



Consejo de Seguridad

Distr. general
27 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Informe especial del Secretario General sobre la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, aprobada el 19 de octubre de 2012 (S/PRST/2012/22), y la resolución 2076 (2012) del Consejo, de 20 de noviembre de 2012, en que el Consejo me solicitó que le presentara un informe especial sobre las posibles opciones, y sus consecuencias, para reforzar la capacidad de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) para ejecutar su mandato. En el informe se examinan la situación general y las consecuencias regionales de la reciente crisis en el este de la República Democrática del Congo y se presentan recomendaciones para hacer frente a los ciclos recurrentes de violencia en la zona con iniciativas regionales amplias y colectivas. Se propone un conjunto de medidas que se deberían adoptar a nivel nacional y regional, y se formulan recomendaciones sobre el apoyo que debería proporcionar la comunidad internacional, incluso mediante la aplicación de medidas políticas reforzadas por las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la MONUSCO.

II. Evolución de la situación en la República Democrática del Congo

2. En la República Democrática del Congo se han registrado importantes avances en los últimos diez años. A través de un proceso político se reunificó el territorio nacional, las fuerzas armadas extranjeras se retiraron oficialmente de conformidad con el Acuerdo de Cesación del Fuego de Lusaka de 1999 y las elecciones nacionales creíbles de 2006 pusieron término a un exitoso período de transición. Esto condujo a la instauración de un Gobierno legítimo y proporcionó condiciones y el tiempo necesarios para promover la consolidación de la paz y la reconstrucción del país. En 2011 se celebraron unas segundas elecciones nacionales posteriores al período de transición.



3. En el curso de los diez últimos años, la situación económica general ha seguido mejorando considerablemente, con una tasa media de crecimiento económico del 6,5% anual, una importante reducción de la inflación, aumentos en los ingresos nacionales del Gobierno, un eficaz control del déficit fiscal y la cancelación de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.

4. En general, el oeste y el centro de la República Democrática del Congo se han estabilizado y los principales desafíos a los que se enfrentan se relacionan con la reconstrucción posterior al conflicto y la consolidación de la paz a largo plazo. En el este, en particular en la Provincia Oriental y los Kivus, las medidas adoptadas para enfrentar la amenaza de los grupos armados y ampliar la autoridad del Estado se han traducido en una relativa estabilización de la mayor parte del distrito de Ituri y en una considerable degradación de la capacidad de los grupos armados extranjeros, como las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda (FDLR) y el Ejército de Resistencia del Señor (LRA). En 2009, el Gobierno puso en marcha el plan de estabilización y reconstrucción para las zonas afectadas por la guerra dirigido, entre otras cosas, a mejorar la seguridad, restablecer la autoridad del Estado, brindar apoyo al retorno y la reintegración de los refugiados y los desplazados internos y promover la recuperación socioeconómica.

5. Sin embargo, tal como pone de manifiesto la crisis actual en Kivu del Norte, que comenzó en abril de 2012, el este de la República Democrática del Congo sigue sufriendo oleadas recurrentes de conflictos, crisis humanitarias crónicas y graves violaciones de los derechos humanos, como la violencia sexual y por razón de género. Han contribuido a estos ciclos de violencia la presencia prolongada de grupos armados congoleños y extranjeros, que aprovechan los vacíos de poder y la falta de seguridad en la parte oriental del país; la explotación ilegal de los recursos; la injerencia de los países vecinos; la impunidad generalizada; las disputas intercomunales; y la capacidad insuficiente del ejército y la policía nacionales para proteger de manera efectiva a los civiles y el territorio nacional, y asegurar el orden público. La debilidad del sistema judicial y de los sistemas penitenciarios también ha contribuido al estado de inestabilidad general.

6. La vuelta de tales ciclos de violencia sigue siendo un obstáculo para la paz en la República Democrática del Congo y amenaza la estabilidad y el desarrollo generales de la región de los Grandes Lagos. En el pasado, las medidas nacionales, regionales e internacionales han logrado, en la mayoría de los casos, hacer frente a las manifestaciones inmediatas de las crisis, pero no a los motivos fundamentales que ocasionaron su irrupción. Con el fin de romper esos ciclos y asegurar que la paz sostenible se instaure en el país y en la región en general, es necesario adoptar un enfoque nuevo y general que apunte a las causas fundamentales del conflicto.

III. Marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región

7. Este nuevo enfoque general implicará la adopción de medidas a nivel nacional para hacer frente a las tareas pendientes de la construcción del Estado, consolidar las instituciones democráticas en beneficio de la población congoleña y crear condiciones para el desarrollo sostenible. Exigirá la adopción de medidas a nivel regional para atender las preocupaciones y los intereses legítimos de todos los

países de la región de los Grandes Lagos; y la adopción de medidas a nivel regional en apoyo a esas iniciativas. Con este fin, y en combinación con las loables iniciativas emprendidas por las organizaciones regionales y subregionales, he propiciado la participación de los líderes de la región en un marco general para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región, en el que se esbozan las medidas fundamentales que es necesario adoptar a nivel nacional, regional e internacional para poner fin a los ciclos recurrentes de violencia en el este de la República Democrática del Congo.

8. El marco, que fue firmado el 24 de febrero en Addis Abeba, establece un mecanismo nacional de supervisión, dirigido por el Presidente de la República Democrática del Congo, Joseph Kabila, que acompañará la ejecución de las medidas a nivel nacional. Establecido en el Gobierno de la República Democrática del Congo, contará con el apoyo de las Naciones Unidas, la Unión Africana, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y otros asociados bilaterales o multilaterales de la República Democrática del Congo cuya participación se ha acordado. El marco también establece un mecanismo de supervisión regional, conocido como el mecanismo “11+4”, en el que participan los dirigentes de la República Democrática del Congo, Angola, Burundi, la República Centroafricana, el Congo, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudáfrica, Sudán del Sur, Uganda y Zambia, y la actuación de las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos como garantes. Se prevé que este mecanismo, que hará un seguimiento de los avances relacionados con la aplicación de los compromisos regionales, se reunirá dos veces al año a nivel de Jefes de Estado, de manera paralela al período de sesiones de la Asamblea General y la cumbre anual de la Unión Africana. También se convocará a nivel ministerial y otros niveles, según sea necesario. Ofreceré mis buenos oficios en apoyo de la aplicación del marco, en calidad de garante. El marco estará estrechamente vinculado con las medidas regionales que aplican la Unión Africana, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, la SADC, y otros asociados internacionales, incluidos la Unión Europea, Bélgica, Francia, los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que también le brindarán su apoyo. El plan detallado para aplicar el marco se formulará conjuntamente, incluido el establecimiento de referencias y medidas de seguimiento adecuadas.

A. Medidas a nivel nacional

9. Uno de los motivos subyacentes de los ciclos recurrentes de violencia en el este de la República Democrática del Congo, relacionado con la presencia de grupos armados congoleños y extranjeros, es la capacidad limitada del Gobierno para ejercer su plena autoridad en el territorio y proporcionar seguridad y servicios básicos a la población. La República Democrática del Congo sigue teniendo problemas para consolidar la paz debido a una enorme falta de capacidad y a la falta de responsabilidad de las instituciones del Estado, en particular del ejército, la policía, el poder judicial y el sistema penitenciario. La recuperación socioeconómica limitada, la corrupción y la impunidad también son importantes obstáculos para la ampliación de la autoridad del Estado. La impunidad ante violaciones de los derechos humanos, incluidas las cometidas contra mujeres y niños, es en sí misma un síntoma de la debilidad de la autoridad estatal y acicatea los conflictos. Además,

el espacio político limitado y la percepción de una nueva tendencia de concentración de la autoridad en el poder ejecutivo son motivo de inquietud.

10. La falta de progresos en el establecimiento de unas fuerzas armadas bien adiestradas y bien equipadas constituye una gran amenaza para la estabilidad de la República Democrática del Congo. Un ejército profesional y responsable es uno de los pilares fundamentales para fortalecer la autoridad del Estado y alcanzar la estabilidad. Además de la reforma del sector de la seguridad, es necesario adoptar otras medidas a nivel nacional para que el Gobierno de la República Democrática del Congo pueda consolidar su autoridad. Estas medidas incluyen la introducción de reformas estructurales y de la gobernanza, el desarrollo económico, la descentralización y la promoción del estado de derecho, los derechos humanos y la democratización.

Sector de la seguridad

11. Como señalé en el anexo II de mi informe sobre la MONUSCO de 14 de noviembre de 2012 (S/2012/838), la crisis reciente en el este de la República Democrática del Congo ha vuelto a poner en evidencia la necesidad de reformar el sector de la seguridad, principalmente las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC), y examinar enfoques para resolver el problema de los grupos armados, incluso mediante el desarme, la desmovilización y la reintegración. Las autoridades congoleñas y sus asociados también deberían procurar forjar una visión general para el sector de la seguridad y en pro del fortalecimiento de la capacidad de los órganos de supervisión.

Reforma del ejército

12. Las FARDC tienen debilidades sistémicas que se agravan a causa de un presupuesto insuficiente y unos sistemas administrativos y logísticos también insuficientes, incluido el de la gestión de las armas y las municiones. La integración acelerada en las FARDC de efectivos de grupos armados cuyos antecedentes no se han comprobado, que se realiza como parte de los acuerdos de paz firmados por el Gobierno, ha dado lugar a la desestabilización de las estructuras de mando y control de estas fuerzas, y ha debilitado su nivel de conducta y disciplina. Las repetidas y graves violaciones de los derechos humanos perpetradas por algunos miembros de las FARDC también son síntoma de su falta de profesionalidad. En consecuencia, el rendimiento operacional de las FARDC no ha sido el que se esperaba de un ejército nacional profesional.

13. Es fundamental realizar amplias reformas encaminadas a crear un ejército profesional, sujeto al control civil y capaz de llevar a cabo la tarea fundamental de proteger la integridad del territorio nacional y la población del país. Tal proceso también exigirá que se asignen los recursos necesarios y se adopten todas las leyes fundamentales para establecer una fuerza de seguridad nacional. También debería establecerse un mecanismo sólido de supervisión y rendición de cuentas con apoyo de la comunidad internacional.

14. No es posible lograr resultados significativos en la esfera de la reforma del ejército si no se cuenta con la voluntad política, el compromiso total y la implicación del Gobierno. Se han registrado algunos avances al respecto. En declaraciones hechas los días 15 y 31 de diciembre de 2012, el Presidente Kabila indicó que la reforma del ejército constituiría una importante prioridad de su

Gobierno en 2013. En enero, la Asamblea Nacional aprobó una enmienda a la Ley de finanzas que incrementaba las asignaciones para las instituciones encargadas de la seguridad nacional, incluidas las FARDC.

15. Para realizar una amplia reforma del ejército, será necesario contar, con los auspicios de las autoridades nacionales, con un fuerte apoyo internacional coordinado que prevea un aumento de los recursos y la asistencia técnica. La asistencia técnica también será necesaria para ayudar a las autoridades nacionales a determinar las tareas, el número de efectivos y las necesidades de recursos de la fuerza de defensa nacional de la República Democrática del Congo. Las modalidades para seleccionar a soldados de las FARDC en función del mérito y el historial de derechos humanos e integrarlos en la fuerza de defensa congoleña deberían incluirse en este plan de acción.

16. La reforma estructural de la fuerza de defensa nacional de la República Democrática del Congo será una tarea a largo plazo. Como primera etapa, debería alentarse a las autoridades a que establecieran una fuerza de reacción rápida bien equipada y entrenada, integrada aproximadamente por cinco brigadas. La fuerza de reacción rápida debería ser capaz de intervenir contra nuevas amenazas, incluso asegurando la protección de los civiles en el este de la República Democrática del Congo, en estrecha coordinación con la MONUSCO. La fuerza de reacción rápida debería constituir el núcleo de una fuerza de defensa nacional profesional, efectiva, y debidamente respaldada. Para establecerla será necesaria una asistencia internacional bien coordinada y generosa.

17. La MONUSCO está lista para coordinar el apoyo internacional a las iniciativas ampliadas para la reforma del sector de la seguridad, incluido el posible establecimiento de una fuerza de reacción rápida. La Misión podría contribuir a entrenar a dicha fuerza.

18. En cuanto a los esfuerzos de reforma general del sector de la seguridad, será importante ayudar a las autoridades de la República Democrática del Congo a diseñar un plan de desarme, desmovilización y reintegración que ofrezca alternativas a los combatientes congoleños y personas a cargo, incluidos los miembros de las FARDC. En particular, es necesario aplicar un enfoque amplio para el desarme, la desmovilización y la reintegración y para el desarme, la desmovilización, la reintegración, la repatriación y el reasentamiento, que combine estos dos procesos que antes eran independientes en una iniciativa dirigida a los combatientes congoleños y elementos extranjeros, tanto de los grupos armados congoleños como de los extranjeros. Además, el desarme, la desmovilización y la reintegración tradicionales podrían reforzarse mediante medidas preventivas y comunitarias como los programas de reducción de la violencia comunitaria, que incluyan planes de empleo para los jóvenes. Las Naciones Unidas, basándose en los conocimientos especializados de la MONUSCO y los fondos, programas y organismos pertinentes de la Organización, podrían proporcionar a las autoridades de la República Democrática del Congo apoyo técnico integrado en las etapas iniciales de la planificación en el marco del enfoque amplio descrito anteriormente.

Ampliación de la autoridad del Estado

19. La consolidación de la autoridad del Estado mediante el despliegue policial y el establecimiento de instituciones encargadas de la administración territorial, así como instituciones judiciales y penitenciarias, es fundamental para sentar las bases

de una paz sostenible y evitar un rebrote de la violencia. A pesar de los avances logrados en el curso de los diez últimos años, décadas de mala administración y falta de gobernanza han erosionado la autoridad del Estado. En general, las autoridades provinciales carecen de una capacidad efectiva y las instituciones no tienen recursos ni financiación suficientes. Los servicios judiciales y administrativos son primitivos y la presencia policial insuficiente. A esto se suman las condiciones de servicio sumamente precarias de los funcionarios públicos. Las instituciones ineficaces merman la capacidad de las autoridades centrales para gobernar, recaudar impuestos y velar por el estado de derecho. A menudo, las instituciones coexisten con redes delictivas locales y no pueden imponer la autoridad del Estado o, en algunos casos, han sido acaparadas por intereses privados.

20. En la policía nacional congoleña siguen existiendo importantes diferencias en los niveles de capacitación y conocimientos técnicos. Algunos de los efectivos de los grupos armados que se han integrado recientemente a la fuerza de policía no han sido sometidos a un proceso formal de examen de antecedentes y en ocasiones se ha determinado que los miembros de la fuerza son culpables de violaciones de los derechos humanos, incluidos actos de violencia sexual. La policía también está limitada por una falta de vehículos, sistemas de comunicación y equipo conexo y por un sistema de pago de sueldos que funciona mal. Los avances en la aplicación del plan estratégico a 15 años y el plan de acción a tres años, que tienen la finalidad de consolidar la capacidad de la policía y se aprobaron en octubre de 2009, contribuirían a restablecer la autoridad del Estado.

21. El desarrollo de la capacidad a largo plazo de la policía debería seguir siendo una prioridad para las autoridades nacionales y la comunidad internacional, y la MONUSCO proseguirá con sus iniciativas de formación y programas de capacitación especializada para la policía. Con el fin de evitar reclutar excombatientes que tengan antecedentes de violaciones de los derechos humanos, la MONUSCO también seguirá participando en la selección de los nuevos agentes.

22. Con unos recursos inferiores al 1% del presupuesto nacional, el sector judicial carece de un sistema administrativo funcional, inclusive en materia de finanzas, personal, seguimiento de causas, presupuesto, adquisiciones y gestión de activos. Son comunes la corrupción y la injerencia de funcionarios gubernamentales de diversos niveles en los procesos judiciales, por lo que el clima de impunidad prevalece en todo el país. Hay menos de 1.400 magistrados y fiscales, cuando se estima que se necesitan al menos 5.000 y hay un número limitado de juristas, incluidos abogados defensores. Las instituciones de la justicia militar siguen enfrentándose a problemas similares a los de la esfera civil, incluida una grave escasez de jueces y fiscales militares. El sistema de justicia militar también es objeto de injerencias políticas y de los mandos, y las disposiciones para la seguridad de los magistrados en las zonas afectadas por los conflictos son absolutamente insuficientes.

23. El sistema penitenciario se caracteriza por condiciones de detención inhumanas, incluidas la falta de servicios médicos y un gran hacinamiento. Muy pocas prisiones tienen presupuesto para gastos operacionales y con frecuencia los reclusos sufren de malnutrición y no tienen acceso a servicios de salud. Las instalaciones de seguridad son rudimentarias y contribuyen a las altas tasas de fuga. Aproximadamente el 95% del personal que trabaja en los centros penitenciarios no es designado oficialmente y no existen instituciones de formación del personal de

las cárceles. No existe coordinación formal ni práctica entre los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Defensa e Interior, que en conjunto son responsables del sector penitenciario. De los aproximadamente 18.000 reclusos en las cárceles de la República Democrática del Congo, al menos el 70% está en régimen de detención provisional. Solo funciona una prisión militar. La MONUSCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) seguirán colaborando estrechamente con el Gobierno para concluir una iniciativa conjunta destinada a hacer frente a la situación penitenciaria y establecer un nivel mínimo de autoridad y control sostenible del Estado en las zonas afectadas por el conflicto en la parte oriental de la República Democrática del Congo mediante el despliegue de agentes de policía y funcionarios judiciales y de prisiones bien capacitados y equipados. Las Naciones Unidas también seguirán asegurando el cumplimiento de las normas y prácticas relativas al sistema penitenciario y ayudando a las autoridades nacionales a poner a punto mecanismos concebidos para combatir la detención ilícita y prolongada y mejorar las condiciones de las cárceles.

Gobernanza y reformas estructurales

24. De manera constante, los indicadores internacionales independientes colocan a la República Democrática del Congo entre los países más corruptos del mundo. Los efectos negativos de la corrupción tienen amplias repercusiones. La corrupción generalizada, combinada con unos sistemas de recaudación de ingresos débiles, no transparentes y mal coordinados, así como los pésimos sistemas de pago de sueldos y otros sistemas de desembolso estatal, limitan la capacidad del Gobierno para cumplir con sus obligaciones. Los servicios sociales básicos limitados, como la atención médica, el abastecimiento de agua y la educación, combinados con la falta de oportunidades laborales, han demorado el retorno a la estabilidad y la paz en partes de la República Democrática del Congo. Aunque el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros programas han realizado importantes avances en esos ámbitos en los últimos años, todavía resta mucho por hacer.

25. La combinación de un sistema de finanzas públicas poroso y opaco con mecanismos judiciales deficientes de cumplimiento de contratos y la inexistencia de órganos de supervisión financiera funcionales sigue desalentando a inversores extranjeros y empresarios locales legítimos. En consecuencia, el presupuesto nacional y los presupuestos provinciales siguen sin tener fondos suficientes, a pesar de la riqueza potencial y del tamaño del país. Esto tiene importantes repercusiones para el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios básicos. El PNUD seguirá fortaleciendo la capacidad de las provincias para formular sus estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza y apoyando la movilización de los asociados en torno a planes provinciales de acción prioritaria. Además, seguirá apoyando la reforma de las finanzas públicas mediante la reestructuración de los servicios de recaudación de impuestos, así como la reorganización del sistema fiscal a nivel local y la cadena de gastos locales.

26. Con apoyo de los asociados internacionales, el Gobierno debería considerar la posibilidad de poner en marcha una iniciativa a gran escala para desarrollar la capacidad y formar a los funcionarios públicos superiores y de otras categorías, que luego podrían impartir las mejores prácticas de gestión y promover la buena gobernanza entre los cuadros inferiores de manera sostenible. En apoyo de esta iniciativa, como un primer paso, el Gobierno podría considerar, en estrecha coordinación con otros interesados nacionales, estrategias que incluyan la creación

de equipos mixtos de asesores nacionales e internacionales o la asignación de expertos internacionales a ministerios clave.

Desarrollo económico y humano

27. Los esfuerzos realizados por el Gobierno de la República Democrática del Congo en materia de desarrollo económico desde el período de transición de 2003 han permitido forjar un marco macroeconómico, lograr tasas de crecimiento real de más del 6% en la última década, después de décadas de declive del producto interno bruto y reducir las tasas de inflación a un solo dígito. La recaudación de ingresos ha aumentado los ingresos estatales tanto en valores absolutos como en el porcentaje del producto interno bruto (del 16% en 2009 a más del 20% previsto para 2013). El 90% del alivio de la deuda externa del país, que ascendía a 10.000 millones de dólares en 2011, también se consideró un cambio positivo. Sin embargo, la base muy baja desde la que partieron estos programas significa que los ingresos totales disponibles para los gobiernos nacionales y provinciales, incluido el apoyo presupuestario extranjero, siguen siendo muy insuficientes para hacer frente a la amplia variedad de necesidades urgentes. La falta permanente de transparencia en la gestión del sector minero y, de manera más general, en las empresas estatales, también sigue planteando un importante obstáculo para promover la inversión y el desarrollo económico y aumentar los ingresos presupuestarios conexos.

28. A pesar del mejor desempeño macroeconómico, el 71% de la población sigue sumida en la pobreza extrema y el acceso a los servicios básicos sigue siendo limitado. La República Democrática del Congo ocupó el último lugar entre los 187 países incluidos en el índice de desarrollo humano del PNUD correspondiente a 2011 y no se prevé que el país alcance ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015. El 10 de diciembre de 2012, el FMI puso fin a su programa económico con la República Democrática del Congo porque el país no había cumplido la referencia estructural del FMI sobre la gobernanza y la transparencia en el sector minero, por lo que retuvo el pago de 240 millones de dólares que quedaban por desembolsar de un acuerdo de préstamo de 500 millones de dólares a tres años.

29. Además, la República Democrática del Congo no ha podido aprovechar los beneficios de la explotación de los recursos naturales. La gestión efectiva de este sector se dificulta por la explotación ilegal a gran escala, facilitada por la corrupción y la presencia de grupos armados. La asistencia internacional puede añadir valor solo si las autoridades hacen frente a varios obstáculos, entre ellos: a) unas políticas sectoriales incoherentes; b) la necesidad de reformar la administración pública para que pueda supervisar y gestionar los recursos naturales de manera más efectiva; c) la capacidad limitada de los organismos nacionales responsables de hacer un seguimiento de los efectos ambientales y combatir la corrupción, lo cual da lugar a una falta de transparencia en la gestión de los recursos minerales y una cultura en que no existe rendición de cuentas; d) la capacidad limitada del Gobierno para negociar y gestionar los contratos de explotación minera y los recursos naturales.

30. El programa del Gobierno para 2012-2016, aprobado en mayo de 2012, prevé un aumento de la tasa de crecimiento anual del producto interno bruto del 5% al 7% y una reducción de la inflación al 4%. También prevé un aumento en la producción de energía eléctrica y la producción agrícola y un incremento de la producción del sector minero así como importantes reformas en una serie de ámbitos, como el

sistema de pagos el sistema bancario y financiero, así como la reorganización de las empresas públicas. El programa ofrece un plan nacional para introducir las reformas macroeconómicas necesarias. Sin embargo, requiere cuatro factores fundamentales para tener éxito. El primer factor es asegurar la voluntad política necesaria para dar prioridad a su ejecución. El segundo es asegurar que los recursos necesarios para su ejecución estén disponibles, incluso los recursos y los conocimientos técnicos necesarios. El tercero es asegurar la rendición de cuentas a nivel nacional y local. El cuarto es el firme apoyo de la comunidad internacional, incluso de las instituciones financieras pertinentes. Al igual que en la reciente decisión del Gobierno y el Parlamento de asignar una mayor financiación al sector de la defensa, deberían aumentarse las asignaciones a otros ámbitos del presupuesto nacional. Las Naciones Unidas apoyarán el programa del Gobierno por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013-2017) que se centra en la gobernanza y la construcción de las instituciones; el crecimiento inclusivo y la creación de empleo; los servicios sociales básicos y el desarrollo del capital humano; los recursos naturales y el cambio climático; y la estabilización y la consolidación de la paz dentro del marco establecido por la estrategia internacional de seguridad, estabilización y apoyo concebida para prestar apoyo al plan de estabilización y reconstrucción del Gobierno para las zonas afectadas por la guerra.

Descentralización

31. La descentralización y el establecimiento de instituciones provinciales y locales legítimas y efectivas son un medio importante para hacer frente a muchas de las causas fundamentales de los conflictos a nivel local y son también un importante factor de estabilización que hace posible la integración de grupos minoritarios. La descentralización también permite una prestación equitativa y más efectiva de los servicios básicos a las poblaciones locales.

32. La Constitución proporciona un marco para la descentralización, aunque se han hecho pocos progresos en esta tarea, en parte debido a complejos problemas políticos internos, como una implicación política y social insuficiente en el proceso, demoras para establecer el marco de ejecución, la falta de consenso en el Parlamento sobre las opciones para la división territorial, la financiación insuficiente y las presiones contrapuestas de diversos grupos electorales.

33. El compromiso del Gobierno de proceder a la aprobación de las leyes restantes sobre la descentralización será fundamental. En 2012 se realizaron avances al aprobarse 7 de 14 leyes fundamentales y elaborarse instrumentos financieros locales destinados a crear un sistema de descentralización funcional, con el objetivo de reformar el reparto de los ingresos entre las provincias y la capital. El PNUD seguirá apoyando la puesta en funcionamiento de las plataformas de gestión de las finanzas públicas a nivel local y provincial, que ha servido para mejorar el seguimiento de los ingresos y los gastos, y ha dado a las autoridades provinciales y locales mayor capacidad para movilizar sus propios recursos. El proceso de descentralización debe seguir gestionándose con cuidado para evitar exacerbar las tensiones étnicas y las relativas a la tierra, a las jerarquías de gobierno tradicional y de otro tipo, y la posibilidad conexa de un aumento de la violencia localizada en diversas partes del país.

Democratización y derechos humanos

34. Un sistema democrático funcional constituye una sólida base para la estabilidad, la reconstrucción económica y el desarrollo. Un sistema de este tipo asegura la transición pacífica del poder mediante procesos electorales pacíficos y creíbles; establece garantías y contrapesos claros entre los poderes del gobierno; y crea condiciones para una participación activa de la sociedad civil y los medios de comunicación independientes. Los miembros de la oposición nacional y otros observadores han protestado porque el Gobierno ha adoptado medidas sistemáticas para consolidar su poder, restringir el espacio político e intimidar y acosar a los opositores, tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil. Los organismos de las Naciones Unidas seguirán esforzándose por promover el proceso de democratización, incluso en apoyo de la expansión del espacio político para todos los partidos políticos y la sociedad civil.

35. Como destacaron algunos grupos de observadores nacionales e internacionales, las elecciones presidenciales y legislativas de noviembre de 2011 fueron empañadas por irregularidades y sus resultados fueron impugnados por algunos agentes nacionales. Es fundamental que el Gobierno siga respetando sus compromisos de adoptar medidas activas para impulsar el proceso de democratización en este período crítico y frágil para la República Democrática del Congo, de conformidad con los principios constitucionales fundamentales. Es esencial tomar medidas activas y significativas para investigar y llevar a juicio a los responsables de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de las elecciones de 2011 y respetar las libertades y los derechos civiles fundamentales.

36. La conclusión puntual de las elecciones provinciales, previstas originalmente para marzo de 2012, y las elecciones locales que les seguirán, cuya celebración está prevista desde 2007, será un factor fundamental para consolidar el proceso democrático mediante la conclusión del actual ciclo electoral. Para lograrlo, será necesario instaurar una nueva Comisión Electoral Nacional Independiente que sea creíble y que cuente con los conocimientos especializados necesarios, goce de la confianza y el respeto de las instancias políticas nacionales y aliente a los donantes internacionales a reanudar la asistencia. El 14 de enero, se dio un importante paso en este sentido con la aprobación por el Parlamento de la ley orgánica revisada de la Comisión Electoral Nacional Independiente. El nuevo texto prevé la representación de la sociedad civil y una mayor representación de las mujeres en la estructura directiva de la institución. La promulgación oportuna y la aplicación de la ley orgánica revisada, principalmente para incluir el establecimiento de la nueva Comisión, permitirán reanudar el proceso electoral.

37. Con respecto a los derechos humanos, los avances en las reformas estructural y legislativa, que son esenciales para mejorar la situación de los derechos humanos, han sido lentos y las medidas gubernamentales encaminadas a establecer las instituciones necesarias para proteger y promover los derechos humanos en todo el país siguen siendo insuficientes. La aprobación por el Parlamento del proyecto de ley orgánica en que se establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un paso hacia delante, pero el Presidente aún no ha promulgado la ley. También se hicieron avances limitados con respecto al establecimiento de los mecanismos de la justicia de transición.

38. Las violaciones de los derechos humanos siguen siendo generalizadas y la impunidad sigue reinando en todo el país. En el este de la República Democrática

del Congo, las graves violaciones contra los niños, incluida la utilización de niños soldados, siguen siendo generalizadas. Los avances en las reformas estructural y legislativa, que son esenciales para mejorar la situación de los derechos humanos, han sido lentos y las medidas gubernamentales encaminadas a establecer las instituciones necesarias para proteger y promover los derechos humanos en todo el país siguen siendo insuficientes. También se han hecho escasos avances con respecto al establecimiento de los mecanismos de la justicia de transición.

39. La estabilidad a largo plazo en la República Democrática del Congo no puede lograrse sin hacer frente a estas y otras violaciones de los derechos humanos, tanto en lo que respecta a la prevención como a la rendición de cuentas y la asistencia a las víctimas. La firma por el Gobierno el 5 de octubre de 2012 de un plan de acción para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños soldados y a la violencia sexual contra los niños por las FARDC, en consonancia con la resoluciones del Consejo de Seguridad 1612 (2005) y 1882 (2009), es un avance importante para mitigar las violaciones.

Actividades humanitarias

40. Gracias al apoyo de los donantes se han efectuado amplias operaciones humanitarias que han contribuido a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de millones de personas en toda la República Democrática del Congo en los últimos años. Sin embargo, el país sigue enfrentándose a desafíos humanitarios recurrentes. A mediados de diciembre de 2012, el número de desplazados internos había aumentado a más de 2,6 millones de 1,8 millones a principios del mismo año. Tan solo en Kivu del Norte ha habido 500.000 nuevos desplazados desde abril de 2012. En el contexto del conflicto y los actos de violencia recurrentes en el país, la protección de los civiles ha seguido siendo una importante preocupación humanitaria. La existencia de municiones sin detonar sigue siendo una grave amenaza para la población local. La necesidad de eliminarlas y de realizar actividades de educación sobre los riesgos relacionados con las municiones sin detonar en las zonas afectadas sigue siendo una de las máximas prioridades. El Gobierno también tiene la oportunidad de asumir una mayor responsabilidad en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos en la parte oriental de la República Democrática del Congo promulgando legislación en la materia.

41. La inseguridad alimentaria afecta a unos 6,3 millones de personas, y algunas enfermedades como la malaria, el cólera y el sarampión amenazan a millones de personas. La malnutrición, que es especialmente endémica en las provincias menos afectadas por el conflicto, como las provincias de Kasaï y Bas-Congo, es la causa del 35% de las muertes entre los niños menores de 5 años, de los que unos 2,5 millones sufren de malnutrición aguda. El acceso a mejores sistemas hídricos y de saneamiento sigue siendo limitado para la amplia mayoría de la población.

42. Es necesario que el Gobierno y los asociados internacionales fortalezcan los vínculos entre las medidas humanitarias y de desarrollo con el fin de potenciar la resiliencia de las comunidades para que las personas estén mejor preparadas para un aumento de la vulnerabilidad y las crisis. La disposición de los donantes a invertir en actividades relacionadas con la resiliencia y el desarrollo también ayudaría a mejorar la efectividad y la eficacia en función de los costos de la asistencia destinada a la República Democrática del Congo. Con ese fin, las Naciones Unidas prestarán asistencia para fomentar el diálogo comunitario para la consolidación de la

paz y apoyarán la reintegración y la recuperación con miras a fomentar la cohesión social entre la población. Ello abarcará actividades de desarrollo comunitario mediante la prestación de servicios sociales básicos y la construcción de infraestructura económica. En este contexto, se propone que las Naciones Unidas también apoyen el establecimiento de una “plataforma para el diálogo”, encabezada por la República Democrática del Congo, entre el Gobierno y los donantes de asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo que contribuya a reforzar la coordinación estratégica de los diversos mecanismos de financiación para la asistencia humanitaria, la estabilización y el desarrollo. Dicha plataforma ayudaría al Gobierno y a sus asociados a pasar de una respuesta secuencial a una respuesta más simultánea y general a los problemas de desarrollo que afronta el país.

B. Medidas a nivel regional

43. Desde que en 1999 se suscribió el Acuerdo de Lusaka se han concebido numerosas iniciativas bilaterales, regionales e internacionales para restablecer la estabilidad en la región de los Grandes Lagos. Estas iniciativas han logrado abordar distintos aspectos del problema, en particular reunificar el territorio de la República Democrática del Congo y reducir la amenaza de grupos armados extranjeros como las FDLR y el LRA. El proceso de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, incluida la conclusión en 2006 del Pacto sobre la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos, un hito en ese proceso, ha contribuido en cierta medida a abordar las dimensiones políticas, económicas y de seguridad del conflicto. La Conferencia sigue siendo un asociado clave.

44. Sin embargo, pese a los importantes progresos logrados, no se ha podido poner fin a los ciclos de violencia recurrentes que han asolado el este de la República Democrática del Congo. Además de las medidas adoptadas en el plano nacional descritas en la sección A *supra*, se necesitan medidas colectivas en el plano regional. Tales medidas deberían abordar las causas regionales de la violencia recurrente y responder de manera integral a las legítimas preocupaciones e intereses de todos los países vecinos de la República Democrática del Congo.

No injerencia

45. Es esencial que, como primer paso, los países de la región de los Grandes Lagos reafirmen categóricamente el compromiso asumido de no interferir en los asuntos internos de los países vecinos. El marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región refleja el pleno compromiso de no interferir en los asuntos internos de los países vecinos; no tolerar ni prestar asistencia o apoyo de ningún tipo a los grupos armados; respetar la soberanía y la integridad territorial de los países vecinos; respetar las preocupaciones y los intereses legítimos de los países vecinos, en particular con respecto a las cuestiones de seguridad; no dar refugio ni proteger a ninguna persona acusada de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, actos de genocidio o delitos de agresión, o a personas sujetas al régimen de sanciones de las Naciones Unidas; facilitar la administración de justicia mediante la cooperación judicial en la región. Los países de la región también deberían comprometerse a enjuiciar, extraditar o entregar a esas personas a la Corte Penal Internacional, cuando proceda.

46. Dado que los países de la región de los Grandes Lagos se han comprometido a seguir esos principios en múltiples ocasiones en el pasado, es esencial que el proceso se acompañe con gestos concretos y medidas de fomento de la confianza que todos los Estados de la región puedan aceptar y aplicar con apoyo de la comunidad internacional. Cualquier solución viable a largo plazo debe tener en cuenta los intereses nacionales legítimos de todos los países de la región de los Grandes Lagos. Un componente central del proceso sería una estrategia global que ayudara a neutralizar la amenaza de los grupos armados congoleños y extranjeros que operan en el este de la República Democrática del Congo, y que abarcara medidas de reinserción y reintegración para los excombatientes que regresan a sus lugares de origen y las personas a su cargo.

Evaluación de la amenaza de los grupos armados

47. En el vacío de seguridad creado por la ausencia de una autoridad estatal efectiva en el este de la República Democrática del Congo, los grupos armados siguen siendo la principal amenaza a la seguridad de la población y la estabilidad general de la región, así como un obstáculo a la cohesión regional. El despliegue continuo de efectivos del Movimiento 23 de marzo (M23) que ocupa las colinas cercanas a la ciudad de Goma y la amenaza pone de relieve esa amenaza. Además del M23, los diversos grupos Mayi Mayi y otros grupos armados congoleños, los principales grupos armados extranjeros son: las FDLR, la Alianza de Fuerzas Democráticas/Ejército Nacional para la Liberación de Uganda (ADF/NALU), el LRA y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL).

48. Es esencial que, como primer paso hacia la estabilización del este de la República Democrática del Congo, se formule una estrategia amplia para hacer frente a los grupos armados utilizando medios militares y no militares. Todos los grupos armados, ya sean congoleños o extranjeros, también han participado en la explotación ilegal de los vastos recursos minerales y otros recursos naturales del este del país, así como en otras actividades delictivas. Para estos grupos, los beneficios derivados de la explotación ilícita de esos recursos no solo financian las compras de armas ilícitas, sino que también se han convertido en un fin en sí mismos.

49. Los Estados de la región deberían fortalecer su cooperación para poner fin de manera efectiva al tráfico transfronterizo ilícito de recursos naturales y de armas y deberían poner en marcha medidas eficaces de seguridad y control de las fronteras. La promoción de arreglos regionales viables que faciliten la integración económica contribuiría a ese esfuerzo.

50. Además, si se fortaleciera la vigilancia de las fronteras y se llegara a un acuerdo sobre un mecanismo de verificación eficaz se reduciría considerablemente el apoyo que los grupos armados reciben de personas o entidades de países vecinos. El apoyo continuo que algunos países vecinos dan a los grupos armados continúa siendo una fuente de gran inestabilidad.

51. Otro aspecto importante de esta estrategia para neutralizar la amenaza de los grupos armados sería utilizar otras opciones para aquellos miembros de los grupos armados que no fuesen sospechosos de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio. Esas opciones podrían incluir medidas efectivas de desmovilización, así como oportunidades para la reintegración social y política en

los países de origen. Para ello se requeriría el apoyo y la participación activa de la comunidad internacional.

52. Por último, además de las medidas indicadas, y hasta que el Gobierno de la República Democrática del Congo pueda organizar una fuerza de defensa congoleña capaz, una estrategia de ese tipo requerirá una capacidad de coerción militar para neutralizar la amenaza de los elementos más recalcitrantes de los grupos armados. En los párrafos 60 a 64 *infra* se presentan propuestas en este sentido.

Fortalecimiento de la integración económica regional

53. Para lograr la estabilidad duradera de la región de los Grandes Lagos, los países de la región deben mejorar la cooperación regional, en particular fortaleciendo la integración económica a fin de colmar las aspiraciones de sus pueblos.

54. Los Estados de la región deberían considerar la posibilidad de emprender más iniciativas conjuntas para promover proyectos de integración regional y desarrollo como una infraestructura regional conjunta para la energía, el transporte y las comunicaciones, así como para fortalecer la cooperación multisectorial y las actividades destinadas a las comunidades fronterizas. Las asociaciones, incluidas las inversiones del sector privado, son esenciales para financiar proyectos de infraestructura que requieren grandes inversiones, como la rehabilitación de las presas Inga I y II y la construcción de ferrocarriles para diferentes corredores regionales, que figuran en planes de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). También es esencial adoptar medidas para reducir la ineficiencia y los costos relacionados con el comercio en las fronteras, teniendo en cuenta cuestiones relativas al comercio transfronterizo no oficial. Además, debería considerarse la posibilidad de mejorar el marco normativo estableciendo una dependencia de facilitación del comercio transfronterizo, en el marco de la NEPAD y el Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo Económico de África, que supervise la aplicación de una estrategia de comercio transfronterizo. Un importante paso en esa dirección es el compromiso de los signatarios del marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y en la región, de fortalecer la cooperación regional, incluida la integración económica, teniendo especialmente en cuenta la explotación de los recursos naturales.

C. Medidas a nivel internacional

55. La República Democrática del Congo y los Estados de la región de los Grandes Lagos son los principales responsables de aplicar las medidas propuestas esbozadas. Al mismo tiempo, las medidas que se describen en el presente informe requerirán que la comunidad internacional renueve el compromiso de aumentar sus inversiones para restablecer una paz duradera en la región.

56. El apoyo firme y coordinado de la comunidad internacional al restablecimiento de la paz y la estabilidad en la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos es esencial para el éxito del nuevo enfoque amplio enunciado en el presente informe. El marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región proporciona una plataforma común para prestar ese apoyo coordinado.

57. A fin de complementar las medidas nacionales y regionales, he decidido nombrar un Enviado Especial para la región de los Grandes Lagos, que cooperará estrechamente con los gobiernos de la región para concertar acuerdos y establecer mecanismos que garanticen la no injerencia en los asuntos internos de los Estados vecinos. El Enviado Especial los ayudará a acordar maneras de neutralizar la amenaza de los diversos grupos armados que operan en la región de los Grandes Lagos a partir del enfoque descrito en los párrafos 47 a 52 *supra*. El Enviado Especial promoverá nuevos acuerdos entre los países de la región y revitalizará la aplicación de los acuerdos concertados que promueven la integración económica regional y la libre circulación de bienes y personas. Movilizará recursos y apoyo para estas iniciativas y ayudará a coordinar de forma estratégica el apoyo internacional y las distintas corrientes de fondos en la región para realizar actividades humanitarias y de estabilización, desarrollo y mantenimiento de la paz. También tendrá un papel decisivo a la hora de movilizar el interés público y el apoyo internacional para la región de los Grandes Lagos.

58. Mi Enviado Especial coordinará estrechamente sus actividades con las organizaciones regionales y subregionales, incluidas la Unión Africana, la SADC, la Comunidad Económica de los Estados de África Central y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos. Ante la complejidad y la naturaleza crónica de los problemas de la región de los Grandes Lagos, propongo que el mandato de mi Enviado Especial se establezca por un período inicial de un año que puede renovarse. El Enviado Especial contará con el apoyo de una pequeña oficina que le proporcionará los servicios de expertos pertinentes.

59. Las reformas que se introducirán en el plano nacional en la República Democrática del Congo requerirán apoyo internacional sólido, coordinado y sostenido, además de conocimientos técnicos y recursos. Mi Representante Especial para la República Democrática del Congo seguirá promoviendo y facilitando un diálogo político inclusivo y transparente entre todos los interesados. Ello contribuirá a la creación de un entorno propicio a la realización de los compromisos nacionales incluidos en el marco. La reforma del sector de la seguridad y la respuesta a la amenaza que representan los grupos armados serán esferas de máxima prioridad para la Misión.

IV. Brigada de intervención

60. En apoyo de los objetivos del marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región, y tras celebrar consultas con la Unión Africana, la SADC y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, que inicialmente concibieron la idea de desplegar una fuerza de imposición de la paz para hacer frente a la amenaza de los grupos armados, propongo establecer en la MONUSCO una brigada de intervención que operaría durante un período inicial de un año. Bajo el mando operacional directo del Comandante de la Fuerza de la MONUSCO y operando junto a otras brigadas en el este de la República Democrática del Congo, la brigada de intervención realizaría tareas para hacer efectiva la paz, a saber, impedir la expansión de los grupos armados, neutralizar a esos grupos y desarmarlos, tareas que irían acompañadas de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, y de desarme, desmovilización y reintegración, repatriación y reasentamiento. La brigada encaminaría sus actividades a crear un entorno propicio para restablecer la autoridad

del Estado y lograr la estabilidad sostenible. También contribuiría a crear las condiciones y a proporcionar el tiempo necesario para fortalecer las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) a fin de que pudieran asumir su responsabilidad primordial.

61. La brigada de intervención llevaría a cabo operaciones ofensivas de carácter selectivo, por sí sola o con las FARDC, de una manera enérgica y versátil y con una gran movilidad. Necesitaría el apoyo aéreo y otros equipos de apoyo de la Misión para llevar a cabo sus tareas, incluidos dos helicópteros de ataque adicionales y cuatro helicópteros de uso general, como solicité en mi carta de fecha 27 de diciembre de 2012 al Consejo de Seguridad (S/2013/43), así como apoyo presupuestario. También se adquiriría una capacidad adicional para reunir información, analizarla y difundirla a fin de ayudar a conocer mejor la situación y facilitar la adopción de decisiones. Proporcionaría dicha capacidad el próximo despliegue de sistemas aéreos no tripulados del que el Consejo tomó nota el 22 de enero (véase S/2013/44).

62. Se propone que la brigada de intervención esté integrada por tres batallones de infantería, unidades de apoyo y multiplicadores de fuerza. Para ello se deberían formar dos nuevos batallones de infantería y reasignar un batallón de infantería ya desplegado en la MONUSCO. Una batería de artillería, una compañía de fuerzas especiales, una unidad de transmisiones y componentes de apoyo formarían el resto de la brigada. La brigada se desplegaría dentro de la actual dotación autorizada de la Misión.

63. Antes de desplegar la brigada de intervención se capacitaría a sus efectivos en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la protección de civiles y el género. Las operaciones de la brigada se llevarían a cabo en estricta conformidad con el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados. La experiencia adquirida con las operaciones militares contra grupos armados en Kivu del Norte y Kivu del Sur ha demostrado que a menudo los civiles huyen de sus hogares en forma preventiva antes de tales operaciones, mientras que los grupos armados tienden a reagruparse y regresar después de las operaciones para cometer actos violentos de represalia contra los civiles. Para reducir estas situaciones, la MONUSCO incorporará mejores mecanismos de protección de los civiles. Estos mecanismos incluirán una mejor evaluación de los efectos de las operaciones ofensivas, medidas para mitigar los daños que causan a los civiles antes, durante y después de las operaciones, y la rendición de cuentas por las transgresiones. Para ello se tendrá en cuenta el examen en curso de las estrategias establecidas y las mejores prácticas para proteger a los civiles.

64. Como parte de los esfuerzos generales de coordinación con los asociados regionales, se informará periódicamente de las actividades de la brigada de intervención a los representantes militares de los países que aportan contingentes y de la región.

V. Nuevo enfoque para determinar el papel de la Misión en la República Democrática del Congo

65. La operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo ha evolucionado desde 1999, y ha asumido gradualmente más responsabilidades y tareas para atender las necesidades de una situación cambiante. Puesto que la presencia ampliada de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo seguirá dedicándose durante un período de tiempo mucho más largo a ayudar a afrontar los desafíos de la consolidación de la paz, la recuperación y la reconstrucción del país, las actividades de la Misión deberían orientarse a lograr los principales objetivos estratégicos que ayudarán a establecer bases sólidas para la paz y evitar el riesgo de que la República Democrática del Congo vuelva a caer en una situación de inestabilidad y conflicto.

66. En consonancia con los compromisos enunciados en el marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región, los objetivos finales que permitirían que la MONUSCO concluyera con éxito su mandato de mantenimiento de la paz serían la reducción del conflicto armado, la violencia contra los civiles y la violencia sexual a un nivel que las instituciones nacionales de seguridad y justicia pudiesen controlar eficazmente; la estabilización mediante la creación de instituciones estatales funcionales en las zonas mineras y las zonas afectadas por el conflicto; y el establecimiento de un orden democrático que redujera el riesgo de inestabilidad, que incluiría un espacio político adecuado, el respeto de los derechos humanos y la celebración periódica de elecciones creíbles.

67. Además de vigilar de cerca la evolución de la situación en el oeste de la República Democrática del Congo y de apoyar la realización de los compromisos nacionales incluidos en el marco, se propone que, en el período siguiente, la MONUSCO priorice y racionalice sus actividades en el este del país con el fin de contribuir a la consecución de los seis objetivos fundamentales siguientes: a) la promoción y facilitación de un diálogo político inclusivo y transparente entre todos los interesados con miras a fomentar la reconciliación y la democratización; b) la conclusión satisfactoria de las operaciones militares contra los grupos armados extranjeros y congoleños y la reducción de la amenaza que representan a un nivel que las autoridades nacionales de seguridad puedan controlar, en estricto cumplimiento del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados y la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización; c) el desarme, la desmovilización, la reintegración, la repatriación y el reasentamiento de los grupos armados extranjeros, y el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes congoleños, incluidas la desmovilización y la reintegración de algunos elementos de las FARDC, y el inicio de un proceso viable de reintegración de los excombatientes a sus comunidades; d) el establecimiento de un nivel mínimo sostenible de la autoridad y el control del Estado en las zonas afectadas por el conflicto en el este del país, sobre todo mediante el despliegue de agentes de policía, funcionarios judiciales y funcionarios de prisiones bien preparados y equipados, sobre la base de una visión y unas estrategias nacionales para los sectores de la seguridad y la justicia; e) el apoyo al establecimiento de una estructura civil nacional eficaz que controle las actividades mineras clave y gestione de manera equitativa la extracción y el comercio de los recursos naturales en el este del país; y f) la creación de una fuerza

nacional de reacción rápida bien seleccionada, respaldada, equipada y adiestrada, con miras al objetivo general de la reforma del sector de la seguridad, con una formación apropiada en derecho internacional humanitario, normas de derechos humanos y derecho de los refugiados, que cuente con mecanismos eficaces para asegurar la protección de los civiles en todas sus operaciones, y que, en última instancia, tenga capacidad para asumir las responsabilidades que ahora cumple la MONUSCO en el sector de la seguridad.

68. El mandato de la MONUSCO debería revisarse para que reflejase las seis prioridades fundamentales que se describen *supra*. Un examen de las actividades de la Misión también podrían emprenderse en el futuro cercano para darles un enfoque más preciso y asegurar la complementariedad de esfuerzos con otros asociados clave. Mientras tanto, también debería fortalecerse la función de buenos oficios de mi Representante Especial para facilitar la realización de los compromisos nacionales incluidos en el marco. Además, y de conformidad con el párrafo 28 de la resolución 2053 (2012), en mi informe anterior sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (S/2013/96) se esbozan la estrategia y las medidas adoptadas para traspasar la responsabilidad de algunas tareas de la MONUSCO a los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país.

VI. Observaciones

69. Si bien en los últimos 14 años se ha avanzado en la promoción de la estabilidad en la República Democrática del Congo, la crisis causada por la rebelión del M23 ha puesto de relieve la continua fragilidad de la situación en la parte oriental del país, ha destacado las similitudes con crisis anteriores instigadas por rebeliones previas y ha demostrado que todavía no se han abordado adecuadamente las causas subyacentes de la continua inestabilidad en el este del país.

70. Estoy convencido de que la situación actual ofrece la oportunidad de abordar colectivamente las causas subyacentes del conflicto en el este de la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos, y de romper los ciclos recurrentes de violencia. Exhorto a todos los interesados a que respeten los compromisos enunciados en el marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región, y a que cooperen estrechamente y de buena fe con mi Enviado Especial para la Región de los Grandes Lagos. También tengo la intención de seguir participando activamente en el proceso.

71. Tomo nota del compromiso contraído por el Presidente Kabila de aplicar reformas nacionales fundamentales. Para que el Gobierno de la República Democrática del Congo pueda consolidar su autoridad, en particular en el este del país, deberá demostrar voluntad política y un firme liderazgo. Mi Representante Especial para la República Democrática del Congo y la MONUSCO jugará un papel central para asegurar que los compromisos nacionales asumidos por el Presidente Kabila en el marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la República Democrática del Congo y la región se apliquen de buena fe.

72. Reconozco que, como parte de un arreglo político duradero en la región de los Grandes Lagos, se deben tener en cuenta las preocupaciones y los intereses legítimos de todos los Estados vecinos. A este respecto, deseo reiterar que la prestación de apoyo externo a cualquiera de los grupos armados que operan en el

este de la República Democrática del Congo constituye una violación inaceptable de la soberanía y la integridad territorial de la República Democrática del Congo que socava gravemente la estabilidad general de la región.

73. Quisiera expresar mi sincero agradecimiento a la Unión Africana, la SADC y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos por sus iniciativas para ayudar a resolver la crisis. Los esfuerzos que están haciendo son un testimonio del importante papel que los mecanismos regionales están jugando para mitigar los conflictos en la región.

74. La comunidad internacional ha invertido mucho en la estabilidad de la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos, y debe seguir desempeñando una función constructiva mediante una mayor coordinación de las actividades. Las reformas que el Gobierno de la República Democrática del Congo necesita introducir son complejas y requerirán voluntad política y un firme liderazgo, así como asistencia financiera y técnica considerable de los asociados internacionales.

75. La aplicación del marco necesitará el apoyo político, técnico y financiero de los interesados internacionales, en particular de los que participan más estrechamente en los mecanismos de supervisión. Junto con los dirigentes de la región, mi Enviado Especial examinará los progresos periódicamente y sugerirá medidas concretas para impulsar la aplicación del marco. Exhorto a la comunidad internacional a que haga su parte para asegurar que el marco se traduzca en medidas tangibles que ataquen las causas subyacentes de la inestabilidad en la parte oriental de la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos. Me propongo informar periódicamente al Consejo sobre los progresos realizados en la aplicación del marco y exhortaré a la comunidad internacional a que actúe con rapidez y decisión cuando se contravengan los compromisos regionales contraídos por los Estados de la región de los Grandes Lagos.

76. También acojo con beneplácito el consenso general a que han llegado las instancias regionales para apoyar el establecimiento de una brigada de intervención en el seno de la MONUSCO. Reconociendo que no existe una solución militar a los problemas que padecen la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos, esta capacidad adicional en la MONUSCO debería considerarse un instrumento que complementaría los medios no militares para apoyar el proceso político guiándose en los principios del marco. En este contexto, la brigada de intervención debería tener una clara estrategia de salida que reconociera que las FARDC tienen la responsabilidad primordial de salvaguardar la soberanía y la integridad territorial de la República Democrática del Congo.

77. El fortalecimiento de la función y la participación de las Naciones Unidas se basará en gran medida en el apoyo continuo de los principales donantes, quienes colaborarán estrechamente con todos los signatarios del marco en la aplicación de los compromisos nacionales y regionales. Mi Enviado Especial se mantendrá en estrecho contacto con ellos a fin de mantenerlos al corriente de los progresos realizados y de las dificultades que persistan en la aplicación.

78. Quisiera aprovechar esta oportunidad para dar las gracias a mis asesores superiores, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, el equipo de las Naciones Unidas en el país y las personas que han contribuido al nuevo enfoque propuesto, por su dedicación a su trabajo, que a menudo desempeñan en condiciones difíciles.