



Consejo de Seguridad

Distr. general
5 de marzo de 2018
Español
Original: inglés

Carta de fecha 2 de marzo de 2018 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de informarle de que, bajo la presidencia del Reino de los Países Bajos, el Consejo de Seguridad tiene previsto celebrar un debate abierto el miércoles 28 de marzo sobre el tema “Acciones colectivas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”. El objetivo del debate abierto es examinar formas de mejorar la participación de todos los agentes (las naciones anfitrionas, las organizaciones regionales, el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y la Secretaría) en el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en particular en los actuales entornos complejos y de alto riesgo.

Con este fin, el Reino de los Países Bajos ha preparado la nota conceptual que se adjunta (véase el anexo). Esperamos que la nota conceptual ayude a las delegaciones participantes a hacer intervenciones específicas. Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Karel J.G. van Oosterom
Embajador
Representante Permanente



Anexo de la carta de fecha 2 de marzo de 2018 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas

Nota conceptual para el debate abierto en el Consejo de Seguridad sobre el tema “Acciones colectivas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: apoyo al aumento del impacto y el desempeño en los actuales entornos complejos y de alto riesgo”, que se celebrará el 28 de marzo de 2018

Resumen

El Reino de los Países Bajos está organizando un debate abierto de alto nivel sobre el tema “Acciones colectivas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” que tendrá lugar el 28 de marzo de 2018.

El objetivo del debate es examinar formas de mejorar la participación de todos los agentes en el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en particular en los actuales entornos complejos y de alto riesgo. Se trata de una responsabilidad compartida de todas las partes interesadas (las naciones anfitrionas, las organizaciones regionales, el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y la Secretaría. La forma en que podemos trabajar juntos para cumplir mejor la primacía del proceso político necesario para apuntalar la solución de conflictos a largo plazo y aumentar el impacto y el desempeño de las operaciones será decisiva.

La falta de progreso o incluso un deterioro de la situación en países como Sudán del Sur, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Malí, y la elevada tasa de bajas a causa de actos hostiles contra la población civil y el personal de mantenimiento de la paz ponen de relieve la urgencia de esta cuestión.

Antecedentes

1. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental en el logro de la seguridad y el sostenimiento de la paz en muchos conflictos, más recientemente en Liberia, Côte d'Ivoire y Sierra Leona. Para millones de civiles, las Naciones Unidas son el último puerto que puede “salvarlos del infierno”. Decenas de miles de efectivos de las fuerzas de mantenimiento de la paz (militares, policías y civiles) hacen todo lo posible para ejecutar su mandato. Hombres y mujeres arriesgan su vida a diario para proteger a otras personas, y demasiados tienen que hacer el sacrificio supremo.

2. En el último decenio, el número de guerras civiles importantes casi se ha triplicado y los conflictos se han vuelto cada vez más complejos. Los factores transfronterizos, como la degradación del medio ambiente, la delincuencia organizada transnacional y el extremismo violento, se basan en las rivalidades locales y las exacerbaban. A menudo, no hay un proceso político creíble e inclusivo para aplicar un acuerdo de paz y las partes en el conflicto no están comprometidas con la búsqueda de una solución negociada duradera. En algunos casos, los grupos rebeldes, los gobiernos, las organizaciones delictivas y otras partes socavan u obstruyen activamente una solución política, a veces bloqueando el acceso humanitario y atacando a los civiles atrapados en el conflicto. Como resultado de ello, mujeres, hombres y niños sufren y los desplazamientos y la migración aumentan vertiginosamente.

3. Al mismo tiempo, somos testigos de un aumento de los ataques, incluidos los atentados terroristas, dirigidos contra el personal de mantenimiento de la paz en varias operaciones. En 2017 se registró el mayor número de bajas, en términos absolutos, del personal de mantenimiento de la paz a causa de actos de violencia en más de dos decenios.

4. En la mayoría de los países o regiones donde se han desplegado misiones, las circunstancias son drásticamente diferentes de lo que eran hace 20 años. Algunas operaciones de mantenimiento de la paz hacen frente a amenazas asimétricas y a agentes que no se rigen por el derecho internacional. En su informe sobre la mejora de la seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas titulado *Improving the Security of UN Peacekeepers*, el ex Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas, Teniente General Carlos Alberto dos Santos Cruz, concluyó que las Naciones Unidas y los Estados Miembros no lograban adaptarse a las nuevas realidades sobre el terreno. En su informe, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz también señaló la necesidad de realizar cambios y exhortó a la utilización de enfoques más adaptados a las circunstancias concretas.

Asumir la responsabilidad

5. Para poder hacer frente a las nuevas realidades, los diversos agentes involucrados en las operaciones de mantenimiento de la paz deben renovar su alianza de responsabilidad compartida e impulsar algunas de las reformas que se necesitan con mayor urgencia. Estas requieren una acción rápida, aunque fundamentada, por el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros (en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía), la Secretaría y las organizaciones regionales.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

6. Una de las principales responsabilidades del Consejo de Seguridad es proporcionar a las operaciones de mantenimiento de la paz mandatos racionales, realistas y –cuando sea necesario– firmes. Lamentablemente, los mandatos no siempre se ajustan al contexto específico de la misión de que se trata y, en algunos casos, no son totalmente realistas, manejables o realizables. Además, los mandatos no

siempre están en consonancia con los desafíos operacionales sobre el terreno, ni están respaldados por los recursos políticos, financieros y humanos necesarios.

7. Fortalecer la primacía del proceso político también implica la secuenciación de las tareas encomendadas, dado que las situaciones de conflicto difíciles requieren asignar con cuidado las prioridades. En algunas situaciones, una solución podría ser modificar la zona de impacto de la misión a fin de maximizar sus efectos. En otras, podría ser adoptar un enfoque gradual, centrándose inicialmente en un conjunto limitado de tareas críticas y luego ampliar el alcance de la misión a medida que cambia el entorno. Corresponde al Consejo de Seguridad forjar un consenso, secuenciar y orientar los mandatos para encarar las prioridades más urgentes, y prestar apoyo político a los Estados anfitriones, los agentes regionales y otros, a fin de asegurar que las misiones de mantenimiento de la paz puedan cumplir las tareas que se les ha encomendado.

8. El Consejo de Seguridad debería establecer objetivos estratégicos claros y pedir a la Secretaría que facilite estrategias para toda la misión con resultados concretos y estados finales claramente definidos que respalden esos objetivos. Esas estrategias deberían servir de guía para todos los componentes de la Misión (militar, civil y de policía) y ofrecer una base clara para definir objetivos alcanzables a corto, mediano y largo plazo que puedan traducirse en planes, directrices y necesidades de recursos para cada componente.

9. Las estrategias también deberían tener en cuenta las actividades de otras entidades de las Naciones Unidas y los asociados sobre el terreno, en particular el equipo de las Naciones Unidas en el país, las organizaciones regionales y las instituciones financieras internacionales. Deberían incluir elementos de referencia para ayudar a los dirigentes de la misión y el Consejo de Seguridad en la evaluación de los progresos y, de ser necesario, permitirles hacer los cambios apropiados en el mandato o adoptar otras medidas. A fin de lograr el efecto deseado, el Consejo debe adoptar decisiones basadas en un análisis más preciso de la situación sobre el terreno, metas realistas y la disponibilidad y aplicabilidad de los diversos instrumentos de paz y seguridad a su alcance. Los exámenes estratégicos pueden ser un instrumento útil a ese respecto.

10. El Consejo de Seguridad tiene un papel clave que desempeñar en relación con las naciones anfitrionas. Lamentablemente, el mundo ha experimentado demasiadas situaciones en las que estas naciones dan marcha atrás en sus compromisos o infringen el derecho internacional. En los casos en que los países anfitriones no cooperen con las Naciones Unidas, las menoscaben o incluso ataquen a sus propios ciudadanos, la respuesta del Consejo de Seguridad debe mostrar unidad y fuerza, entre otras cosas mediante condenas, visitas a los países, una colaboración estrecha con las organizaciones regionales y la posibilidad de imponer sanciones. Los miembros del Consejo deberían hacerse eco de estos mensajes actuando bilateralmente a nivel del país.

Estados Miembros de las Naciones Unidas, en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía

11. Como se destacó en los informes del Teniente General Cruz y el General de División Patrick Cammaert, es responsabilidad de los Estados Miembros proporcionar contingentes y capacidades adecuados a las Naciones Unidas. Estos deberían estar debidamente capacitados, equipados y preparados para hacer frente a los desafíos del mantenimiento de la paz en entornos complejos y de alto riesgo. Como se destaca en el informe de Cruz, el desempeño insatisfactorio puede ser fatal. A este respecto, cabe mencionar que 44 Estados Miembros han asumido la responsabilidad de adherirse a los Principios de Kigali sobre la Protección de los Civiles.

12. Además, es necesario cambiar la mentalidad: debe quedar claro que el personal de mantenimiento de la paz pueden ser llamado a intervenir. Deberá estar preparado para actuar de manera decisiva y es posible que deba usar la fuerza en defensa del mandato, especialmente en lo que respecta a la protección de los civiles.

13. En varias Reuniones de Ministros de Defensa sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas consecutivas (la más reciente de las cuales se celebró en Vancouver (Canadá) en noviembre de 2017) se recibieron importantes promesas de aporte de contingentes, fuerzas de policía y capacidad de formación de los Estados Miembros. Sin embargo, la disponibilidad oportuna de activos especializados sigue siendo un problema, especialmente en algunas de las zonas de más alto riesgo de las misiones.

14. A pesar del amplio acuerdo de que el aumento de la participación de mujeres uniformadas contribuiría a la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la proporción de estas solo ha aumentado ligeramente. Los Estados Miembros deberían redoblar sus esfuerzos para mejorar esta situación, ya que la participación de mujeres en el mantenimiento de la paz es fundamental para lograr la paz sobre el terreno.

15. Hay una presión creciente para conseguir ahorros. Al mismo tiempo, los mandatos necesitan recursos suficientes. Si bien las Naciones Unidas tienen la responsabilidad de demostrar la buena gestión de las cuotas de los Estados Miembros, las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben recibir los recursos necesarios para garantizar la ejecución de los mandatos, así como la protección y la seguridad del personal.

Secretaría

16. El principal objetivo de una operación de paz debe ser facilitar procesos políticos sostenibles. Para lograr ese objetivo, el Secretario General debe reivindicar su derecho de trabajar con todas las partes en un conflicto, en particular en los entornos en que la legitimidad y la imparcialidad de las Naciones Unidas es puesta en tela de juicio por las partes en un conflicto, y de informar al Consejo de Seguridad cuando el nivel necesario de compromiso con el proceso político, o la cooperación en el seno de las Naciones Unidas, no se respete.

17. Las organizaciones regionales y subregionales, en particular la Unión Africana, están ayudando cada vez más a encarar los desafíos a la paz y la seguridad. A menudo se les encomienda dirigir los procesos políticos que deben sustentar la solución a largo plazo de conflictos y participan cada vez más en las actividades de imposición de la paz, muchas veces junto con las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, estos esfuerzos para fomentar un proceso político –a través del diálogo, las negociaciones y la reconciliación nacional– pueden tropezar con dificultades y demoras.

18. Entretanto, las operaciones de mantenimiento de la paz hacen frente a riesgos y costos elevados sin un nivel proporcional de influencia política o responsabilidad para llevar a las partes en el conflicto a una solución pacífica de las controversias. Únicamente un enfoque verdaderamente mancomunado entre las Naciones Unidas y los agentes regionales y subregionales puede generar los progresos necesarios en el proceso político.

19. La Secretaría, en particular el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, tiene la responsabilidad de apoyar las misiones de manera eficiente y eficaz, basándose en la demanda de los interesados sobre el terreno. Los trámites burocráticos deberían reducirse y, en lo posible, las responsabilidades deberían delegarse a las misiones sobre el terreno. Las reformas del Secretario General centradas en la paz y la

seguridad, la gestión y el sistema para el desarrollo son una oportunidad para superar los problemas de la fragmentación y la compartimentación y deberían fortalecer la coordinación entre los distintos agentes de la Secretaría, tanto en la Sede como sobre el terreno. Para lograr la paz se necesita un enfoque verdaderamente integrado, que también tenga en cuenta los fondos y programas de las Naciones Unidas y otros tipos de asistencia internacional.

20. Como señaló el informe de Cruz, las Naciones Unidas deben velar por que sus misiones estén integradas y dirigidas por personal bien capacitado y con los conocimientos, el equipo y la mentalidad adecuados para la labor, y por que ese personal rinda cuentas de su desempeño. La Célula de Planificación de la Capacidad y Generación de Fuerzas Estratégicas ha contribuido a hacer el seguimiento de las promesas hechas en las cumbres de líderes y las reuniones de ministros de defensa y a obtener más compromisos de contribuciones de los Estados Miembros. Esto ayuda a la Secretaría a mantener niveles de desempeño y rendición de cuentas más elevados y adoptar medidas correctivas cuando sea necesario.

21. Los catalizadores esenciales y las capacidades (por ejemplo, los helicópteros, la evacuación médica y la inteligencia sobre el mantenimiento de la paz) son fundamentales para el éxito de las misiones en entornos de alto riesgo. Los esfuerzos de la Secretaría para asegurar la disponibilidad de esas capacidades deben continuarse, con el apoyo de planes de rotación a largo plazo, entre otras cosas. Esto también requiere compromisos oportunos y a largo plazo de los Estados Miembros para la provisión de esos catalizadores esenciales.

22. Los exámenes independientes de las misiones encomendados por el Secretario General son una herramienta relativamente nueva y útil, y las recomendaciones deberían dar lugar a rápidos cambios sobre el terreno. Al proponer operaciones nuevas o reconfiguradas, la Secretaría también debería ofrecer opciones que abarquen toda la gama de respuestas posibles.

23. Por último, la Secretaría debería proporcionar al Consejo de Seguridad un análisis franco del conflicto e informes honestos sobre lo que puede lograr una misión con los medios y recursos disponibles, planteando opciones y recomendaciones al Consejo. Esas ideas deberían compartirse en los informes del Secretario General al Consejo a fin de fundamentar mejor la adopción de decisiones.

Conclusión

24. La gestión de los desafíos actuales en las operaciones de mantenimiento de la paz exige que todos los agentes se comprometan plenamente a cumplir sus responsabilidades en apoyo del mantenimiento de la paz, desde la estrategia política a las cuestiones operacionales, a fin de adaptarse a la naturaleza cambiante de los conflictos.

Cuestiones para el debate

25. A fin de guiar el debate, los Estados Miembros podrían considerar la posibilidad de abordar las siguientes cuestiones en sus declaraciones:

a) ¿Cómo podemos asegurar que el Consejo de Seguridad, las organizaciones regionales y otros agentes clave trabajen juntos más eficazmente para buscar y aplicar soluciones políticas, y para aumentar la coherencia estratégica?

b) Habida cuenta del sentimiento compartido de la urgencia para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en entornos complejos y de alto riesgo, ¿cómo debe definirse el éxito en esas circunstancias y cómo podemos mejorar el seguimiento de los progresos?

c) Concretamente, ¿qué pueden hacer los diferentes agentes –naciones anfitrionas, organizaciones regionales, el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y la Secretaría– para cumplir más eficazmente su responsabilidad de mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz?

d) ¿Qué medidas deberían adoptarse para fortalecer el enfoque de la misión en su conjunto de las operaciones de mantenimiento de la paz, integrando los elementos políticos, civiles y militares?

e) ¿Cómo podemos revitalizar un sentido de responsabilidad compartida en pos del éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz entre las principales partes interesadas, incluido el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, las organizaciones regionales, los países anfitriones y los contribuyentes financieros?

f) ¿Qué debería hacerse para garantizar que las misiones de mantenimiento de la paz más complejas tengan la capacidad y los recursos necesarios (por ejemplo, finanzas, elementos catalizadores esenciales y contingentes y fuerzas de policía bien formados)?

Ponentes:

- Secretario General
- Presidente de la Comisión de la Unión Africana, Moussa Faki
- Directora de la organización no gubernamental GREFFA (Groupe de Recherche, de'Etude, de Formation Femme-Action), Fatimata Touré