



Consejo de Seguridad

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

Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta 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 (véase el anexo) del octavo debate temático celebrado este año por el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2015 con el título “Cooperación: importancia de las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz”.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo 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 a la Presidenta 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

27 de noviembre de 2015

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

Debate temático titulado “Cooperación: importancia de las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz”

En su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Chad ha organizado un debate temático titulado “Cooperación: importancia de las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz” para el 27 de noviembre de 2015. En el debate reunirá a los miembros del Consejo de Seguridad y a un amplio número de Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Se ha invitado al Sr. Edmond Mulet, Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y al Sr. Tété Antonio, Observador Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas, a que informen al Grupo de Trabajo. El principal objetivo de la reunión es generar un intercambio constructivo de opiniones sobre el tema.

Contexto

Este año se cumple el 70º aniversario de la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas. En 1945, los redactores de la Carta fueron muy previsores al concebir una arquitectura mundial que creaba y definía un espacio para los acuerdos regionales. Sobre la base del Capítulo VIII de la Carta, en la actualidad, las Naciones Unidas colaboran estrechamente con diferentes estructuras regionales, incluso en el ámbito de la paz y la seguridad. Esta evolución surge de la idea de que ningún agente, por sí solo, puede afrontar los desafíos relacionados con la seguridad internacional y cada agente aporta ventajas comparativas. Si bien el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, las organizaciones regionales han ido haciendo suyo gradualmente el concepto de las operaciones de paz. Como resultado de ello, en los últimos 25 años el número de operaciones de paz que han desplegado las organizaciones regionales ha aumentado y esas organizaciones se han convertido en agentes clave del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Actualmente, aparte de las misiones de las Naciones Unidas, están desplegando operaciones de paz la Unión Africana, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), entre otros. Además, algunas organizaciones regionales están contribuyendo notablemente a misiones de las Naciones Unidas; por ejemplo, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) participa en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), y la Comunidad de África

Meridional para el Desarrollo (SADC) en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO).

Alcance de las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz

Las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz abarcan prácticamente toda la gama de operaciones de paz, ya que las estructuras, las doctrinas y la capacidad de las organizaciones regionales varían ampliamente. No obstante, en el caso de algunas organizaciones, es posible que las actividades de mantenimiento de la paz previstas en sus documentos fundacionales no correspondan con las que realmente llevan a cabo. Además, es importante señalar que no todas las organizaciones regionales participan en el mantenimiento de la paz; en algunas zonas, como Asia Meridional y la región del Oriente Medio y el Norte de África, las tensiones arraigadas entre países vecinos han impedido que las organizaciones regionales existentes asuman mandatos de mantenimiento de la paz.

Algunas organizaciones regionales, como la SADC, la CEI y la CEDEAO, suelen realizar tareas tradicionales de mantenimiento de la paz, como la vigilancia del alto el fuego y el apoyo a los acuerdos de paz. Otras, como la Unión Europea y la OSCE, se especializan en misiones de desarrollo de la capacidad militar, policial o civil. La Unión Africana puede desplegar operaciones de imposición de la paz, como la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y la Iniciativa de Cooperación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor dirigida por la Unión Africana. Otras organizaciones regionales caen en la tentación de seguir el ejemplo de la Unión Africana, como la Comisión de la Cuenca del Lago Chad con su Fuerza Especial Conjunta Multinacional, destinada a luchar contra Boko Haram.

Es importante subrayar que las iniciativas de mantenimiento de la paz dirigidas por organizaciones regionales se desarrollan en función de la capacidad de cada organización y las necesidades relacionadas con la seguridad del contexto en el que se ejecutan. Eso significa que su pericia en la esfera del mantenimiento de la paz evolucionará con el tiempo, que podrían revitalizarse rápidamente organizaciones regionales inactivas y, si fuera necesario, se podrían crear nuevos acuerdos regionales, y que las organizaciones regionales podrían formular nuevas iniciativas conjuntas de mantenimiento de la paz cuando hiciera falta.

A pesar de la diversidad que caracteriza a las iniciativas de mantenimiento de la paz dirigidas por organizaciones regionales, se observa una tendencia a que tales operaciones adopten posturas cada vez más ofensivas, en particular en África, frente a las nuevas amenazas a la paz y la seguridad. También está aumentando la colaboración entre las organizaciones regionales para afrontar la aparición de esas amenazas, como pone de manifiesto la iniciativa conjunta de la SADC y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL) de establecer la Brigada de Intervención de la MONUSCO en la República Democrática del Congo y la institucionalización del Proceso de Nuakchot en la región del Sahel y el Sáhara desde marzo de 2013.

Evolución de la seguridad en el mantenimiento de la paz

En los últimos años, los grupos terroristas y delictivos están aprovechando los vacíos de poder existentes en un número creciente de zonas. Esos grupos, que acosan a la población y usurpan los recursos de los países en que se encuentran, se pueden considerar elementos perturbadores cuyos intereses residen principalmente en mantener la inestabilidad. Además, exacerban la complejidad de la situación en países ya plagados de inestabilidad o que se enfrentan a incertidumbres tras un conflicto.

La presencia de esos grupos impide que las Naciones Unidas desplieguen operaciones de paz donde son más necesarias o representa una amenaza grave para las operaciones ya desplegadas sobre el terreno. De hecho, se estima que dos tercios del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas están actuando ahora en esas zonas y tienen dificultades para volver a encarrilar los procesos de paz y proteger a los civiles.

Como se indicó en el reciente informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, las Naciones Unidas no están preparadas para combatir con eficacia a esos grupos armados. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas se adecuan mejor a situaciones en las que existe un acuerdo de paz, o como mínimo un alto el fuego, y las partes beligerantes aceptan la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno.

¿Qué debe hacer la comunidad internacional en situaciones más inestables? No cabe duda de que no puede permitirse permanecer impasible mientras los grupos armados terroristas y delictivos secuestran y maltratan a la población civil. El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz insiste en que las fuerzas regionales que disponen de medios suelen ser más apropiadas que las fuerzas de las Naciones Unidas en lo que respecta a combatir a esos grupos.

Ventajas y limitaciones de las organizaciones regionales como asociados en el mantenimiento de la paz

Las organizaciones regionales podrían aportar varias ventajas, en la teoría o en la práctica, como asociadas en el mantenimiento de la paz, especialmente en situaciones de seguridad complejas. Las organizaciones regionales constituyen un grupo heterogéneo en cuanto a conceptos y doctrinas de mantenimiento de la paz, y algunas de ellas están preparadas para complementar positivamente las iniciativas de paz de las Naciones Unidas, por ejemplo, llevando a cabo tareas de imposición de la paz en situaciones en que la ausencia de un acuerdo general de alto el fuego o de un arreglo político impide que las Naciones Unidas desplieguen una operación de paz. Cuando se desencadena un conflicto armado o surge un grupo terrorista, los países vecinos pueden estar en condiciones de desplegar efectivos con mayor rapidez mediante una acción coordinada a nivel regional, incluso a través de acuerdos de fuerzas de reserva. Las operaciones de paz dirigidas por organizaciones regionales suelen ser más económicas que las misiones dirigidas por las Naciones Unidas, que tienden a ser operaciones multidimensionales y de mayor escala. Con frecuencia, las organizaciones regionales comprenden mejor el contexto, las causas fundamentales y los factores impulsores de un conflicto. Generalmente, los países vecinos demuestran un mayor compromiso político y militar a la hora de intervenir para estabilizar una situación y contener un conflicto, y las organizaciones regionales son más adecuadas para intervenir en los conflictos que puedan

extenderse más allá de las fronteras nacionales y tener causas y consecuencias regionales. Por último, las organizaciones regionales pueden aportar una mayor legitimidad e influencia política a las iniciativas de paz, especialmente en situaciones en que una o varias partes en conflicto no acojan favorablemente la presencia de las Naciones Unidas.

Sin embargo, las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz también conllevan algunos inconvenientes, a continuación se describen tres de ellos. Para empezar, el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por organizaciones regionales procede de los países vecinos, cuyas prioridades pueden contradecir los objetivos generales de la misión. Además, en el contexto de una hostilidad histórica arraigada entre países vecinos, la población local podría considerar que algunos contingentes de las operaciones de paz dirigidas por organizaciones regionales, en el mejor de los casos, se decantan por una u otra parte en conflicto y, en el peor, que son una fuerza ocupante, lo cual podría poner en peligro el éxito de la misión. Por último, si las operaciones de paz dirigidas por organizaciones regionales son, en general, más económicas, como se ha mencionado, es simplemente porque a veces no cuentan con los medios necesarios para desempeñar sus mandatos con efectividad.

La falta de financiación flexible, sostenible y previsible, un obstáculo importante para las iniciativas africanas de mantenimiento de la paz

Actualmente se encuentra en África el 87% de todo el personal uniformado de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y el número de operaciones de paz desplegadas en el continente va en aumento. Además, desde que entró en vigor el Protocolo Relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en 2003 y se crearon las Estructuras Africanas de Paz y Seguridad, las responsabilidades en materia de paz y seguridad internacionales que asumen las organizaciones regionales africanas han crecido enormemente. Por tanto, no debería sorprender a nadie que el Secretario General describa a la Unión Africana como el asociado regional más importante para las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad, como hizo en su informe relativo a las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/357-S/2015/682). Con esta “condición” recién adquirida, la Unión Africana representa un estudio de caso interesante a la hora de determinar cuáles son los principales obstáculos que afrontan las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz, y el más relevante es la falta de financiación flexible, sostenible y previsible. Esa cuestión se considera tan importante que en 2008, por ejemplo, llevó al Secretario General a crear un grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas encargado de examinar las modalidades de apoyo, incluso en lo que respecta a los fondos, de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana establecidas bajo un mandato de las Naciones Unidas. Desde entonces, el Consejo de Seguridad se ha ocupado de esa cuestión en varias ocasiones.

Financiación de las iniciativas de mantenimiento de la paz dirigidas por la Unión Africana

De conformidad con el Protocolo Relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (2002), los Estados miembros de la organización africana que despliegan efectivos en las operaciones de paz de la Unión Africana corren con los gastos asociados a su participación durante los tres primeros meses,

mientras que la organización se compromete a reembolsar a esos Estados en un plazo máximo de seis meses y procede seguidamente a financiar la operación. La Unión Africana ha creado un Fondo para la Paz con el fin de proporcionar los recursos financieros necesarios para sus operaciones de paz. El Fondo se nutre de consignaciones del presupuesto ordinario de la Unión Africana y de contribuciones voluntarias de los Estados miembros y otras fuentes de África (sector privado, sociedad civil y particulares), así como mediante las actividades de recaudación de fondos apropiadas. No obstante, por diversos motivos, algunos de ellos políticos, hasta enero de 2013, cuando se desplegó la Misión Internacional de Apoyo a Mali con Liderazgo Africano (AFISMA), la Unión Africana no estuvo en condiciones de aportar sus propios fondos para una operación de paz.

De hecho, la Unión Africana ha dependido casi por completo de medidas excepcionales y recursos externos de financiación para sus iniciativas de mantenimiento de la paz. Aparte de su Fondo para la Paz, la Unión Africana depende actualmente de cuatro fuentes de ingresos diferentes para desplegar operaciones de paz: el Mecanismo para la Paz en África, financiado a través del Fondo Europeo de Desarrollo; los fondos fiduciarios de donantes múltiples; el apoyo financiero bilateral para los países que aportan contingentes y fuerzas de policía; y las cuotas de las Naciones Unidas. Sin embargo, para 2020, la Unión Africana aspira a financiar el 25% de los gastos de sus operaciones de paz con su propio presupuesto.

Por ejemplo, la AMISOM se financia mediante donaciones bilaterales y contribuciones voluntarias para un fondo fiduciario gestionado por las Naciones Unidas o directamente para los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Además, la Unión Europea proporciona los recursos necesarios para pagar las prestaciones de los contingentes y otros gastos conexos en el marco del Mecanismo para la Paz en África. Por último, la AMISOM se beneficia de un módulo de apoyo logístico de las Naciones Unidas que se suministra a través de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA).

Consecuencias de la falta de financiación flexible, sostenible y previsible para las operaciones de paz dirigidas por la Unión Africana

La falta de financiación flexible, sostenible y previsible genera graves problemas que impiden que la Unión Africana desempeñe el papel que debería en el ámbito del mantenimiento de la paz. A continuación se describen algunos de los principales problemas.

a) El carácter *ad hoc* de la financiación que recibe la Unión Africana para sus iniciativas de mantenimiento de la paz dificulta la planificación a largo plazo. De hecho, con frecuencia se observa una intensa movilización de donantes para desplegar una misión cuando se desencadena un conflicto, pero, pasado un tiempo, el interés disminuye rápidamente, mientras que las necesidades sobre el terreno se mantienen altas.

b) La dependencia de los fondos fiduciarios de donantes múltiples puede obstaculizar la coherencia general de las iniciativas de mantenimiento de la paz, ya que abre la puerta a que determinados donantes impongan requisitos especiales y, por tanto, puede dejar amplias zonas de intervención sin recursos suficientes.

c) La dependencia de fuentes de financiación imprevisibles no garantiza que se cuente con la capacidad esencial para la misión, lo que a su vez puede dejar sin efecto los supuestos utilizados en la planificación.

d) La falta de financiación supone un desincentivo para los países que podrían aportar contingentes, ya que podrían ser reacios a comprometerse a apoyar iniciativas de mantenimiento de la paz que, en su opinión, carecieran de financiación suficiente, sobre todo cuando tampoco hubiera garantías de reembolso sostenido.

e) La dependencia de un gran número de donantes, cada uno con sus propias reglas en materia de contabilidad, presentación de informes y auditoría, ejerce una gran presión sobre las estructuras de la Unión Africana, ya débiles.

f) El apoyo, tanto financiero como práctico, que los donantes prestan para operaciones concretas puede facilitar una operación, pero no contribuye a desarrollar la capacidad a largo plazo de la organización.

Recomendaciones

Dado que las operaciones de mantenimiento de la paz se despliegan en contextos cada vez más difíciles, las organizaciones regionales pueden desempeñar un papel clave en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, en particular en África. Si bien es esencial tener en cuenta sus limitaciones, es igual de importante reconocer que ofrecen ventajas y que pueden complementar positivamente los esfuerzos que ya han realizado las Naciones Unidas. Con el fin de posibilitar que las organizaciones regionales desempeñen plenamente esa función complementaria, el Consejo de Seguridad puede examinar las siguientes recomendaciones para ayudarlas a mejorar la flexibilidad, la sostenibilidad y la previsibilidad de la financiación de sus iniciativas de mantenimiento de la paz.

a) El Consejo de Seguridad debería reflexionar sobre su doble responsabilidad de responder política y operacionalmente a las nuevas amenazas internacionales para la seguridad y de facilitar y apoyar las iniciativas dirigidas por organizaciones regionales dispuestas a hacerles frente.

b) El Consejo de Seguridad debería examinar las medidas que podría adoptar para alentar y apoyar el establecimiento de nuevas iniciativas regionales de mantenimiento de la paz, especialmente en zonas en que la paz y la seguridad internacionales estén en peligro y la situación de la seguridad no sea adecuada para un despliegue de las Naciones Unidas. Por ejemplo, como punto de partida de ese examen se podrían emplear las propuestas del Proceso de Nuakchot sobre el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad y la puesta en marcha de la Estructura Africana de Paz y Seguridad en la región sahelosahariana.

c) El Consejo de Seguridad debería encomendar a la Secretaría que examinara todas las posibles modalidades de apoyo a las iniciativas de mantenimiento de la paz de las organizaciones regionales.

d) El Consejo de Seguridad debería analizar las recomendaciones del examen conjunto que van a llevar a cabo próximamente las Naciones Unidas y la Unión Africana de los diversos mecanismos existentes para financiar y apoyar las operaciones de paz de la Unión Africana que autoriza.

e) El Consejo de Seguridad debería mantener un diálogo más intenso y abierto con las organizaciones regionales dispuestas a poner en marcha una iniciativa de mantenimiento de la paz.

f) El Consejo de Seguridad debería acoger favorablemente, alentar y apoyar la creación de nuevas organizaciones o mecanismos regionales y subregionales, en particular en zonas del mundo muy vulnerables en las que no existan actualmente organizaciones de seguridad efectivas.
