



**Asamblea General
Consejo de Seguridad**

Distr. general
2 de junio de 2014
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo octavo período de sesiones
Tema 53 del programa
**Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos**

Consejo de Seguridad
Sexagésimo noveno año

**Carta de fecha 1 de junio de 2014 dirigida al Secretario
General por el Representante Permanente de la
Federación de Rusia ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual para el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el tema “Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: nuevas tendencias”, que se celebrará el 11 de junio de 2014 bajo la Presidencia del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y la nota conceptual adjunta como documento oficial de la Asamblea General, en relación con el tema 53 del programa, y del Consejo de Seguridad.

(Firmado) **Vitaly Churkin**



Anexo de la carta de fecha 1 de junio de 2014 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas

[Original: ruso]

Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: nuevas tendencias

Nota conceptual

El 11 de junio de 2014, la Federación de Rusia, en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, organizará un debate abierto sobre el tema “Operaciones de Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: nuevas tendencias”. El debate contará con la participación de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, un amplio número de Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y la Secretaría de las Naciones Unidas, y está previsto que genere un intercambio provechoso de opiniones sobre uno de los campos de actuación más relevantes y de mayor vigencia de la Organización. El Secretario General de las Naciones Unidas llevará a cabo una presentación.

La evolución de los enfoques de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas obedece principalmente al cambio en las características específicas de los conflictos a los que debe responder la Organización. En la actualidad, a diferencia de la época de operaciones de mantenimiento de la paz “clásicas”, la gran mayoría de las crisis cuya solución requiere la decisión de desplegar operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o de ampliar su mandato se caracterizan por ser conflictos armados de carácter no internacional, que a menudo son calificados como internos o nacionales (por lo general, enfrentamientos entre fuerzas gubernamentales y formaciones militares no gubernamentales). Estos conflictos surgen por una amplia serie de causas y reúnen factores complejos, pero suelen contar con un elemento común: la importancia crucial de la reconciliación nacional para su resolución. Existe una salvedad, que es la existencia de organizaciones terroristas y grupos armados transnacionales que pueden beneficiarse del vacío dejado por las autoridades del Estado y que no tienen en cuenta las preocupaciones ni intereses del país en el que actúan.

Si bien se han desplegado operaciones de mantenimiento de la paz con el objetivo de solucionar estos conflictos internos, se da la nueva circunstancia de que, en la actualidad, dichas operaciones a menudo no tienen más elección que intervenir en unas condiciones en las que no hay paz que mantener, o bien esta es precaria, y que exponen a los efectivos de mantenimiento de la paz a amenazas no convencionales y a mayores riesgos para su seguridad. En general, la opinión mayoritaria considera que en dichas condiciones, una participación internacional más amplia puede servir, como mínimo, para impulsar la estabilización. Al mismo tiempo, cada vez es más necesario tener en cuenta la disposición de los países que aportan contingentes a asumir esos mayores riesgos. Además, el despliegue de cascos azules suele realizarse en paralelo a la presencia sobre el terreno de otros contingentes armados extranjeros (procedentes de otros países o de organizaciones regionales), enviados regionales e internacionales o misiones especiales. Esto representa tanto una dificultad añadida como la posibilidad de fomentar colaboraciones más estrechas.

1. Uno de los hitos de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en este sentido fue la aprobación en marzo de 2013 de la resolución 2098 (2013) del Consejo de Seguridad, en la que se prorrogó el mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y se decidió dotar a la Misión de una Brigada de Intervención, capacitada para actuar de manera preventiva y llevar a cabo operaciones ofensivas selectivas. Poco después, el Consejo de Seguridad, en su resolución 2100 (2013), decidió crear una operación de mantenimiento de la paz en Malí. El Consejo, teniendo en cuenta las amenazas específicas existentes en dicho país, autorizó a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí a utilizar todos los medios necesarios para llevar a cabo su mandato, incluido para disuadir las amenazas y tomar medidas activas para prevenir el regreso de elementos armados a los principales centros de población. Cabe recordar que en mandatos anteriores y de manera habitual se han usado los términos “todos los medios necesarios” o “todas las medidas necesarias”. En algunos casos, los efectivos de mantenimiento de la paz hicieron uso de la fuerza a gran escala; un ejemplo pertinente es la intervención de la Operación de las Naciones Unidas en Côte d’Ivoire de conformidad con el mandato establecido en la resolución 1933 (2010) del Consejo de Seguridad.

Estas nuevas circunstancias de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas parecen no coincidir plenamente, y en algunos casos incluso chocar, con los principios básicos del mantenimiento de la paz. Por ello, este problema debería reflejarse en los documentos de las Naciones Unidas relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz acordados por sus Estados Miembros. Hasta ahora, contamos con un enfoque fragmentario respecto a una tendencia creciente.

La Organización, en la figura de la Secretaría y de los Estados Miembros, y en concreto de los países que aportan contingentes, se encuentran inevitablemente ante la tarea de elaborar un enfoque claro e integral respecto a una amplia gama de cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de las operaciones, así como de evaluar su efectividad y su repercusión en la imagen de la Organización. En particular, esto hace referencia a la necesidad de razonar con precisión y comprender con claridad sus objetivos y acciones (en relación con preguntas como a qué parte apoyar o qué medidas robustas de apoyo ofrecer en favor de la reconciliación nacional, entre otras). Cuando una de las partes de un conflicto interno es el gobierno, resulta muy complicado superar las contradicciones entre el principio de consentimiento y el principio de imparcialidad, como se ha podido comprobar en algunas misiones actuales. Es absolutamente fundamental definir, de manera precisa y oportuna, las estrategias de estabilización y los conceptos militares, el ámbito de uso de la fuerza, los métodos efectivos de dirección y mando y el establecimiento de los contingentes y medios necesarios, incluida la capacitación de los cascos azules y su dotación logística. Es esencial comprender los nuevos problemas que surgirán inevitablemente durante la labor del personal de las Naciones Unidas, incluido el personal humanitario, que trabaja sobre el terreno en paralelo a las operaciones de mantenimiento de la paz.

En estas nuevas condiciones es cada vez más acuciante abordar la cuestión de la seguridad de los efectivos de mantenimiento de la paz, en particular en las situaciones en las que las amenazas que se ciernen sobre ellos provienen de grupos armados no estatales. Un aspecto profundamente preocupante es el posible aumento

de bajas entre los efectivos de mantenimiento de la paz a consecuencia de su participación directa en acciones militares, si bien en la actualidad, y según las estadísticas, las bajas obedecen principalmente a situaciones de legítima defensa. Los Estados Miembros y la Secretaría de las Naciones Unidas deberán deliberar ampliamente a fin de aclarar las cuestiones relacionadas con la pérdida de la protección especial otorgada a los efectivos de mantenimiento de la paz de conformidad con el derecho internacional humanitario y los aspectos jurídicos relacionados con la responsabilidad de su violación.

Además, los efectivos de mantenimiento de la paz deben contar con el equipo adecuado, un perímetro de seguridad, medios de transporte y otros elementos que les permitan llevar a cabo su mandato en condiciones seguras. Esto puede generar gastos, cuyo examen corresponde a los órganos interestatales correspondientes.

2. En cierta medida, estos nuevos y ambiciosos mandatos están relacionados con la cuestión del refuerzo de los recursos y el fortalecimiento operativo y técnico de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, incluido mediante el uso de las tecnologías punteras. Cada vez es más evidente que las tecnologías avanzadas (como los vehículos aéreos no tripulados y no armados y los recursos de ingeniería y medicina más avanzados) pueden contribuir a que los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se cumplan más plenamente y a mejorar la protección y la seguridad del personal, así como a facilitar la orientación sobre el terreno. Esos aspectos positivos fueron puestos de relieve durante una exposición informativa ofrecida recientemente por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, a pesar de la actitud globalmente positiva respecto de la idea de modernizar las operaciones de mantenimiento de la paz, los debates mantenidos en las Naciones Unidas sobre nuevas tecnologías específicas, en particular sobre los vehículos aéreos no tripulados y no armados, suscitan una serie de cuestiones de carácter político, jurídico y presupuestario. Existen dudas con respecto al control de la información obtenida y la gestión de su confidencialidad. El despliegue de vehículos aéreos no tripulados y no armados en la República Democrática del Congo ha planteado problemas sobre su extensión temporal, su eficiencia en función de los costos y su efectividad operacional, así como otras cuestiones relacionadas con el personal. El Consejo de Seguridad, en una carta dirigida al Secretario General (S/2013/44), señaló que el uso en esta operación en la República Democrática del Congo durante un período de prueba de “equipos para la obtención de imágenes y equipos electrónicos, además de capacidad de análisis conexas, especialmente la capacidad de vigilancia del tipo de la proporcionada por sistemas aéreos no tripulados”, se llevaría a cabo, cuando se cuente con dicho equipo, según las circunstancias de cada caso y sin perjuicio del examen de las implicaciones jurídicas, financieras y técnicas del uso de sistemas aéreos no tripulados que vienen realizando los órganos competentes de las Naciones Unidas.

En este momento, dicho examen por los órganos interestatales competentes de las Naciones Unidas genera profundas discrepancias, pero se encuentra en un punto propicio para ofrecer a la Organización un enfoque equilibrado, que adopte incluso la forma de documentos normativos.

No cabe ninguna duda de que todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben contar con los recursos necesarios, incluidos

contingentes y equipos para cumplir sus mandatos. Uno de los modelos que se vienen aplicando activamente en los últimos tiempos consiste en el traslado temporal de personal y equipo de unas misiones a otras, en función de sus carencias, que pueden estar motivadas por un agravamiento drástico de sus circunstancias. En algunos casos, este mecanismo ha demostrado ser eficaz. Sin embargo, la cooperación entre misiones no debe afectar al grado de cumplimiento de cada uno de sus mandatos, a la seguridad de los cascos azules y al nivel de disciplina presupuestaria. Cabe preguntarse acerca de la disposición de los países que aportan contingentes a suministrar efectivos y medios para la ejecución de tareas en entornos más difíciles o simplemente distintos.

Los mandatos de las misiones integradas actuales son cada vez más complejos e incluyen, junto con el restablecimiento de la seguridad en los países afectados, funciones que van desde numerosas tareas de consolidación de la paz hasta complejas labores de reconstrucción del Estado en su sentido más amplio. Una experiencia reciente ha suscitado la pregunta de si las Naciones Unidas es capaz de asumir, tanto desde el punto de vista político como del financiero, todo ese conjunto de tareas al mismo tiempo, en particular en aquellas situaciones en que los conflictos surgen de manera cíclica y se caracterizan por períodos de marcado empeoramiento de la situación de la seguridad. Por ello, en algunos casos es preciso que los mandatos establezcan prioridades, mediante la secuenciación del cumplimiento de tareas, a fin de que la sobrecarga de las misiones no repercuta en su capacidad de contribuir a la seguridad y de fomentar procesos políticos y la reconciliación nacional.

Como es natural, todo lo anteriormente mencionado no constituye una lista exhaustiva de las nuevas tendencias en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero probablemente describe las más relevantes y las que más pueden influir en su transformación cualitativa. La fragmentación del marco político y judicial interestatal al respecto empuja a los Estados Miembros a proseguir con el debate activo, elaborar doctrinas adecuadas y preparar y aprobar, en un futuro previsible, documentos normativos sobre la base del análisis de las lecciones aprendidas.

No hay duda de que el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General desempeñará un papel esencial para que los Estados Miembros adopten estas decisiones, así como para orientar a la Secretaría sobre las cuestiones generales de mantenimiento de la paz. Los aspectos logísticos, presupuestarios y de personal deberían abordarse en el marco de la Quinta Comisión. Los debates fructíferos de estos órganos sirven para que el Consejo de Seguridad pueda tomar decisiones fundamentadas respecto a la elaboración de mandatos individuales para las misiones de mantenimiento de la paz, teniendo en cuenta al mismo tiempo la opinión de los países que aportan contingentes y la situación sobre el terreno.

Una cooperación incluyente en el marco de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad permitirá ofrecer a la Secretaría la orientación necesaria, así como fortalecer la asociación estratégica en el ámbito de la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, cuyo principal mérito reside en su carácter universal y su singular legitimidad.

La conveniencia de adoptar un documento final estará determinada por los resultados del debate abierto futuro.