



Consejo de Seguridad

Distr. general
8 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Carta de fecha 5 de agosto de 2011 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la India ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de comunicarle que, durante la presidencia de la India, está previsto que el Consejo de Seguridad celebre un debate abierto sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, concretamente el viernes 26 de agosto de 2011. A fin de contribuir a orientar las deliberaciones sobre el tema, la India ha preparado el documento de concepto que se adjunta, titulado “El mantenimiento de la paz: balance y preparación para el futuro” (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) H. S. Puri
Representante Permanente



Anexo de la carta de fecha 5 de agosto de 2011 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la India ante las Naciones Unidas

Presidencia de la India del Consejo de Seguridad Agosto de 2011

El mantenimiento de la paz: balance y preparación para el futuro

Documento de concepto

El mantenimiento de la paz, término que no aparece en la Carta de las Naciones Unidas, se ha convertido en una empresa fundamental de las Naciones Unidas; consume más recursos, da trabajo a más gente y ocupa más tiempo del Consejo de Seguridad que cualquier otra cuestión. Ningún otro instrumento del Consejo ha tenido mayores repercusiones en la proveniencia y aplicación del derecho internacional y el derecho internacional humanitario que los mandatos de mantenimiento de la paz. El mantenimiento de la paz representa el concepto de la cooperación de los Estados Miembros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mejor que ningún otro esfuerzo colectivo.

En los dos últimos decenios, el monto de los presupuestos de mantenimiento de la paz se ha multiplicado aproximadamente por 27, el personal de mantenimiento de la paz se ha multiplicado por 10 y el número de operaciones de mantenimiento de la paz ha alcanzado cotas sin precedentes. Pese a las graves deficiencias y las abundantes imperfecciones, resulta evidente que el mantenimiento de la paz y el personal de mantenimiento de la paz han obtenido resultados. El hecho de que otras organizaciones de seguridad internacionales y regionales hayan asumido la responsabilidad del mantenimiento de la paz y hayan dado ese calificativo a las fuerzas desplegadas en el exterior es otro indicador de éxito.

Han existido varias generaciones de operaciones de mantenimiento de la paz. En los cinco primeros decenios de su existencia las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas consistían principalmente en operaciones de vigilancia de treguas o de interposición de personal militar de mantenimiento de la paz entre combatientes. Posteriormente, el tamaño, el alcance y la naturaleza de las misiones de mantenimiento de la paz experimentaron un cambio drástico. A menudo se desplegaban en el contexto de conflictos dentro de los Estados (a diferencia de los conflictos entre Estados). Los mandatos se ampliaron a fin de incluir la aplicación de determinadas normas y la asunción de determinadas funciones que normalmente realizaban las autoridades estatales (por ejemplo, celebración de elecciones, administración de justicia, cumplimiento de la ley). El Consejo comenzó también a generar mandatos que invocaban los Capítulos VI y VII de la Carta conjuntamente. Eso supuso un aumento considerable del número de situaciones en que se autorizaba o se exigía el uso de la fuerza por el personal de mantenimiento de la paz. De resultas de ese proceso, las operaciones de mantenimiento de la paz complejas o multidimensionales que se pusieron en marcha en los dos últimos decenios comenzaron a adquirir una dimensión adicional de consolidación de la paz. Además, ha aparecido una generación aún más reciente de misiones con mandato exclusivo de consolidación de la paz. En la actualidad se reconoce que el personal de mantenimiento de la paz ha actuado y sigue actuando como primer agente de consolidación de la paz.

Así pues, las operaciones de mantenimiento de la paz se han adentrado en un nuevo territorio. La evolución de la naturaleza y el alcance de sus mandatos ha planteado importantes cuestiones de derecho internacional en general, y de soberanía estatal, derecho internacional humanitario y normas internacionales de derechos humanos en particular. La medida en que se pueden usar las misiones de mantenimiento de la paz como instrumentos de innovación en la aplicación del derecho internacional y las normas internacionales es un ámbito que requiere un mayor grado de entendimiento común entre los Estados Miembros. La relación de esas innovaciones con los principios que rigen el mantenimiento de la paz, entre los que figuran el consentimiento de las partes, la no utilización de la fuerza excepto en casos de legítima defensa o defensa de un mandato y la imparcialidad, deberá aclararse más para que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas conserven su credibilidad y aceptabilidad universales. A menudo el personal de mantenimiento de la paz se ve obligado a tomar decisiones de importancia vital en situaciones de ambigüedad jurídica. También se les pide a menudo que tomen duras decisiones de índole moral. Para que las actividades de mantenimiento de la paz sean eficaces es preciso que esos hombres y mujeres operen en un entorno de certeza jurídica.

Especial atención merece la cuestión del consentimiento, que tiene consecuencias para el concepto de la soberanía del Estado que constituye la base de la Carta.

El principal problema a que se enfrentan hoy en día las misiones de mantenimiento de la paz es la escasez de recursos. El gasto anual actual en mantenimiento de la paz es inferior a 8.000 millones de dólares de los Estados Unidos. A título comparativo, cabe señalar que, si bien la dotación de efectivos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad desplegada en el Afganistán es prácticamente la misma, el gasto total de las operaciones de mantenimiento de la paz en los dos últimos decenios (menos de 50.000 millones de dólares de los Estados Unidos) es inferior al gasto anual de la Fuerza, según los datos disponibles.

Existe una profunda discordancia entre los recursos y los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Los efectivos de mantenimiento de la paz desplegados por las Naciones Unidas en el Congo bajo el mandato de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) en 1961 apenas llegaban a 20.000. El mandato se detallaba en menos de 300 palabras en la página web de las Naciones Unidas. Unos cuatro decenios más tarde, las Naciones Unidas desplegaron de nuevo cerca de 20.000 efectivos en el mismo país como parte de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC). En el sitio web de las Naciones Unidas se necesitan unas 3.000 palabras para describir el mandato.

La escasez de recursos se pone de manifiesto en varios casos. Por ejemplo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) opera en una zona de dimensiones comparables a las de un continente, pero tiene que arreglarse en su zona de responsabilidad con un porcentaje de un efectivo de mantenimiento de la paz por varios cientos de kilómetros cuadrados. Los multiplicadores de fuerza que les permitirían aprovechar sus recursos no están presentes en cantidad suficiente.

La situación resulta insatisfactoria y se impone la necesidad de celebrar un debate en profundidad sobre el problema de los recursos. La incapacidad del Consejo para hacerlo dará lugar a deficiencias en el rendimiento de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que erosionarán a su vez la legitimidad del Consejo.

El mantenimiento de la paz es una asociación de colaboración entre el Consejo de Seguridad, que representa la voluntad de la comunidad internacional, la Asamblea General, que aprueba los presupuestos, y el país anfitrión, que da su consentimiento a una operación de mantenimiento de la paz. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía son parte integral de esa asociación y facilitan la cooperación. El personal de mantenimiento de la paz representa al Consejo sobre el terreno y convierte sus palabras en obras. Los países que aportan efectivos y fuerzas de policía son, de hecho, los intermediarios fundamentales en ese proceso.

El Consejo de Seguridad está obligado a consultar al personal de mantenimiento de la paz. Este requisito se basa en lo previsto explícitamente en el Artículo 44 de la Carta y obedece además al interés en la eficacia del funcionamiento. El conocimiento directo que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía obtienen de las realidades sobre el terreno y su considerable experiencia en mantenimiento de la paz deben tenerse en cuenta en el proceso de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad. Asimismo, es evidente que el Consejo necesita un mayor acceso a la información en su ámbito de responsabilidad, que se ha incrementado enormemente. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, muchos de los cuales no solo tienen efectivos sobre el terreno, sino también representación diplomática, actividades de cooperación técnica y económica y, en ocasiones, representantes de la sociedad civil y una presencia comercial, están capacitados como nadie para proporcionar información creíble y útil.

Ha habido progresos en cuanto a la mejora del proceso de consulta, pero aún pueden lograrse avances a fin de explotar plenamente el potencial de esta relación. Las reuniones consultivas deben ser estructuradas y predecibles en lo que al programa y el calendario se refiere. Esto permitirá a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía optimizar sus contribuciones sustantivas.

Uno de los motivos por los que los mandatos no son acordes con los recursos son las escasas consultas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía durante el proceso de generación del mandato. En el informe Brahimi se recomendó un proceso de generación de mandatos en dos etapas en que el Consejo podía dejar una resolución en forma de proyecto hasta que la Secretaría pudiera confirmar si los Estados Miembros podían o no aportar los contingentes necesarios y los elementos de apoyo esenciales. Hasta la fecha esto no se ha llevado a la práctica; este podría ser el momento adecuado para hacerlo.

En vista de que la energía, los recursos y las capacidades mundiales comienzan a escasear, la necesidad de celebrar consultas es cada vez mayor y mayores serán también los beneficios que se deriven de ellas.

Las asociaciones de colaboración también han introducido innovaciones, como el despliegue conjunto de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales y de seguridad. Unas tres cuartas partes de los efectivos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de los

presupuestos se despliegan en el continente africano. El refuerzo de las capacidades de la Unión Africana en materia de mantenimiento de la paz es un requisito esencial para mejorar las condiciones de seguridad en las zonas más conflictivas de África.

El establecimiento de una asociación de colaboración no significa que se deba ceder terreno. El número de actores en las situaciones de conflicto va en aumento y la comunidad internacional debe desarrollar sinergias entre dichos actores y, al mismo tiempo, adoptar medidas para evitar la duplicación de tareas y los gastos innecesarios. El mantenimiento de la paz es una de las competencias fundamentales de las Naciones Unidas. Seguirán produciéndose situaciones de crisis y, habida cuenta de la legitimidad y credibilidad sin par de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, es probable que siga habiendo demanda de las capacidades del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Es preciso proteger esos conocimientos especializados.

Se necesitan capacidades policiales y de estado de derecho para consolidar la capacidad de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz. Los Estados Miembros deben reflexionar sobre los tipos de capacidades que se necesitan y sobre su composición y proveniencia. Este ejercicio debe llevarse a cabo con arreglo a las necesidades de las autoridades nacionales, teniendo en cuenta las condiciones de los países anfitriones. Debe promoverse un enfoque del mantenimiento de la paz centrado en las capacidades que se rijan por la demanda y responda a las prioridades nacionales.