



**Asamblea General
Consejo de Seguridad**

Distr.
GENERAL

A/50/869
S/1996/71
30 de enero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS

ASAMBLEA GENERAL
Quincuagésimo período de sesiones
Tema 10 del programa
Memoria del Secretario General sobre
la labor de la Organización

CONSEJO DE SEGURIDAD
Quincuagésimo primer año

Carta de fecha 18 de enero de 1996 dirigida al Secretario General por
el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas

Tras la publicación, el 3 de enero de 1995, del suplemento de "Un programa de paz", la Presidencia del Consejo de Seguridad, en una declaración de fecha 22 de febrero de 1995, invitó a los Estados Miembros a que presentaran sus reflexiones sobre las operaciones de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad internacionales.

A continuación se adjunta la contribución de Francia a esa importante cuestión (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones, en relación con el tema titulado "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", y del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Alain DEJAMMET

ANEXO

Suplemento de "Un programa de paz"

NOTA DE FRANCIA

Francia acogió con satisfacción la publicación, el 3 de enero de 1995, del suplemento de "Un programa de paz", preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas. A juicio de Francia, este informe, que tiene en cuenta la experiencia adquirida en el curso de los dos últimos años, constituye una útil contribución a las deliberaciones en curso.

En respuesta a la invitación formulada por el Presidente del Consejo de Seguridad en su declaración de fecha 22 de febrero de 1995, y como complemento a la nota que publicó tras la aparición de "Un programa de paz", el Gobierno de Francia se complace en presentar las reflexiones que figuran a continuación sobre las operaciones de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad internacionales.

I. CARÁCTER ESPECÍFICO DE LAS OPERACIONES DE ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ Y DE MODERACIÓN DE LOS CONFLICTOS

En el suplemento de "Un programa de paz", el Secretario General de las Naciones Unidas distingue en las operaciones de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacionales, la diplomacia y el despliegue preventivos, el establecimiento de la paz (por medios diplomáticos), el mantenimiento de la paz en sentido estricto, la consolidación de la paz después de un conflicto (en particular mediante el desarme de las partes y la reconstrucción de las estructuras políticas y económicas y del entramado social) y la acción coercitiva.

Francia apoya sin reservas esta clasificación, pero propone completarla para tener mejor en cuenta las operaciones que se despliegan cuando el conflicto aún no ha terminado y que tienen por objeto restablecer la paz o moderar el conflicto por medios que conjuguen la búsqueda del consentimiento de las partes, en particular mediante la negociación y medidas restrictivas, destinadas a asegurar el respeto efectivo de la zona de seguridad que se haya establecido o la libre circulación de los convoyes de ayuda humanitaria, por ejemplo.

La utilidad de esta categoría de operaciones, entre las que cabe citar la operación "Turquoise" efectuada en Rwanda, nos lleva a destacar los aspectos siguientes:

- La diferencia fundamental entre estas operaciones y las operaciones clásicas de mantenimiento de la paz es que las primeras se llevan a cabo cuando el conflicto aún no ha finalizado ni está en vías de terminarse, lo que significa por lo general que al menos una de las partes tiene más interés en la continuación que en la terminación del conflicto. Por esa razón, las intervenciones destinadas a poner fin al conflicto no pueden ser neutrales, como tampoco pueden serlo las destinadas a moderarlo, pues tienen necesariamente por objeto modificar el comportamiento de al

menos uno de los adversarios y se concretan en la mayoría de los casos, en impedir a éstos que recurran a las estrategias o tácticas que consideran más adecuadas (particularmente mediante la creación de zonas de seguridad, la prohibición de sobrevolar ciertos territorios o la organización del regreso de los refugiados).

- Si obstaculizan así los planes de una o varias partes en el conflicto, es imposible que esas operaciones gocen desde el principio del consentimiento de aquellas. Así pues, éste sólo puede obtenerse gradualmente mediante la negociación, pero también mediante la ayuda a la población (asistencia médica, operaciones de ingeniería civil, etc.); entretanto hay que prever la posibilidad de recurrir a la fuerza para imponer las condiciones que aún no hayan sido aceptadas, comenzando, de ser necesario, por la presencia misma de tropas de las Naciones Unidas. Por consiguiente, esas operaciones deben autorizarse sobre la base del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Por otra parte, el dispositivo de la fuerza sobre el terreno debe, al igual que sus equipos de protección y de combate, concebirse de modo que haga posible el uso de la fuerza.
- Esas intervenciones entrañan también un riesgo de escalada que, de no controlarse puede modificar el carácter de la operación y transformarla en una acción militar coercitiva, es decir, de imposición de la paz. No debe excluirse en principio una evolución de ese tipo, pero es preciso tener en cuenta su costo político (abandono de ciertos cometidos de la fuerza, principalmente) y su dificultad técnica (cambio del dispositivo militar). Las operaciones de establecimiento de la paz y de moderación de los conflictos exigen por lo tanto rigor y control en cuanto al inicio del enfrentamiento, pero también y sobre todo, en la medida de lo posible, una superioridad militar indiscutible.
- Habida cuenta de la limitada capacidad militar de las Naciones Unidas, de ello se deduce, que esas operaciones no pueden ser muy numerosas. El Consejo de Seguridad habrá de seleccionar cuidadosamente los casos en que sean necesarias.
- Esas operaciones, fundadas en la capacidad de intimidación pero también en la búsqueda del consentimiento de las partes, no deben ser neutrales sino imparciales. Las condiciones del mandato pueden ser contrarias a los objetivos o los métodos de combate de una de las partes en mayor medida que los de otra, pero la fuerza de las Naciones Unidas debe hacer que todas ellas las respeten sin distinciones, asumir la función de árbitro y velar por que se respete esa función.
- Esas operaciones, particularmente delicadas, deben estar a cargo de tropas debidamente preparadas. El adiestramiento para el combate y conocimiento del medio en el que van a intervenir son los elementos esenciales de su adiestramiento. La formación básica debe, no obstante, complementarse mediante el aprendizaje de técnicas de negociación, de modo que las fuerzas, y en particular sus mandos, estén dotados de verdaderas aptitudes para la negociación con distintas autoridades.

II. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE REACCIÓN RÁPIDA DE LAS NACIONES UNIDAS

El período que se demora la constitución de fuerzas de las Naciones Unidas es a menudo excesivamente largo: el ejemplo más típico es el de la UNAMIR II, que tardó seis meses en ser desplegada desde que se aprobó la resolución del Consejo de Seguridad que autorizaba su creación. Así pues, Francia propone que se mejore esa situación mediante la aplicación real y el perfeccionamiento del sistema de módulos de fuerzas de reserva y el establecimiento de módulos de intervención rápida en el marco de ese sistema.

A. Aplicación y perfeccionamiento del sistema de módulos de fuerzas de reserva

El sistema de módulos de fuerzas de reserva, establecido en 1994, no es plenamente operacional, pues su eficacia depende de la rapidez con que la Secretaría de las Naciones Unidas puede, en virtud de él, constituir una fuerza coherente y adaptada a la operación prevista, y, por consiguiente, de la precisión de los datos que son proporcionados. Conviene, pues, que la Secretaría siga promoviendo ese sistema entre más Estados y, al mismo tiempo, pida a los Estados que ya participan en él que precisen su aportación y presenten una descripción detallada (o "volumétrica") de los módulos que propongan. En esa descripción deberían mencionar también los plazos necesarios para el despliegue de cada módulo a fin de evitar, por ejemplo, que una unidad de combate llegue al lugar de operaciones mucho antes que los módulos de apoyo que necesita.

Por otra parte, es difícil crear de la nada una estructura de mando viable. Convendría que los países que tuvieran la capacidad necesaria propusieran módulos de mando constituidos por una estructura básica de Estado Mayor a la que se sumarían oficiales de otros Estados participantes en el sistema. Francia cuenta con módulos de ese tipo capaces de entrar en acción en un plazo de cuatro días; algunos de sus elementos podrán servir igualmente para reforzar el centro de vigilancia de las operaciones que forman parte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

B. Crear módulos de intervención rápida

El peligro es que esas medidas no sean suficientes; el sistema de módulos de fuerzas está pensado para permitir su despliegue en el plazo de dos meses, el cual resulta excesivo habida cuenta de que toda demora agrava la situación en el terreno y reduce las posibilidades de éxito de la operación que se prepara.

Por tanto, el Gobierno de Francia juzga particularmente interesante la propuesta que ha hecho el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe suplementario de "Un programa de paz", de que se cree una fuerza de reacción rápida. Consciente, sin embargo, de las dificultades políticas y técnicas que entraña un proyecto de esta envergadura, propone que se creen módulos de intervención rápida dentro del sistema de fuerzas en estado de alerta. La primera característica de estos módulos sería el breve plazo

necesario para el despliegue, de dos a diez días. La preocupación por la eficacia a que obedece la instauración de este sistema exige igualmente que las tropas ofrecidas sean de buena calidad, al igual que sus pertrechos y armamento, que las jerarquías de mando estén prefijadas y que las Naciones Unidas y los Estados que hayan ofrecido módulos de intervención rápida organicen conjuntamente ejercicios, tal vez a nivel de Estado Mayor y, sobre el terreno, mediante maniobras de movilización de contingentes.

Francia había anunciado, en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno que celebró el Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992, que estaba dispuesta a proporcionar a las Naciones Unidas, en el plazo total de 12 días, hasta dos contingentes de 1.000 efectivos cada uno; ateniéndose a esa promesa, anuncia que enviará a la Secretaría, lo antes posible, información sobre las características detalladas de dichos módulos.

III. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE ESTADO MAYOR EN LAS NACIONES UNIDAS

Pese a los importantes esfuerzos que ha hecho la Secretaría de las Naciones Unidas por desarrollar los servicios a que nos referimos, y sobre todo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la falta de capacidad de Estado Mayor en las Naciones Unidas, tanto en el ámbito de la planificación como en el del mando, menoscaba la eficacia de las operaciones de la Organización y, en este sentido, parece que la necesidad más imperiosa es definir las operaciones militares de ejecución de los mandatos decretados por el Consejo de Seguridad. Esa capacidad debería reforzarse dotando de más medios al Departamento y estableciendo equipos especiales para cada operación.

A. Desarrollo de la capacidad de planificación

La planificación militar, para ser plenamente eficaz, deberá tener por objeto no sólo aplicar las decisiones políticas (los mandatos decretados por el Consejo), sino contribuir además a su preparación.

También sería conveniente seguir incrementando la capacidad de planificación operativa anticipada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Sería aconsejable que, a fin de hacer más eficaz esa planificación, se elaboraran estrategias de intervención desde el momento en que estallara una crisis que pudiera requerir una operación de las Naciones Unidas.

Francia es partidaria de que desde el momento en que empiece a pensarse seriamente en iniciar una operación, se envíe automáticamente al terreno un equipo compuesto por miembros de la célula de planificación del Departamento y un elemento de planificación que comprenda ineludiblemente un módulo aportado por un país que quiera demostrar su interés particular en la operación. Dicho equipo prestaría asistencia a los responsables de la fuerza: el futuro representante especial del Secretario General y, cuando fuera posible, el futuro jefe militar de la operación, y se encargaría concretamente de elaborar el marco conceptual de la operación, que se adjuntaría al informe que presentara el Secretario General al Consejo de Seguridad y facilitaría los debates de éste.

En este orden de cosas, el Gobierno de Francia pone a disposición de las Naciones Unidas un módulo de planificación cuyo plazo de envío es de 48 horas.

Una vez aprobada la resolución en virtud de la cual se establezca una operación, el grupo a que se ha hecho referencia, reforzado gradualmente con los futuros jefes de los principales contingentes nacionales, se encargaría de la planificación militar de la operación en su conjunto, para lo cual, ante todo, elaboraría un reglamento militar detallado y fijaría el calendario inicial de las operaciones.

Por último, una vez puesta en marcha la operación, sería normalmente la célula de planificación del Departamento la que se ocuparía de adaptarla a la evolución de la situación militar y política, lo que podría requerir la preparación y corrección en el plano militar de nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad que modificaran el mandato inicial, hasta la planificación de la retirada de la fuerza. No obstante, probablemente sea necesario, en los casos de operaciones importantes y complejas, recurrir también a un módulo de planificación.

En caso de que haya que desplegar módulos de intervención rápida, los jefes de los contingentes militares ofrecidos a las Naciones Unidas para la ocasión u otros oficiales representantes de los Estados aportantes reforzarán el equipo a que nos hemos referido para planificar la intervención de dichos módulos.

B. Mejoramiento de la jerarquía de mando

La institución de una verdadera planificación debería facilitar por sí misma el ejercicio del mando de las fuerzas.

Aun así, es importante aumentar la eficacia de los estados mayores de mando, sobre todo en el caso de las misiones más importantes y delicadas, acelerando su constitución y limitando su necesaria heterogeneidad. Este es el sentido de nuestra propuesta de crear módulos de mando (véase supra, II A), que serían particularmente útiles en los casos de despliegue de módulos de intervención rápida.

Hay que seguir desarrollando el centro de vigilancia de las operaciones del Departamento. Francia propone que el personal de este centro esté reforzado por los representantes de los Estados participantes en la operación que lo deseen, lo que permitirá, al mismo tiempo, dar a estos Estados una información más rápida y precisa acerca de la evolución de la situación en la zona de operaciones y aumentar los medios de vigilancia de la Secretaría.

Sería deseable precisar la naturaleza de la autoridad del jefe de la fuerza (y, en última instancia, el Secretario General) sobre los contingentes nacionales. Francia estima que esta autoridad debería ser análoga a la del control operativo. Además, deben precisarse con claridad las normas de enfrentamiento en el caso de cada una de las fuerzas.

Por último, los numerosos incidentes y dificultades acaecidos han demostrado cuán importante es armonizar la actuación de los componentes civil y

militar de las operaciones, para evitar tanto la duplicación de tareas como una división de funciones demasiado rígida (con arreglo a la cual el componente civil se encargaría, ante todo, de las funciones administrativas y de negociación).

El tipo de jerarquía de mando depende evidentemente de la naturaleza de la misión. Sin embargo, la experiencia lleva a recomendar que, por un lado, en todas las operaciones de cierta envergadura, se designe automáticamente un representante especial del Secretario General dotado de plena autoridad sobre los diversos componentes de la operación y, por otro, al menos en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz y de mediación en conflictos, en las que las actividades militares (que pueden llegar incluso al combate) y las actividades de negociación y ayuda humanitaria están inextricablemente unidas, se cree una estructura integrada que requiera una colaboración estrecha entre civiles y militares en todos los escalones de mando, sin exceptuar la esfera logística.

*

* *

En suma, Francia es consciente de que el éxito de las operaciones de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad internacionales depende también, en gran parte, de la calidad de las tropas destinadas a ellas. Por ello, apoya la idea de elaborar un programa de formación de equipos itinerantes de capacitación en mantenimiento de la paz, en el que propone participar activamente destinando oficiales franceses a estos equipos y celebrando, a su vez, cursillos de capacitación en su territorio. También está dispuesta a abrir progresivamente sus centros especializados de capacitación a pasantes extranjeros y a ayudar a los Estados que lo deseen a crear centros nacionales de capacitación, en colaboración con los organismos competentes de las Naciones Unidas.
