



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de enero de 2016
Español
Original: inglés

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 séptimo debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que se celebró el 19 de octubre de 2015, sobre el tema “La Brigada de Intervención de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo: experiencia adquirida” (véase el anexo).

Agradecería que la presente carta y su anexo se señalaran a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y se publicaran 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 a la Presidencia 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

Reunión del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz celebrada el 19 de octubre de 2015

Debate temático sobre el tema “La Brigada de Intervención de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo: experiencia adquirida”

El 19 de octubre de 2015, el Chad, en su calidad de país que ocupa la Presidencia del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebró un debate temático sobre el tema “La Brigada de Intervención de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo: experiencia adquirida”. En este debate se reunieron miembros del Consejo de Seguridad y una amplia diversidad de Estados miembros, entre ellos países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y se invitó al Sr. Edmond Mulet, Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Sr. Ignace Gata Mavita wa Lufuta, Representante Permanente de la República Democrática del Congo ante las Naciones Unidas, y el Sr. Lot Dzonzi, Representante Permanente Adjunto de Malawi ante las Naciones Unidas, a que presentaran información.

Contexto

En diciembre de 2012, tras la caída de Goma en manos del grupo rebelde Movimiento 23 de Marzo (M23), la comunidad internacional decidió actuar con decisión para poner fin al ciclo de violencia que había estado desestabilizando las regiones orientales de la República Democrática del Congo. Once países, entre ellos Angola, Burundi, la República Centroafricana, la República del Congo, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudáfrica, Sudán del Sur y Uganda, negociaron un marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región, que firmaron en Addis Abeba en febrero de 2013.

En marzo de 2013, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 2098 (2013), que fortaleció más el mandato político de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y permitió la creación de una brigada de intervención en el seno de la Misión. La creación de esta brigada de intervención fue el resultado de un proceso que se originó en julio de 2012 cuando en la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos se propuso el despliegue de una fuerza de intervención neutral. Posteriormente, en octubre de 2012, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) aprobó esa propuesta, pero la falta de fondos impidió que la organización regional pudiera desplegarla, lo que llevó al Consejo de

Seguridad a intervenir en este asunto. La Brigada de Intervención, que forma parte integrante de la MONUSCO, se concibió como un complemento militar del proceso político que tiene como hoja de ruta el marco para la paz, la seguridad y la cooperación. Según el texto de la resolución, el objetivo de la Brigada de Intervención es “llevar a cabo operaciones ofensivas”, en el marco de las iniciativas generales de la MONUSCO para proteger a los civiles y abordar las causas profundas del conflicto en el este de la República Democrática del Congo, a fin de “neutralizar” y “desarmar” a los grupos que plantean una amenaza para la “autoridad estatal y la seguridad civil” en la región. Integrada por contingentes procedentes de Malawi, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania, la Brigada de Intervención consta de tres batallones de infantería, una compañía de artillería y una compañía de fuerzas especiales y de reconocimiento.

Algunos consideran que la Brigada supone un cambio paradigmático en la manera en que las Naciones Unidas llevan a cabo las operaciones de paz, mientras que otros se apresuran a señalar que la resolución 2098 (2013) dispone que la Brigada se establece “con carácter excepcional y sin que constituya un precedente o sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz”.

El objetivo de la Brigada no es totalmente distinto al de los mandatos, ya firmes de por sí, de la MONUSCO y su predecesora, la Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC). Sin embargo, cabe señalar tres diferencias principales si se compara con otros o anteriores mandatos de mantenimiento de la paz explícitamente firmes de las Naciones Unidas: a) el mandato de la MONUSCO establece claramente que el objetivo de la Brigada es neutralizar y desarmar a los grupos rebeldes que cometen abusos contra los derechos humanos y alcanza todo lo que sea necesario hasta determinar quiénes son esos grupos armados; b) el dinamismo y la firmeza con que la Brigada lleva a cabo las tareas relativas a la protección de los civiles no tiene precedentes; y c) la Brigada está desplegada bajo el mando de las Naciones Unidas, a diferencia de las experiencias anteriores, como en la ex-Yugoslavia o en Côte d’Ivoire.

Desplegada durante el verano de 2013, la Brigada cosechó su primer éxito en noviembre de ese año cuando en una ofensiva conjunta con las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) consiguió que el M23 se rindiera. Después, en el primer semestre de 2014, la Brigada prestó apoyo a las FARDC en todas las operaciones que se llevaron a cabo con éxito contra las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA), un grupo rebelde ugandés. En junio de 2015, las FARDC y la Brigada iniciaron conjuntamente una ofensiva contra las Fuerzas de Resistencia Patrióticas de Ituri (FRPI). Pese a los éxitos logrados en estas operaciones, la cooperación entre la Brigada y las FARDC se vio parcialmente amenazada por la tensión que surgió en el primer semestre de 2015 entre la MONUSCO y Kinshasa en lo que respecta a la planificación de las operaciones militares contra las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda (FDLR).

Se esperaban cosas buenas y malas desde que se anunció la creación de la Brigada en 2013; algunas se han hecho realidad y otras no. Transcurridos bastante más de dos años desde que se creó, ha llegado el momento de pararse a meditar y reflexionar en las enseñanzas que pueden extraerse de este experimento a nivel táctico, operacional y estratégico. Este ejercicio es sumamente importante ahora que ya se ha publicado el tan esperado informe del Grupo Independiente de Alto Nivel

sobre las Operaciones de Paz. De hecho, en ese informe se señala que cada vez es más probable que las operaciones de paz de las Naciones Unidas se desplieguen en lugares donde los elementos perturbadores o los diversos grupos armados violentos pongan en peligro la ejecución de sus mandatos, especialmente en lo referente a la protección de los civiles, aspecto este que se encuentra en un contexto similar al que se enfrenta la MONUSCO en la República Democrática del Congo. Además, el informe contiene reflexiones y recomendaciones que muy probablemente servirán de base para los debates sobre el posible despliegue en el futuro de disposiciones de efectivos para tareas de seguridad similares a las de la Brigada.

Nivel táctico

Lo bueno es que el despliegue de la Brigada permitió a la MONUSCO adoptar una actitud más dinámica ante la cuestión de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por grupos armados, en vez de la actitud más pasiva que había adoptado hasta ese momento y que había dañado la credibilidad de la Misión. Además, la experiencia de la Brigada no se ha traducido, que era lo que se temía que sucediera, en un incremento notable del número de bajas entre los contingentes de los Cascos Azules, lo que puede demostrar que una posición más firme no necesariamente va acompañada de un mayor número de bajas. De hecho, puede incluso afirmarse que una posición de ese tipo podría muy bien, hasta cierto punto y en determinados contextos, reducir los riesgos de ataque y, por lo tanto, el número de bajas entre los contingentes de las Naciones Unidas.

Lo malo es que si al conjunto de los grupos rebeldes, las milicias y las FARDC se les añade además un nuevo grupo armado (la Brigada), aunque esté desplegado en el seno de la MONUSCO, se cambia la percepción de la unidad de la misión, hace más densa la “niebla de la paz” y, por lo tanto, se suma a las complejidades tácticas sobre el terreno. Además, sigue habiendo serias dudas sobre la eficacia de la Brigada para enfrentarse a grupos rebeldes que utilicen tácticas de guerrilla. Esas dudas se extienden también a la capacidad de la Brigada para aplicar debidamente las directrices dirigidas a los componentes militares en las misiones de mantenimiento de la paz para la protección de los civiles, publicadas recientemente por los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, al mismo tiempo que neutraliza y desarma a los grupos rebeldes integrados en la población civil.

Nivel operacional

A nivel operacional, el principal aspecto positivo de la Brigada es que su formación ha alentado a algunos países que aportan contingentes a proporcionar sólidas capacidades y aceptar los considerables riesgos operacionales que conlleva el hecho de que haya menores ambigüedades e interpretaciones divergentes en la materia gracias a los objetivos claros y transparentes establecidos en la resolución 2098 (2013). Además, como se puso de manifiesto en la victoria militar sobre el M23, la Brigada ha demostrado una buena unión de acción con el Comandante de la Fuerza de la MONUSCO y el Comandante de Operaciones de las FARDC. El uso que la Brigada dio a los activos aéreos, la artillería y los morteros de las Naciones Unidas como multiplicadores de fuerza en apoyo de las FARDC fue muy eficiente.

No obstante, es importante reconocer que la aprobación de la resolución 2098 (2013) y el posterior despliegue de la Brigada repercutió negativamente en el nivel

de participación de las demás brigadas de la MONUSCO, algunas de las cuales se abstuvieron de emplear la fuerza, incluida la destinada a proteger a los civiles, con lo que se había generado la percepción de que, a partir de ese momento, esa protección era responsabilidad exclusiva de la Brigada de Intervención.

Nivel estratégico

El experimento de la Brigada de Intervención muestra claramente que, cuando se diseña debidamente y en el marco de un contexto político favorable, el despliegue de una brigada ofensiva puede ser un poderoso incentivo para que los elementos perturbadores depongan las armas y se unan a los procesos políticos y de desarme, desmovilización y reintegración. Por consiguiente, puede considerarse un instrumento útil para influir en los demás componentes de la Misión y para avanzar en el cumplimiento de todo su mandato político. Además, la Brigada puede desempeñar un papel interesante, en las etapas iniciales, ayudando a las autoridades a cumplir su objetivo de fortalecer su control sobre las zonas remotas e inestables.

No obstante, las dudas mostradas por algunos contingentes de la Brigada sobre si debían participar o no en operaciones militares contra algunos grupos rebeldes demuestra cómo la actual estructura de la Brigada la hace vulnerable a la voluntad política de los países que le aportan contingentes. Otro problema viene por el hecho de que partes interesadas importantes puedan considerar que una operación de paz esté sesgada en favor del gobierno del país anfitrión, dado que a veces que la Brigada está muy estrechamente vinculada con algunas operaciones militares dirigidas por tropas gubernamentales. Este sesgo, ya sea una realidad o una percepción, puede dañar la credibilidad de las Naciones Unidas como parte interesada imparcial y puede socavar su función esencial en los procesos políticos.

Recomendaciones para el posible despliegue en el futuro de brigadas de intervención en otras operaciones de paz

Sobre la base del experimento de corta duración de la Brigada de Intervención de la MONUSCO, y teniendo presente el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, se pueden formular las recomendaciones siguientes:

1. Las tropas integradas por brigadas de intervención deberían estar mejor preparadas y mejor equipadas para responder a los ataques en los que se utilicen tácticas de guerrilla;
2. Las unidades específicas y de alta movilidad deberían dedicarse a operaciones más firmes para la protección de los civiles;
3. Paralelamente a la debida aplicación de las directrices dirigidas a los componentes militares en las misiones de mantenimiento de la paz para la protección de los civiles, publicadas recientemente, deberían reunirse en un manual de campaña las mejores prácticas de las tácticas utilizadas para la protección de los civiles y los países que aportan contingentes deberían impartir a las unidades la consiguiente capacitación en esta materia;
4. La autonomía de la brigada de intervención y el apoyo que recibe, así como la cooperación que mantiene con las fuerzas armadas del país anfitrión, deberían redefinirse con precisión dependiendo del contexto político y estratégico de que se trate;

5. El aumento de las capacidades de una misión y la mayor firmeza del mandato que acompaña al despliegue de una brigada de intervención pueden dar lugar a un aumento de los riesgos de que se produzcan daños colaterales. Por consiguiente, los mecanismos de alerta temprana deberían reforzarse y ampliarse en consecuencia;
 6. La brigada de intervención nunca debería sustituir o eclipsar a un proceso político debidamente constituido ni a una estrategia de salida profundamente meditada, sino que debería aprovecharse firmemente de esos procesos para evitar la radicalización de los grupos rebeldes contra el gobierno y las Naciones Unidas e impedir que el gobierno sea excesivamente intransigente con los grupos rebeldes;
 7. Ello es crucial para favorecer las consultas con todos los países que aportan contingentes a una operación de paz, no solo con los países que aportan contingentes a una brigada de intervención, antes de que se aprueben mandatos firmes y ofensivos. Esos debates sobre el mandato, la evaluación de las amenazas y las necesidades específicas de las unidades pueden ayudar a evitar una reducción del nivel de participación de los países que aportan contingentes y que no participan en la brigada de intervención y, en consecuencia, pueden seguir reforzando la unidad de mando de toda la misión;
 8. Las operaciones de paz en las que se despliegan brigadas de intervención deberían consultarse tanto con las autoridades de los países anfitriones como con los órganos de las Naciones Unidas y los interesados regionales para preparar mejor la transición del “mantenimiento” a la “construcción” basada en la estrategia de “limpieza-mantenimiento-construcción”;
 9. A las brigadas de intervención que no sean eficientes habría que dotarlas de los medios necesarios para que lo fueran o retirarlas definitivamente para tratar de preservar la credibilidad de la misión en la que estén desplegadas;
 10. Debería hacerse una evaluación en profundidad sobre en qué circunstancias y cuándo debería desplegarse una brigada de intervención en el seno de una operación de mantenimiento de la paz o en paralelo a esta.
-