobar mandatos adecuados para ese problema.

Por último, entretanto, si el Consejo de Seguridad vacila en considerar la adopción de una postura más ofensiva sobre el mantenimiento de la paz en situaciones en las que se cometan atrocidades contra la población civil o si los países de las Naciones Unidas que aportan contingentes y fuerzas de policía se muestran reacios a desplegar personal en las operaciones de paz con el mandato de imponer la paz, las Naciones Unidas podrían plantearse prestar todo el apoyo necesario a las organizaciones regionales dispuestas a hacerlo.
