



Consejo de Seguridad

Distr. general
9 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Carta de fecha 3 de julio de 2014 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Rwanda ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de informarle de que, bajo la presidencia de Rwanda, el Consejo de Seguridad tiene previsto celebrar un debate abierto sobre el tema “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: las Naciones Unidas y su asociación con entidades regionales y su evolución”.

El debate abierto se celebrará el lunes 28 de julio de 2014. A fin de contribuir a orientar el debate sobre el tema, Rwanda ha preparado la nota conceptual que se adjunta (véase el anexo).

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

Aprovecho la oportunidad para expresarle la seguridad de mi consideración más distinguida.

(Firmado) Eugene-Richard **Gasana**
Embajador

Representante Permanente de Rwanda ante las Naciones Unidas



Anexo de la carta de fecha 3 de julio de 2014 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Rwanda ante las Naciones Unidas

Nota conceptual

Debate abierto del Consejo de Seguridad sobre “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: las Naciones Unidas y su asociación con entidades regionales y su evolución”, que se celebrará en julio de 2014

I. Introducción

La demanda de operaciones internacionales de paz sigue siendo elevada, mientras que la voluntad de la comunidad internacional de intervenir está disminuyendo y los presupuestos de defensa siguen reduciéndose. En consecuencia, el concepto de responsabilidad colectiva y de una mayor regionalización en materia de seguridad sigue teniendo un atractivo cada vez mayor. En África, este concepto se ha puesto a prueba con la creación de brigadas regionales de reserva y el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz conjuntas de carácter regional. Sin embargo, sigue habiendo dificultades considerables, y el mantenimiento de la paz en África seguirá necesitando el apoyo externo en el futuro previsible.

Es en ese marco que la Misión Permanente de Rwanda ante las Naciones Unidas, durante el ejercicio de la presidencia del Consejo de Seguridad por Rwanda en julio de 2014, convocará un debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el tema “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: las Naciones Unidas y su asociación con entidades regionales y su evolución”, que se prevé celebrar el 28 de julio de 2014.

II. Antecedentes

En el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas se prevé la participación de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular como los primeros agentes en responder a fin de asegurar el “arreglo pacífico de las controversias de carácter local” antes de someter las controversias al Consejo de Seguridad. En ese Capítulo se dispone que el Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad, pero más adelante condiciona “las medidas coercitivas” a la autorización del Consejo de Seguridad. Es importante que examinemos y evaluemos el progreso de la asociación entre las organizaciones regionales y el Consejo de Seguridad en las operaciones de mantenimiento de la paz, que es una de las medidas coercitivas utilizadas por el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las tragedias de Rwanda y Srebrenica demostraron los fracasos del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el decenio de 1990 y la necesidad imperiosa de contar con mecanismos de colaboración y respuesta regional

de respuesta rápida. En el informe Brahimi (A/55/305-S/2000/809), escrito en 2000 en respuesta a esos fracasos, se hicieron algunas recomendaciones destinadas a mejorar los aspectos operacionales y doctrinales del mantenimiento de la paz, incluida la necesidad de que las organizaciones regionales y subregionales participen en el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la seguridad. Como resultado de ello, las misiones que se han emprendido tras la publicación del informe Brahimi se han caracterizado por una participación cada vez mayor de terceras partes y organizaciones regionales que no dependen de las Naciones Unidas, entre ellas la Unión Africana, la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo.

III. Tendencias actuales

Nos parece adecuado hacer un balance de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en el continente africano, donde las capacidades se han puesto a prueba más que nunca, como la participación de las Naciones Unidas en una operación híbrida de mantenimiento de la paz, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). También debemos examinar los modelos de apoyo financiero y técnico prestado por las Naciones Unidas y la Unión Europea a las operaciones de mantenimiento de la paz con liderazgo africano. Debemos examinar, además, los casos en que organizaciones regionales han desplegado sus fuerzas para restablecer la estabilidad y crear un entorno adecuado para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, como en los casos de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA) y la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA), entre otros. También debemos examinar la disposición de las Naciones Unidas para apoyar las aspiraciones de organizaciones regionales o subregionales a participar en el mantenimiento de la paz y la seguridad en su región, mediante el despliegue de sus propias fuerzas, como el despliegue de la Fuerza de Protección y Disuasión por parte de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) para contribuir a restablecer la paz y la estabilidad en Sudán del Sur.

En Darfur, Somalia, Malí, la República Centroafricana y Sudán del Sur, las organizaciones regionales y subregionales se han esforzado mucho para prestar apoyo a las Naciones Unidas y han demostrado que su presencia es muy valiosa. A continuación se presentan algunas de las operaciones de mantenimiento de la paz existentes, como muestra de la evolución de la colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, especialmente la Unión Africana.

La situación en el Sudán/Darfur: En 2004, la Unión Africana desplegó una misión de mantenimiento de la paz en el Sudán, que recibió el apoyo de la Unión Europea, las Naciones Unidas y la OTAN antes de que fuera sustituida en 2008 por una misión conjunta sin precedentes, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), que fue la primera misión híbrida entre las Naciones Unidas y la Unión Africana y la misión de mantenimiento de la paz más grande del mundo. Si bien la UNAMID es digna de encomio por la excelente labor realizada en la contención de la situación en Darfur, puso de manifiesto las

deficiencias operacionales de una operación híbrida de mantenimiento de la paz como resultado de las limitaciones logísticas y estratégicas y de cuestiones relacionadas con la preparación de algunos contingentes.

La situación en Somalia: En enero de 2007, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana estableció la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) con el pleno apoyo de las Naciones Unidas. La AMISOM sigue prestando apoyo al Gobierno Federal de Somalia en sus esfuerzos por estabilizar el país y fomentar el diálogo político y la reconciliación; facilitar la entrega de la ayuda humanitaria, y crear las condiciones necesarias para la reconstrucción y el desarrollo sostenible de Somalia. La AMISOM se beneficia de un conjunto de medidas de apoyo logístico de las Naciones Unidas, las donaciones bilaterales y las contribuciones voluntarias a través de un fondo fiduciario gestionado por las Naciones Unidas. La Unión Europea proporciona los recursos necesarios para el pago de las prestaciones de los efectivos y otros gastos conexos, en el marco del Mecanismo para la Paz en África. Las Naciones Unidas también pusieron en marcha la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (UNSOA) (véase la resolución 1863 (2009) del Consejo de Seguridad), una operación de apoyo a las actividades sobre el terreno dirigida por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. También se estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) (véase la resolución 2102 (2013) del Consejo de Seguridad) para interponer los “buenos oficios” de las Naciones Unidas y proporcionar una serie de actividades de asesoramiento normativo estratégico en apoyo del proceso de paz y reconciliación del Gobierno Federal. La UNSOM ha recibido instrucciones de las Naciones Unidas para que colabore estrechamente con la AMISOM, la IGAD, la Unión Europea y otros asociados regionales, bilaterales y multilaterales.

La situación en Malí: La AFISMA, la misión conjunta de la Unión Africana y la CEDEAO, se puso en marcha en Malí y fue autorizada por el Consejo de Seguridad en su resolución 2085 (2012). La AFISMA ayudó a Malí recuperar el control de su integridad territorial antes de que su autoridad fuera transferida a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) en julio de 2013. La Unión Europea proporcionó recursos esenciales a la AFISMA y Francia envió a sus propias tropas para expulsar a los militantes islámicos en el norte de Malí.

La situación en la República Centroafricana: La Misión de la Comunidad Económica de los Estados de África Central para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (MICOPAX) se reasignó a la MISCA, la misión de mantenimiento de la paz dirigida por la Unión Africana y respaldada de la Unión Europea que fue establecida por el Consejo de Seguridad en su resolución 2127 (2013) para estabilizar el país. En la actualidad, la MISCA está siendo transferida a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), en que se incorporarán misiones de mantenimiento de la paz de otros países. El despliegue rápido de la MISCA y las fuerzas francesas de la operación Sangaris demostraron ser esenciales para salvar la vida de civiles e impedir una tragedia de mayores proporciones en la República Centroafricana. Sin embargo, dada la magnitud y amplitud geográfica de la crisis, las necesidades en materia de seguridad sobre el terreno superan con creces la capacidad y el número de efectivos internacionales desplegados. Por consiguiente, el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las

Naciones Unidas, decidió establecer una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (véase la resolución 2149 (2014) del Consejo de Seguridad). La MISCA tiene el mandato de establecer un entorno adecuado para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz antes de la transferencia del mandato de la MISCA a la MINUSCA el 25 de septiembre de 2014, y las Naciones Unidas prestarán apoyo logístico.

La situación en Sudán del Sur: Recientemente, a la luz de la escalada de la violencia y la crisis humanitaria en Sudán del Sur, la IGAD desplegó una fuerza considerable de tres batallones para proteger a los civiles y a los observadores de la IGAD. La fuerza de la IGAD, que ha recibido el mandato del Consejo de Seguridad para operar bajo el mando unificado y el control del Comandante de la Fuerza de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), recibe apoyo financiero y logístico de las Naciones Unidas.

IV. Alcance del debate abierto

La participación de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tiene un valor añadido, y su papel cada vez más importante hace que la necesidad de un proceso de coordinación especial sea menor que la necesidad de contar con un marco simplificado para hacer frente adecuadamente a los retos inevitables relacionados con los recursos, la preparación y los aspectos políticos y operacionales de la cooperación, lo que lleva a preguntarse lo siguiente: ¿Qué formas adoptarán las misiones futuras y cómo mancomunarán sus recursos y asignarán las responsabilidades? ¿Cómo deberán ser las asociaciones futuras y, sobre la base de las experiencias pasadas y actuales, cómo podemos prepararnos mejor para encarar los importantes retos que tenemos por delante?

Muchas de las organizaciones regionales y subregionales se enfrentan a las mismas limitaciones de recursos para la realización de sus actividades de mantenimiento de la paz, lo que pone de relieve la importancia de que los recursos se correspondan con los mandatos, con independencia de la organización a que se haya asignado la ejecución de esos mandatos. La misión encargada de ejecutar un mandato debería recibir fondos suficientes y otros recursos necesarios, especialmente efectivos que cuenten con la preparación adecuada. En particular, la Unión Africana ha realizado misiones sobre el terreno durante casi una década, y, si bien ha probado que tiene la capacidad de desplegarse rápidamente cuando no existe una presencia de las Naciones Unidas, con frecuencia ha tenido dificultades para obtener el equipo que necesita y para fomentar la capacidad de sus sedes, que es lo que sucede actualmente en la República Centroafricana y en Somalia.

V. Cuestiones que se propone someter a examen

En este contexto, los participantes en el debate abierto deben examinar, en sus intervenciones, las cuestiones siguientes:

1. De carácter político

El Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y lo que abarca; la posibilidad de aplicar la Carta a las asociaciones entre las Naciones Unidas y los

acuerdos regionales o incluso subregionales y las comunidades económicas regionales, como la CEDEAO, la Comunidad Económica de los Estados de África Central y otras.

Establecer con precisión el mando y el control. El mando y el control efectivos de las operaciones apuntalan el éxito y la credibilidad; sin embargo, esa es una de las esferas en que se pueden introducir mejoras. Se puede hacer más para fortalecer el papel de las sedes en cuanto a proporcionar orientación estratégica y apoyo, y el mando y las estructuras de control de las misiones en relación con la realización de operaciones, para asegurar la gestión eficaz de las operaciones.

La institucionalización de la flexibilidad: Las ventajas comparativas han intervenido de diversas formas en el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz en África hasta el momento, pero principalmente de manera circunstancial. Debería prestarse mayor atención a la comprensión de la forma en que se puede lograr una colaboración eficaz, y a la creación de mecanismos de coordinación que puedan activarse en caso necesario.

El reparto de responsabilidades: ¿Quién hace qué? Las funciones complementarias de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el nuevo marco de mantenimiento de la paz en África.

Las ventajas comparativas de las intervenciones regionales: Las transiciones en Malí y la República Centroafricana han demostrado el carácter complementario de las funciones de las comunidades económicas regionales, la Unión Africana y las Naciones Unidas, sobre la base de las ventajas comparativas de las tres, que van desde la generación de fuerzas y su despliegue rápido y vigoroso (Unión Africana/comunidades económicas regionales) hasta las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz (Naciones Unidas).

2. De carácter operacional

Si las Naciones Unidas van a depender más de los acuerdos regionales o incluso de los países vecinos para responder a las crisis con rapidez y de manera disuasoria, está demostrado que es necesario invertir más en la prestación de apoyo en materia de equipo, logística y capacitación; esto resulta más evidente en Somalia, la República Centroafricana y Malí.

Aumentar el apoyo a las misiones. Contar con sistemas de logística eficientes es fundamental para la eficacia de las operaciones; sin embargo, estos sistemas escasean considerablemente. Esto ha hecho que las misiones de África dependan totalmente del apoyo de otros agentes, como la OTAN para el transporte aéreo, los Estados Unidos de América para la contratación de proveedores de servicios logísticos o las Naciones Unidas para la entrega de módulos generales de apoyo, como en el caso de Somalia. Aunque algunos Estados Miembros africanos cuentan con una capacidad logística considerable, esta no se ha aprovechado. También hay que prestar atención a un modelo de apoyo que se basa en la contratación externa de la prestación de servicios, como han hecho las Naciones Unidas. Habrá que abordar estas cuestiones para que las operaciones de apoyo a la paz en África puedan desplegarse sin tener que depender de la buena voluntad de terceros.

Mejorar la planificación conjunta. La planificación adecuada ha sido un reto fundamental. En numerosas ocasiones, el Consejo de Seguridad ha rechazado los planes de la Unión Africana para el despliegue de una misión, debido a las

deficiencias observadas en la planificación y a la insuficiencia de la información. Existe la creencia de que a menudo los procesos de planificación de operaciones africanas de apoyo a la paz se han emprendido de manera improvisada, y a veces sin coordinación. Sin embargo, en las ocasiones en que diversos departamentos y divisiones de la Comisión de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales participaron conjuntamente en los procesos de planificación o en que estos se realizaron de manera conjunta con las Naciones Unidas, se obtuvieron algunos de los mejores resultados.

Las más recientes iniciativas de planificación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en relación con Somalia o la planificación conjunta entre la CEDEAO y la Unión Africana en relación con Malí o la coordinación actual entre las Naciones Unidas y la Unión Africana para la eliminación gradual de la MISCA y la transferencia de su mandato a la MINUSCA dan testimonio de ello y sirven de modelo para el futuro. Para que se obtengan mejores resultados, habrá que reforzar la capacidad de planificación disponible en la Unión Africana y en los acuerdos económicos regionales y los mecanismos regionales, y los Estados Miembros y sus socios tendrán que invertir más en el fortalecimiento de la función de la sede estratégica en Addis Abeba y los elementos de planificación en las regiones.

3. De carácter financiero

En 2008, el Consejo de Seguridad celebró un debate sobre el fortalecimiento de las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como consecuencia de lo cual se aprobó la resolución 1809 (2008), en la que el Consejo acogió con satisfacción el establecimiento de un grupo de personalidades de la Unión Africana y las Naciones Unidas para examinar las modalidades de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana. El grupo Prodi, como se lo conoció, examinó la forma en que las Naciones Unidas y la Unión Africana podrían mejorar la previsibilidad, la sostenibilidad y la flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz llevadas a cabo por la Unión Africana con el mandato de las Naciones Unidas. Entre las principales recomendaciones incluidas en el informe del grupo estaban las siguientes:

- Las Naciones Unidas y la Unión Africana deben adoptar medidas concretas para fortalecer la relación mutua y crear una asociación más eficaz con miras a abordar las cuestiones que figuran en la agenda conjunta.
- La utilización de contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para financiar por un período no superior a seis meses operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana y autorizadas por las Naciones Unidas, según el caso; el apoyo se proporcionaría básicamente en especie y cuando estuviera claro que la misión quedaría a cargo de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en un período de seis meses.
- Establecer un fondo fiduciario de múltiples donantes y de carácter voluntario que centre su atención en el fomento general de la capacidad para la prevención y la solución de conflictos y la consolidación de las instituciones.
- La Unión Africana debe examinar la posibilidad de fomentar su capacidad logística mediante opciones innovadoras.

- Establecer un equipo de la Unión Europea y las Naciones Unidas para examinar las modalidades detalladas con miras a aplicar las recomendaciones del informe.

No se han logrado avances desde la publicación del informe Prodi en diciembre de 2009. Además, se han hecho esfuerzos a nivel de la Unión Africana para poner en marcha formas alternativas de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana, incluidas las propuestas formuladas el año pasado por el grupo encabezado por el Sr. Obasanjo, pero hasta el momento no se ha hecho progreso al respecto. Cabe preguntarse cómo podemos asegurar una financiación previsible si las limitaciones de la financiación han afectado a todas las operaciones africanas hasta el momento. Habrá que establecer nuevas modalidades de cooperación y mecanismos financieros que proporcionen los niveles necesarios de previsibilidad y sostenibilidad financieras.

VI. Formato y resultados

El debate abierto será presidido por la Ministra de Relaciones Exteriores de Rwanda, la Honorable Louise Mushikiwabo. El Secretario General, el Presidente de la Comisión de la Unión Africana y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad serán invitados a presentar información en el Consejo de Seguridad. Se prevé la publicación de un documento final.
