



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual del sexto debate temático de este año del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebrado el 31 de agosto sobre el tema “Desarrollo bilateral y multilateral de la capacidad de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía”.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y la nota conceptual a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y disponer su publicación como documento del Consejo.

(Firmado) Mahamat Zene **Cherif**
Presidente

Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad
sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz



Anexo de la carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Nota conceptual para el debate temático de 31 de agosto de 2015 del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz titulado “Desarrollo bilateral y multilateral de la capacidad de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía”

El 31 de agosto de 2015, el Chad, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebrará un debate temático sobre el desarrollo bilateral y multilateral de la capacidad de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. El debate reunirá a los miembros del Consejo de Seguridad y a una amplia variedad de países que aportan contingentes y fuerzas de policía para examinar la forma de potenciar el importante desarrollo bilateral y multilateral de la capacidad a fin de producir en forma más previsible el efecto que buscan todos los interesados, a saber, el país donante, el país o la organización regional receptora y las Naciones Unidas. El Representante Permanente Adjunto del Japón ante las Naciones Unidas, Sr. Yoshifumi Okamura, y el Director de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Sr. David Haeri, han sido invitados a presentar exposiciones informativas.

Programas de capacitación y equipamiento

Los programas bilaterales de asesoramiento, capacitación o equipamiento de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía han sido una característica de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas durante decenios. Esos programas están patrocinados por varios Estados Miembros y otros agentes y adoptan diversas formas. Puede atribuirse a ese tipo de asistencia la ampliación a través de los años de la base de contribuyentes a la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pues ayuda a llenar los principales vacíos en materia de capacidad de las misiones, aumenta el nivel general del rendimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno, y promueve la formación de valiosos lazos bilaterales de defensa y diplomáticos entre los Estados Miembros. En la Cumbre sobre el Mantenimiento de la Paz celebrada en 2014, muchos países expresaron interés en contribuir al desarrollo de la capacidad de otros países que aportan contingentes y fuerzas de policía, lo que indicaba la posibilidad de extender considerablemente el desarrollo de la capacidad entre un grupo más numeroso de Estados Miembros.

Los programas de capacitación y equipamiento pueden consistir en acuerdos puntuales de apoyo concertados entre dos Estados para atender a una necesidad determinada, o en asociaciones de fomento de la capacidad a largo plazo que abarcan a varios países y se prolongan durante decenios. El programa de más larga duración de ese tipo es el Programa de capacitación y asistencia para operaciones de emergencia en África (ACOTA), administrado por los Estados Unidos desde 1997. Actualmente ACOTA forma parte de un programa más amplio denominado

Iniciativa mundial de operaciones de paz (GPOI) que trabaja con 52 países asociados en África, Asia, Europa y América Latina. En 2014, los Estados Unidos anunciaron la Alianza para la Respuesta Rápida Africana en las Actividades de Mantenimiento de la Paz, una inversión de 110 millones de dólares al año durante un período de entre tres y cinco años, que tenía por objeto desarrollar la capacidad de los ejércitos africanos de desplegar rápidamente personal de mantenimiento de la paz. Entre otros grandes programas bilaterales a largo plazo se cuentan el programa “Capacitación para la Paz” de Noruega, el Centro de Excelencia para Unidades Policiales de Estabilización (CoESPU) de Italia, y el programa de refuerzo de las capacidades africanas de mantenimiento de la paz (RECAMP), de Francia. Una iniciativa reciente del Japón procurará desarrollar las capacidades de ingeniería de otros países que aportan contingentes mediante el suministro de capacitación y de grandes conjuntos de equipo de ingeniería.

Algunas organizaciones multilaterales también tienen programas de desarrollo de la capacidad. En sus conclusiones de junio de 2015, el Consejo Europeo recordó la necesidad de “empoderar y capacitar a los socios para que puedan prevenir y gestionar las crisis, en particular mediante proyectos concretos de creación de capacidades con un ámbito de aplicación geográfico flexible”. Ello ha de hacerse mediante la iniciativa denominada “capacitar y equipar” o “habilitar y mejorar”, que se basa en la experiencia de las misiones de adiestramiento militar de la Unión Europea en Somalia y Malí. La OTAN cuenta con su Iniciativa de Desarrollo de la Capacidad de Defensa (DCBI) que se centra en ayudar a las naciones asociadas a crear ejércitos más modernos y profesionales. A través de la Iniciativa, la OTAN también ofrece asistencia a los países no asociados, a solicitud de estos o de otra organización internacional. Además, tanto la Unión Europea como la OTAN han venido prestando apoyo de expertos y de capacitación a la Fuerza Africana de Reserva (FAR), a solicitud de la Unión Africana, principalmente a través de cursos y actividades de capacitación. El programa de la Unión Europea sobre estructuras africanas de paz y seguridad presta apoyo al desarrollo de la capacidad de la Unión Africana, entre otras cosas, para la puesta en marcha de la FAR.

Teóricamente, el desarrollo de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas está orientado hacia determinadas necesidades de capacidad de la Organización y las misiones y se lleva a cabo de manera eficiente y sostenible. En algunos casos, sin embargo, los programas se han caracterizado por una falta de coordinación, así como una falta de adaptación a las necesidades exactas de los destinatarios o a las necesidades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Con demasiada frecuencia, los países receptores reciben una capacitación que no es pertinente para las tareas que se han de realizar ni compatible con las normas de capacitación de las Naciones Unidas, y un equipo que el país receptor no puede utilizar ni mantener más allá de un breve período inicial. La realización de inversiones constantes por los propios países que aportan contingentes y fuerzas de policía pertinentes es también un requisito importante para el éxito a largo plazo.

Asociaciones operacionales y despliegues conjuntos

Las asociaciones operacionales se producen cuando dos o más países combinan el personal que se ha de desplegar para una operación de mantenimiento de la paz. Esas asociaciones pueden ser un mecanismo fundamental para fomentar la capacidad de los nuevos países que aportan contingentes. Según un estudio reciente, ha habido 41 casos de asociaciones operacionales en ocho operaciones de las

Naciones Unidas entre 2004 y 2014¹. Las asociaciones pueden variar desde la incorporación de unos cuantos efectivos de un país en el batallón de otro país, hasta la unión de compañías de dos países diferentes para formar un solo batallón. Junto con el tamaño, las asociaciones operacionales pueden variar en función del grado de integración de los dispositivos de mando y control.

Las asociaciones operacionales han resultado ser de utilidad para los nuevos países que aportan contingentes y entran por primera vez al sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como para los países más pequeños que aportan contingentes y carecen de los recursos necesarios para desplegar unidades enteras por sí solos (o para mantenerlas). En el estudio mencionado anteriormente se describen varios beneficios que reporta la formación de asociaciones para los países que aportan contingentes, sean estos grandes o pequeños; entre ellos, compensar las deficiencias que impiden u obstaculizan el despliegue; recibir asistencia para completar los memorandos de entendimiento de las Naciones Unidas y otros requisitos; y compartir la carga de las misiones para beneficio mutuo de los asociados. Algunos países más pequeños que aportan contingentes y se asocian con países más grandes reciben además capacitación y equipo gratuitos de sus asociados más grandes. Varios países se han “graduado” al despliegue de unidades constituidas en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, mediante la incorporación, al comienzo de su experiencia, de solo unos cuantos efectivos en los contingentes de otro país.

La creación de una nueva asociación operacional puede ser una empresa difícil, habida cuenta de la multitud de factores que entran en juego para encontrar otro ejército suficientemente compatible y flexible con el cual poder trabajar en un entorno posiblemente hostil. Sin embargo, el historial de esas asociaciones demuestra los posibles beneficios que pueden obtener tanto los asociados como las Naciones Unidas. Los Estados Miembros deben considerar si se podría hacer más para promover el establecimiento de asociaciones operacionales, así como difundir las enseñanzas extraídas y las dificultades de esas experiencias. También se deberían considerar las compensaciones que ofrecen las asociaciones, entre ellas su posible efecto en la eficacia operacional, especialmente en entornos de alto riesgo.

Mecanismos de coordinación

En su informe de 2014, el Comité de los Treinta y Cuatro reiteró la necesidad de que hubiera mayor coherencia entre las iniciativas de desarrollo de la capacidad, y alentó a la Secretaría a que siguiera “desempeñando un papel destacado en la mejora de la coordinación de las medidas de fomento de la capacidad de los diversos agentes regionales, multilaterales y bilaterales con el objeto de forjar relaciones más fuertes y a largo plazo con los países que actualmente aportan contingentes o que podrían hacerlo en el futuro, incluso mediante la formulación de estrategias de divulgación”. El mejoramiento de los vínculos entre las iniciativas bilaterales de desarrollo de la capacidad y las necesidades reales de las operaciones de mantenimiento de la paz sigue siendo una prioridad para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Apoyo a las Operaciones sobre el Terreno (DAAT). En el documento oficioso Nuevo

¹ Donald C. F. Daniel, Paul D. Williams y Adam C. Smith, *Deploying Combined Teams: Lessons Learned from Operational Partnerships in UN Peacekeeping*, estudio temático núm. 12, *Providing for Peacekeeping*, International Peace Institute, agosto de 2015.

Horizonte, se hizo referencia a las medidas adoptadas para hacer coincidir la demanda y la oferta y se señaló el compromiso del DOMP y el DAAT de colaborar en forma constructiva con los mecanismos de apoyo al desarrollo de la capacidad. Se reconoció que las Naciones tenían una función que cumplir en lo que respecta a dar una idea más clara de las necesidades operacionales y las proyecciones a corto, mediano y más largo plazo de las demandas y las deficiencias de las operaciones de mantenimiento de la paz.

En 2015, se creó la Célula de Planificación de la Capacidad y Generación de Fuerzas Estratégicas para prestar asistencia en la planificación y coordinación de la colaboración a mediano y largo plazo del DOMP y el DAAT con los Estados Miembros con el fin de ayudar a satisfacer las necesidades de capacidad actuales y futuras de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como parte de sus actividades de extensión, la Célula tiene por objeto apoyar, orientar y coordinar la colaboración estratégica con los que aportan actualmente capacidades para el mantenimiento de la paz o que podrían hacerlo en el futuro. Esto incluye ayudar a orientar el compromiso político sobre la generación de fuerzas y la planificación de la capacidad con todos los Estados Miembros pertinentes, así como coordinar la colaboración del DOMP y el DAAT con las iniciativas conexas emprendidas por los Estados Miembros. Se prevé también que, cuando proceda, la Célula pueda ayudar a facilitar la creación de asociaciones operacionales y de desarrollo de la capacidad entre los Estados Miembros.

Fuera del contexto de las Naciones Unidas, las iniciativas orientadas a coordinar la creación de capacidad han emanado en gran medida del mecanismo del Grupo de los Ocho. A través del Plan de Acción de 2004 del Grupo sobre la ampliación de la capacidad mundial para operaciones de paz, los miembros del Grupo se comprometieron a establecer reuniones del G8 a nivel de expertos que sirvieran de centros de intercambio de información. El Centro de Intercambio de Información de África (ACH) se creó como una reunión anual presidida por la Presidencia del Grupo de los Ocho, con el propósito de coordinar las actividades de desarrollo de la capacidad de las operaciones de paz en África del Grupo de los Ocho, las Naciones Unidas, la Unión Africana y otras organizaciones y donantes internacionales. La primera reunión del ACH tuvo lugar en octubre de 2004; posteriormente se celebraron reuniones anuales hasta 2013. Los países contribuyentes a las operaciones de mantenimiento de la paz, los donantes para el desarrollo de la capacidad y los representantes de organizaciones regionales y multilaterales también se reunieron bajo los auspicios del Foro Mundial de Intercambio de Información para el Desarrollo de la Capacidad para el Mantenimiento de la Paz, desde 2007 hasta 2010.

Si bien eran un foro útil para intercambiar contactos y poner de relieve las necesidades de los países que aportan contingentes, la utilidad de esas reuniones para una coordinación eficaz ha sido limitada. También ha habido varias iniciativas para crear mecanismos de “intercambio de información virtual”. La idea es que una plataforma basada en la web podría comunicar claramente las necesidades de los países que aportan contingentes y los recursos disponibles de los países donantes. En la práctica, esos centros virtuales de intercambio de información, como la base de datos del G8 para el intercambio de información sobre África (g8africaclearinghouse.org), han sufrido de una falta de colaboración sostenida de todas las partes.

Principales preguntas que se han de considerar

- ¿Cómo pueden los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y que requieren asistencia para la creación de capacidad acceder a los programas que se ofrecen? ¿Cómo pueden saber qué tipo de asistencia se puede obtener, y cómo pueden comunicar sus propias necesidades?
 - ¿Cuál ha sido el historial de las iniciativas de desarrollo de la capacidad hasta la fecha? ¿Cuáles han dado resultado y cuáles no?
 - ¿Cómo pueden coordinarse mejor las iniciativas para lograr mayor eficiencia? ¿Pueden ciertos Estados Miembros emprender la tarea de crear una capacidad específica (o capacidades) en función de su ventaja comparativa?
 - ¿En qué forma pueden las iniciativas adecuarse mejor a las necesidades de capacidad actuales y nuevas para que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas logren ser más eficaces?
 - ¿Qué se puede hacer para aumentar la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo de la capacidad?
-