

**Consejo de Seguridad**

Distr. general
12 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Carta de fecha 9 de julio de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Nigeria ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de informarle de que durante la Presidencia de Nigeria, el Consejo de Seguridad celebrará un debate abierto sobre el tema “Optimización del uso de las herramientas de la diplomacia preventiva: perspectivas y desafíos en África” el viernes 16 de julio de 2010.

Nigeria ha preparado la nota conceptual adjunta para contribuir a orientar los debates sobre el tema (véase el anexo).

Le agradeceré que disponga que esta carta y su anexo se distribuyan como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) U. Joy **Ogwu**
Embajador
Representante Permanente



Anexo de la carta de fecha 9 de julio de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Nigeria ante las Naciones Unidas

Nota conceptual para el debate temático abierto en el Consejo de Seguridad sobre el tema “Optimización del uso de las herramientas de la diplomacia preventiva: perspectivas y desafíos en África”, que se celebrará el 16 de julio de 2010 bajo la Presidencia de Nigeria

Nigeria propone la organización de un debate abierto del Consejo de Seguridad el día 16 de julio de 2010 para explorar la optimización de toda la gama de herramientas de la diplomacia preventiva en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular en África.

Contexto

Las naciones africanas han demostrado su compromiso con la paz y la seguridad, como se desprende claramente de la labor de las organizaciones regionales y subregionales en África. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) ha establecido varios mecanismos de prevención de conflictos, entre ellos sistemas de alerta temprana para la prevención de conflictos en Gambia, Benin, Liberia y Burkina Faso. Como parte de sus esfuerzos, ha establecido también el Consejo de Mediación y Seguridad, la Comisión de Defensa y Seguridad y el Consejo de Personas Eminentes. Además, la Unión Africana ha establecido varios mecanismos de prevención de conflictos, tales como el Consejo de Paz y Seguridad y el Grupo de los Sabios, como parte de su arquitectura global de paz y seguridad. Sin embargo, los conflictos y las amenazas de conflicto siguen siendo motivo de grave preocupación para el continente, y no se ha considerado todavía de manera amplia la cuestión de la forma de encarar este problema.

Aunque la responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos recae en los Estados, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es la responsabilidad fundamental del Consejo de Seguridad. Las misiones de mantenimiento de la paz han surgido como la herramienta preferida de las Naciones Unidas para la gestión de los conflictos, y esas misiones son cada vez más complejas y de mayor alcance. En efecto, en 2000 había solamente 20.000 funcionarios desplegados para el mantenimiento de la paz, en tanto que en 2009 esta cifra ascendía a 116.000, con un presupuesto operacional de más de 7.800 millones de dólares. El presupuesto para el mantenimiento de la paz asciende actualmente a 8.500 millones de dólares. Esto tiene consecuencias amplias para los Estados Miembros, la Secretaría y las partes interesadas con respecto a la adopción de decisiones, la asignación y la gestión de recursos¹.

¹ Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, *Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (julio de 2009), pág. 4.

Ante el aumento sin precedentes del número y la escala de esas operaciones, es posible que las Naciones Unidas deban considerar los beneficios inherentes a la transformación de su cultura de respuesta después de los conflictos en una cultura encaminada a prevenir los conflictos violentos y las pérdidas incalculables. Se ha hecho mucho trabajo positivo a este respecto, en particular en cuanto a los beneficios de la mediación, la solución de conflictos y la gestión de conflictos. Por ejemplo, en colaboración con los participantes regionales, las Naciones Unidas organizaron una rápida intervención política en Guinea tras la violencia desencadenada en septiembre de 2009, con lo cual evitaron la amenaza de una guerra civil y obviaron la necesidad de desplegar efectivos de mantenimiento de la paz. De la misma manera, la participación del Enviado Especial de la CEDEAO al Níger ayudó a evitar una crisis política explosiva con posibles consecuencias violentas. Después del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2002, el Secretario General Kofi Annan actuó con éxito como mediador en los arreglos entre Nigeria y el Camerún para transferir la soberanía en relación con la Península de Bakassi. Más recientemente, el apoyo constante prestado por las Naciones Unidas en las elecciones y los programas de recuperación socioeconómica y en la reforma del sector de seguridad forma parte de un conjunto de soluciones políticas que contribuye a mantener la paz, en particular en Guinea.

Pese a estos éxitos, las Naciones Unidas no tienen todavía una estrategia coherente y global para asegurar que se procure obtener y se logre la prevención de los conflictos de manera integrada, utilizando de la mejor forma posible las herramientas y los organismos de que disponen la organización y las organizaciones regionales, de manera que se cumplan efectivamente las obligaciones en virtud del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas para la solución pacífica de las controversias.

Antecedentes

El cambio conceptual en la forma de pensar y de actuar de las Naciones Unidas con respecto a la prevención de conflictos se remonta al informe del Secretario General de 1992, Un programa de paz, en que la diplomacia preventiva se definía como “las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que estos, si ocurren, se extiendan”.

El informe del Secretario General de 2001 sobre la prevención de los conflictos armados (S/2001/574 y Corr.1) fue un paso más allá al reconocer la importancia crítica de la prevención, admitiendo que la responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos recaía en los gobiernos nacionales y otras instancias locales y que el papel de las Naciones Unidas consistía principalmente en ayudar a los gobiernos nacionales y a sus contrapartes locales a encontrar soluciones para sus problemas ofreciéndoles apoyo para el desarrollo de capacidades en los planos nacional y regional en las esferas de la alerta temprana, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz a largo plazo.

Dimanado de esta fórmula de política, el papel del apoyo de las Naciones Unidas ha evolucionado más allá de los límites de la gestión de conflictos, que había sido el ámbito de trabajo tradicional de los departamentos políticos y de mantenimiento de la paz de la Organización. En la actualidad se reconoce la necesidad de un enfoque multidisciplinario e integrado de los conflictos

contemporáneos para complementar instrumentos tales como la mediación, las negociaciones y los buenos oficios con diversos nuevos instrumentos de desarrollo orientados al proceso destinados al fomento de la confianza entre distintos grupos, con procesos de diálogo, y conocimientos para la creación y consolidación de las capacidades de mediación de la sociedad.

En múltiples ocasiones se han planteado al Consejo de Seguridad métodos alternativos de solución de controversias en África y, a lo largo de los años, la cuestión se ha debatido ampliamente en el Consejo². Este celebró una reunión de alto nivel sobre el tema en septiembre de 2008 y un debate abierto el 21 de abril de 2009. Ambas actividades han reforzado nuestro compromiso colectivo con el uso de la diplomacia preventiva en el Consejo de Seguridad.

Más recientemente, en enero de 2010, el Consejo de Seguridad reafirmó su intención de “propiciar una cooperación más estrecha y operacional entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en las esferas de la alerta temprana y la prevención de los conflictos, el establecimiento y mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz”, y de “asegurar la coherencia, sinergia y eficacia colectiva de sus esfuerzos” (S/PRST/2010/1). Si bien estos avances son encomiables, no llegan a tanto como a establecer una política y una estrategia integrales para complementar el actual modelo de mantenimiento de la paz. El mantenimiento de la paz no es el único instrumento que existe para la resolución y la gestión de los conflictos.

Dependiendo del contexto y de las oportunidades, los instrumentos de diplomacia preventiva, tales como la prevención de conflictos, la mediación, los buenos oficios, las misiones de determinación de los hechos, la negociación, el recurso a enviados especiales, las consultas oficiosas, la consolidación de la paz y las actividades de desarrollo específicas, pueden resultar más útiles, más eficaces en función del costo y menos arriesgadas a la hora de generar los dividendos de paz deseados. Estas estrategias pueden contribuir a la actividad militar haciendo frente a las discordias a nivel político, apartando así a las partes de la senda del conflicto. El fomento de la capacidad de los recursos humanos de las Naciones Unidas dedicados a la mediación y a actividades conexas da muestras del creciente empeño en esas actividades.

Como potente conjunto de instrumentos para facilitar la consolidación de la paz y cumplir las obligaciones que incumben al Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VI de la Carta, la diplomacia preventiva tiene el potencial para unir, propiciar la confianza y la cooperación, extinguir la violencia que comienza a sonar

² Véanse, entre otros, la nota del Presidente del Consejo de Seguridad en que se establece el mandato del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África (S/2002/207); la carta de fecha 14 de agosto de 2007 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente del Congo ante las Naciones Unidas, que contiene el mandato para el debate abierto celebrado el 28 de agosto de 2007 sobre la prevención y resolución de conflictos, particularmente en África (S/2007/496); el debate del día 28 de agosto de 2007 sobre el papel del Consejo de Seguridad en la prevención y resolución de conflictos, particularmente en África (S/PV.5735 y Resumption 1); el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 1625 (2005) del Consejo de Seguridad relativa a la prevención de los conflictos, en particular en África (S/2008/18); el informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189); y la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad sobre las formas de seguir promoviendo la mediación en el arreglo pacífico de controversias (S/PRST/2009/8).

y, al prevenir el conflicto armado con todas sus consecuencias negativas, tiene también potencial para mantener la estabilidad y promover la paz, conservando al mismo tiempo los beneficios del desarrollo. El potencial sin explotar aquí contenido justifica que se realicen nuevas inversiones de recursos, pues las economías que generarán estos resultados van mucho más allá del ámbito económico. Así pues, se han de debatir los aspectos prácticos que entraña acordar y ejecutar una política de este tipo.

Contenido del debate

A fin de cultivar la paz y de cumplir los objetivos del Capítulo VI de la Carta, se han de promover estrategias que incluyan la detección temprana de las situaciones de conflicto y una intervención adecuada en esos casos para fomentar la confianza y, sobre todo, para evitar que estalle la violencia entre las partes encontradas. Las medidas empleadas deberán disuadir de que se emprenda la vía de la violencia, presentando la alternativa pacífica como una opción más atractiva o como forma con menos costos para lograr un determinado fin. Estas actividades pueden ir desde la promoción del diálogo intercultural hasta técnicas más coercitivas, como sanciones selectivas.

Para que una política en pro de la diplomacia preventiva sea eficaz, será necesario acercarse, con un espíritu de colaboración, a las organizaciones regionales y subregionales sobre el terreno que aplican mecanismos de diplomacia preventiva. En consecuencia, es imprescindible que la dirección que en este sentido ofrece el Consejo de Seguridad se presente de manera concreta, clara y de modo que apoye, aliente y respete la función de los agentes pertinentes, incluidos los gobiernos nacionales, la Unión Africana, la CEDEAO y los intereses de los Estados vecinos.

En relación con esta iniciativa se plantean varios desafíos. Se han de localizar y asegurar fuentes de financiación fiables para asegurarse de que la iniciativa se pueda llevar a la práctica. Asimismo, se han de realizar esfuerzos para fomentar la capacidad y los conocimientos especializados sobre diplomacia preventiva a nivel nacional, regional y dentro de las Naciones Unidas, de modo que se aproveche la capacidad del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión de Consolidación de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (incluida la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad). En este sentido, el proceso destinado a avanzar en la cooperación actual de las Naciones Unidas con los agentes regionales y subregionales se ha de coordinar detenidamente a fin de integrar la diplomacia preventiva en el conjunto de los mecanismos de prevención de conflictos y consolidación y mantenimiento de la paz. Ante todo, será necesario reunir la voluntad política necesaria para promover la diplomacia preventiva como verdadero instrumento de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se agradecería al Secretario General que presentara observaciones al respecto.

Por su propio interés, la comunidad internacional en general debería unirse en torno a un conjunto de políticas que velen por que la diplomacia preventiva se emplee como norma en las situaciones de crisis, en particular en África.

Cuestiones que se habrán de considerar

En este debate, el Consejo de Seguridad debería examinar las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo se podría lograr un acuerdo sobre una estrategia de política coherente en pro de la diplomacia preventiva que complemente el actual modelo de la Organización para el mantenimiento de la paz en África?
2. Estrategias para mejorar la dotación de recursos para las actividades de diplomacia preventiva.
3. En este sentido, ¿qué valor podría aportar a la labor del Consejo una actualización del informe del Secretario General de 2008 sobre la prevención de conflictos en África que incluya un anexo con información sobre las situaciones de las que se está ocupando el Consejo de Seguridad y sobre otras posibles situaciones de crisis?
4. ¿Cuál sería la mejor manera de movilizar al Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África para emprender una iniciativa concreta, en asociación con los principales agentes regionales, destinada a lograr un uso óptimo de los instrumentos de diplomacia preventiva en situaciones de preconflicto concretas?
5. Las posibilidades de aprovechar los recursos y conocimientos especializados de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y de las autoridades regionales, como el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y la CEDEAO.
6. ¿Cuál sería la mejor manera de convertir los actuales problemas relacionados con la paz y la seguridad en África (por ejemplo, en el Sudán, Somalia, la República Democrática del Congo y Zimbabwe) en oportunidades para la asociación con los agentes locales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, con miras a preparar y aplicar programas de diplomacia preventiva integrales y realistas?
7. En vista de los factores que obran en contra de la aplicación de la diplomacia preventiva, ¿cuáles serían los instrumentos de diplomacia preventiva más adecuados en relación con los conflictos de África?
8. ¿Qué ventajas tiene la diplomacia preventiva y quienes se benefician de ellas?