



Consejo de Seguridad

Distr. general
31 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Carta de fecha 31 de julio de 2009 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz

En mi condición de Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, tengo el honor de presentar el informe provisional del Grupo de Trabajo (véase el anexo).

Le agradecería que hiciera distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Yukio **Takasu**
Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad
sobre las operaciones de mantenimiento de la paz



Informe provisional sobre la labor del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en 2009

I. Introducción

1. El establecimiento del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz fue anunciado en la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 2001 (S/PRST/2001/3) en el contexto de las actividades del Consejo encaminadas a fortalecer la cooperación con los países que aportan contingentes. En una nota posterior del Presidente publicada el 14 de enero de 2002 (S/2002/56), el Consejo autorizó al Grupo de Trabajo a convocar reuniones conjuntas con los países que aportan contingentes como medio para promover un diálogo más estrecho e interactivo entre los miembros del Consejo, los países pertinentes que aportan contingentes, la Secretaría y otras partes interesadas importantes, según se considerase oportuno, en torno a las cuestiones relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz.

2. Las actividades anteriores del Grupo de Trabajo fueron notificadas al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo (véanse los documentos S/2001/546, S/2001/900, S/2001/1335, S/2004/1040 y S/2006/972).

3. Desde enero de 2009, el Grupo de Trabajo ha celebrado cinco reuniones, en las que han participado los principales países que aportan contingentes y fuerzas de policía, los países que aportan financiación y otras partes interesadas, comprendidas organizaciones regionales. El presente documento es el informe provisional sobre la labor del Grupo de Trabajo durante el período de enero a julio de 2009.

4. El 25 de febrero de 2009, el Grupo de Trabajo celebró su primera reunión del año a nivel de embajadores y con la presencia del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el curso de la reunión, los participantes intercambiaron opiniones sobre cómo organizar la labor del Grupo de Trabajo. El Presidente recordó que el Grupo de Trabajo se ocuparía tanto de las cuestiones generales de mantenimiento de la paz que atañen a las responsabilidades del Consejo como de los aspectos técnicos de las distintas operaciones de mantenimiento de la paz, conforme se prevé en el documento S/PRST/2001/3. El Grupo de Trabajo decidió comenzar sus debates abordando los “desfases entre los mandatos y su aplicación”.

5. Las tres reuniones siguientes estuvieron consagradas a un debate preliminar sobre esta cuestión. El 29 de abril de 2009 tuvo lugar una reunión, en la que participaron Alemania, la Argentina, el Brasil, el Canadá, la India, Nepal, Sudáfrica, Sri Lanka y el Uruguay, en calidad de países que aportan contingentes y fuerzas de policía y países que aportan financiación. La Secretaría informó al Grupo de Trabajo acerca de los estudios consagrados a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y el Grupo de Trabajo sostuvo un amplio debate sobre los temas siguientes:

- a) La formulación de los mandatos, comprendida la protección de los civiles;
- b) La asignación de prioridades y la simplificación de los mandatos;

c) Los recursos, comprendida la creación de capacidad;

d) La planificación de las misiones durante todo el ciclo de cada misión, comprendidas la utilización eficaz de parámetros de referencia y la toma en consideración de la perspectiva de la consolidación de la paz.

El 9 de junio de 2009 tuvo lugar una reunión en la que participaron Australia, Chile, España, Italia, los Países Bajos, Portugal, Suecia y Tailandia en nombre de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. Los Representantes Ejecutivos del Secretario General para Sierra Leona y Burundi y la Secretaría informaron al Grupo de Trabajo, respectivamente, sobre los casos de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona y la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi y de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste, y se trataron de los temas siguientes:

a) La formulación de los mandatos, comprendida la protección de los civiles;

b) La asignación de prioridades y la simplificación de los mandatos;

c) La planificación de las misiones durante todo el ciclo de cada misión, comprendida la planificación de la transición.

El 19 de junio de 2009 tuvo lugar una reunión en la que participaron Bangladesh, Egipto, Ghana, Kenya, Marruecos, Nigeria, Noruega, el Pakistán y la República Checa en nombre de la Unión Europea. La Secretaría informó al Grupo de Trabajo sobre los casos de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán, la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, y se celebró un debate general sobre los temas siguientes:

a) La formulación de los mandatos, comprendida la protección de los civiles;

b) Los recursos, comprendida la creación de capacidad;

c) La planificación de las misiones durante todo el ciclo de cada misión, comprendidas la utilización eficaz de parámetros de referencia y la toma en consideración de la perspectiva de la consolidación de la paz;

d) La cooperación entre las misiones, inclusive con respecto a las cuestiones transfronterizas.

6. En la quinta reunión, el 17 de julio de 2009, los miembros del Grupo de Trabajo hicieron balance de las reuniones anteriores e intercambiaron opiniones sobre los temas que debatirían en los meses siguientes. La Secretaría informó a los miembros sobre "Nuevo Horizonte", la iniciativa en curso de reforma de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

II. Resumen de los debates habidos en las reuniones

7. El Grupo de Trabajo sostuvo un primer intercambio de opiniones sobre los desfases entre los mandatos y su aplicación desde una perspectiva amplia, buscando comentarios y observaciones de los países que aportan contingentes, los que aportan

fuerzas de policía y los que aportan financiación y otras partes interesadas sobre los principales problemas e ideas preliminares sobre cómo resolverlos. A continuación se resumen los debates de esta primera serie de reuniones. Las opiniones expresadas por los participantes se enumeran en el apéndice. En esa fase no se llegó a un acuerdo sobre los temas.

A. Formulación de los mandatos

8. Los participantes plantearon como una de las cuestiones más fundamentales la necesidad de formular mandatos claros y factibles y de tomar en cuenta las necesidades y la disponibilidad de recursos al concebir los mandatos. En este contexto, se mencionó la necesidad de una evaluación rigurosa de la necesidad imperiosa de los mandatos. Además, se hizo hincapié en la cuestión de aumentar la cualidad de las fuerzas y del personal mediante su formación y de la apropiada preparación logística de los bienes y el equipo. Muchos participantes subrayaron la necesidad de llegar a un entendimiento común entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y la Secretaría.

B. Mejora del entorno político y de seguridad como condición previa a las operaciones de mantenimiento de la paz

9. En los debates se abordó la necesidad de apoyar el proceso político para mejorar las situaciones política y en materia de seguridad a fin de que la misión de mantenimiento de la paz sea eficaz. Se señaló que una misión debería apoyar activamente el proceso político, al tiempo que se respete la identificación del país anfitrión con los fines de la misión.

C. Mandatos específicos cuya aplicación ha de mejorarse

Protección de los civiles

10. Se mencionaron, en tanto que aspectos de un enfoque básico necesario para una aplicación eficaz de los mandatos, la evaluación realista y la viabilidad de los mandatos, la existencia de directrices operacionales claras y bien definidas y la buena coordinación con otros mandatos de una misión. También se señaló que una misión debería reaccionar con prontitud ante la evolución de la situación sobre el terreno. A ese respecto, se subrayó la necesidad de aumentar la movilidad de los contingentes, comprendidos los medios aéreos necesarios, así como la capacidad de comunicarse con la población local puntualmente. Al mismo tiempo, se consideró importante atender las expectativas de la población local a un nivel apropiado proporcionando información adecuada acerca del papel que desempeña una misión de las Naciones Unidas. A ese propósito, se consideró pertinente la coordinación entre una misión y los organismos humanitarios que conviniera en cada caso. Además, se expresó la opinión de que, para facilitar la aplicación del mandato, era pertinente y debería tenerse en cuenta el enfoque pluridimensional, que abarca los aspectos socioeconómicos y otros más.

Reforma del sector de seguridad y desarme, desmovilización y reintegración

11. Muchos participantes subrayaron la necesidad de mejorar la aplicación de los mandatos relativos a la reforma del sector de seguridad, ya que guardan estrecha relación con el avance en el proceso político y están en muchos casos vinculados a la reducción y el retiro de una misión. También se planteó la idea de que la reforma del sector de seguridad se debería llevar a cabo basándose en una estrategia común apoyada y compartida por una misión de operaciones de mantenimiento de la paz. Además, se expresaron opiniones según las cuales el desarme, la desmovilización y la reintegración desempeñan un importante papel en cuanto a facilitar la reforma del sector de seguridad y de que deberían llevarse a cabo ambas actuaciones en estrecha coordinación y de que el desarme, la desmovilización y la reintegración deberían efectuarse en estrecha colaboración con las actividades de desarrollo socioeconómico, a fin de que tenga éxito la reintegración de los excombatientes.

D. Creación de asociaciones para aplicar los mandatos

12. El Grupo de Trabajo analizó diversas cuestiones relativas al aumento de los medios para facilitar la aplicación, como la creación de capacidad de los contingentes, la cooperación entre las misiones, la cooperación regional, como en el caso de la lucha contra el tráfico de estupefacientes y las medidas contra la delincuencia organizada internacional en África occidental, y la creación de asociaciones más allá del sistema de las Naciones Unidas, inclusive con organizaciones regionales y subregionales.

E. Mejora de la función de supervisión

13. Para que una misión reaccione con prontitud y adecuadamente ante cualquier cambio o evolución que se produzcan sobre el terreno, se consideró importante supervisar de cerca cómo aplican las misiones los mandatos y la situación sobre el terreno y ajustar los mandatos, si fuese preciso, para mejorar la eficacia de las misiones. Los participantes debatieron cómo supervisar a las misiones, en particular mediante la utilización de parámetros de referencia. Se subrayó que los parámetros de referencia eran un instrumento útil para ejercer la supervisión y que se debería ampliar y afinar más su empleo.

F. Coordinar y establecer la secuencia de los mandatos durante todo el ciclo de la misión, incluido el nexo entre los mandatos relativos al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz y la seguridad y el desarrollo socioeconómico

14. A juicio de algunos participantes, las operaciones de mantenimiento de la paz deberían insertarse en un contexto más amplio que abarcara la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. También se observó que los ciclos de aplicación de diversos mandatos, como los relativos al proceso político, la seguridad y el desarrollo humanitario y socioeconómico, difieren y que es indispensable que coordinen esos ciclos y mandatos una misión de operaciones de mantenimiento de la paz y un equipo de las Naciones Unidas en el país. En ese contexto, se observó que

era necesario mejorar la planificación de las misiones, comprendida la planificación de la transición. También se señaló que se debería analizar cuidadosamente la relación entre el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz.

G.. Examen de las operaciones generales de mantenimiento de la paz

15. Se prestó atención a la necesidad de llegar a una visión global del conjunto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, ya que actualmente no existe la práctica de efectuar un examen global de esas operaciones, siendo así que el Consejo de Seguridad ha analizado misiones concretas de operaciones de mantenimiento de la paz. Se propuso que se realizase periódicamente un examen global de las operaciones de mantenimiento de la paz, con objeto de mejorarlas en conjunto.

H. Mejora de la cooperación con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y otras partes interesadas

16. Muchos participantes insistieron en el fortalecimiento de las relaciones con los países que aportan contingentes. También se expresó el parecer de que se debería debatir más la ampliación de la base de los países que aportan contingentes, el tema de la información compartida entre las partes interesadas y el fomento de una visión común del mantenimiento de la paz. Además, se propuso que se implantaran medidas prácticas para mejorar la cooperación tripartita entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y la Secretaría. Muchos participantes señalaron que convendría estudiar la posibilidad de revitalizar o de utilizar con más provecho los medios existentes, por ejemplo, las reuniones del Consejo de Seguridad con los países que aportan contingentes y el propio Grupo de Trabajo.

III. Programa de trabajo

17. Basándose en los debates antes resumidos, los miembros del Grupo de Trabajo intercambiaron opiniones en la sesión de conclusión del 17 de julio sobre los temas que convendría que debatiesen en la siguiente fase de su labor. En ese debate se mencionaron las cuestiones siguientes: la mejora de la cooperación con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y otras partes interesadas; la mejora de la capacidad y los medios de los contingentes; la determinación de las faltas reiteradas de recursos de las misiones existentes, comprendidos los parámetros de referencia; el análisis exhaustivo de la aplicación de las disposiciones de los mandatos; y varios mandatos específicos cuya aplicación es preciso mejorar. Como esos temas ya están siendo analizados en otros foros, el Grupo de Trabajo debería colaborar en esos esfuerzos.

18. Los miembros del Grupo de Trabajo decidieron que éste empezaría a examinar en profundidad la cuestión de la mejora de la cooperación con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y otras partes interesadas en octubre de 2009.

19. El Grupo de Trabajo estudiará en un momento posterior qué cuestiones debatirá con carácter prioritario.

Apéndice

Lista de las opiniones expresadas en las reuniones (véase el párrafo 7 *supra*)

1. Formulación de los mandatos

a. Concepción de los mandatos

- Necesidad de que el Consejo de Seguridad efectúe una evaluación rigurosa de la necesidad de los mandatos cuando los formule
- Necesidad de que los mandatos sean claros y factibles, y de que contengan una cadena de mando y control y directrices para las operaciones claras
- Cuando se conciben los mandatos, más importante que el tamaño de una misión es adoptar un enfoque flexible y basado en los efectos
- Es necesario establecer prioridades en los mandatos

b. Recursos y formación

- Tomar en cuenta las necesidades y la disponibilidad de recursos al concebir los mandatos
- Necesidad de recursos financieros adicionales para subsanar el desfase entre los contingentes y materiales necesarios y los realmente desplegados
- Mejorar y ajustar la capacidad de los contingentes aportados por los diferentes países que aportan contingentes al nivel que se precise, especialmente en el caso de las operaciones híbridas
- La preparación logística es vital, especialmente el apoyo aéreo (helicópteros) para mejorar la movilidad
- Se debe reembolsar rápidamente sus gastos a los países que aportan contingentes para mantener los adecuados niveles de contingentes

c. Aplicación de los mandatos

- Debería plantearse la posibilidad de dejar más flexibilidad a las misiones para aportar contingentes bajo su mando a otras misiones en aras de la cooperación entre misiones

d. Proceso de consulta

- Consulta con los países que aportan contingentes, fuerzas de policía y financiación y toma en cuenta de sus opiniones para colmar las lagunas y fomentar una visión común mediante la información compartida
- Necesidad de un diálogo temprano transparente entre las partes interesadas, en particular cuando se modifiquen los mandatos
- El proceso de desarrollo del concepto de las operaciones y las normas para entablar combate debería ser más incluyente
- Apoyar el recurso a misiones multidisciplinarias de evaluación para recabar las opiniones del país anfitrión

- Necesidad de una mayor coordinación interna de las Naciones Unidas, inclusive entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General
 - Apoyar el recurso a grupos básicos para facilitar la adopción de decisiones por el Consejo de Seguridad y simplificar los mandatos
- 2. Mejora del entorno político y de seguridad como condición previa indispensable de las operaciones de mantenimiento de la paz**
- Habría que dar prioridad a los mandatos relativos al apoyo al proceso político
 - Hacer hincapié en que el mantenimiento de la paz está impulsado por factores externos, a diferencia de la consolidación de la paz, que en gran medida impulsan factores internos
 - Apoyar un papel más importante de las partes interesadas nacionales de los países anfitriones y una mayor participación regional
 - Apoyo de las organizaciones regionales en tanto que respaldo
 - Asegurar que se atienden debidamente las expectativas que suscitan las misiones, internacional y localmente
- 3. Mandatos específicos cuya aplicación hay que mejorar**
- a. La protección de los civiles**
- Las normas para entablar combate deben ser claras y definidas
 - Necesidad de evaluar con realismo la viabilidad de los mandatos
 - El dar prioridad a la protección de los civiles podría repercutir en otros mandatos
 - Necesidad de evitar las contradicciones en un mandato en lo relativo a la firmeza en el empleo de la fuerza
 - Reforzar la capacidad de acopio de información confidencial y no reservada, entre otros medios mediante la comunicación con los habitantes del país y la eliminación de las barreras lingüísticas
 - Aumentar la movilidad de las fuerzas con infantería ligera y medios aéreos (helicópteros) suficientes para mejorar la respuesta
 - Establecer una visión común entre los asociados pertinentes, comprendida la población local, por ejemplo, instaurando normas de operaciones para la protección de los civiles
 - Enfoque multidimensional que no se limite a la capacidad militar, por ejemplo, la creación de equipos mixtos de protección de civiles
 - Son vitales medidas múltiples, entre otras actividades en favor del estado de derecho y de los derechos humanos
 - Satisfacción de las expectativas locales

b. Mandatos relativos a la reforma del sector de seguridad y al desarme, la desmovilización y la reintegración que están estrechamente vinculados al proceso político

- Necesidad de coordinación entre el proceso político y la reforma del sector de seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración
- Estrategias comunes compartidas por los asociados internacionales, comprendidas las entidades no pertenecientes a las Naciones Unidas, en torno al estado de derecho, con inclusión de la reforma de la situación de seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración
- La creación de capacidad de las fuerzas de policía de los países anfitriones es fundamental, por ejemplo, el Destacamento Integrado de Seguridad del Chad
- Además del debate sobre cuestiones de carácter teórico habría que debatir la mejora de aplicación
- Fortalecer la capacidad de las instituciones de seguridad para hacer frente a acontecimientos políticos como las elecciones
- Mayor coordinación entre el componente de reintegración del desarme, la desmovilización y la reintegración y el desarrollo socioeconómico
- Necesidad de mejorar la movilización de fondos y la coordinación entre los donantes

c. Nuevos tipos de mandatos

- Necesidad de abordar nuevos tipos de mandatos, por ejemplo, para crear un entorno propicio al levantamiento de sanciones en esferas como la explotación de diamantes y de madera

4. Crear asociaciones para aplicar los mandatos

- Cooperación entre las misiones, por ejemplo, en la puesta en marcha de la misión, patrullas conjuntas y despliegue de contingentes para otras misiones
- Cooperación regional en campos como el tráfico de estupefacientes y la delincuencia internacional
- Creación de asociaciones más allá de las Naciones Unidas

5. Coordinar y establecer la secuencia de los mandatos a lo largo del ciclo de la misión

a. Gestión de la misión

- Planificación de la misión en el contexto amplio, comprendidas la prevención de conflictos y la consolidación de la paz
- Impulsar las misiones integradas definiendo formas de misiones que incluyan más claramente las relaciones con los equipos de las Naciones Unidas en los países
- Necesidad de hacer participar a todos los agentes más allá del sistema de las Naciones Unidas, entre otros medios mediante la instauración de una visión común

- Fortalecer la planificación de la misión para el ciclo de la misión, comprendida una estrategia de transición
 - Mejorar la coordinación entre los componentes militar y civil de las misiones
 - Es fundamental que haya una divulgación suficiente de la misión entre los grupos locales y los grupos humanitarios
- b. Fortalecer la supervisión/empleo eficaz de los parámetros de referencia**
- Concebir los parámetros de referencia como directrices ajustables, a aplicar de manera flexible, basándose en la evolución de la situación sobre el terreno, para evitar la conclusión prematura de una misión
 - Alcanzar los objetivos mediante un mecanismo de diálogo mutuo entre la misión y el país anfitrión
 - Los parámetros de referencia deben servir de medio para establecer una visión común y de vínculo fundamental con los donantes
 - Concebir los parámetros de referencia en tanto que directrices basadas en hechos, en lugar de en un calendario, adaptadas a las capacidades reales del país anfitrión
 - Podría ser útil un enfoque gradual, combinado con una estrategia de mediano plazo
 - También habría que poner el acento en los parámetros de referencia políticos
 - Necesidad de una definición clara de la función de los parámetros de referencia, comprendidos los políticos: ¿es un objetivo o una condición?
 - Habría que respetar la identificación del país anfitrión con los objetivos de la misión, si bien una identificación irrestricta podría afectar negativamente al correcto establecimiento de parámetros de referencia
 - Necesidad de una estrategia de salida definida claramente con miras a un futuro desarrollo estable
- 6. El nexo entre los mandatos relativos al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz y a la seguridad y el desarrollo socioeconómico**
- Apoyar un enfoque integrado de los componentes de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz
 - Necesidad de fortalecer los mandatos relativos al desarrollo socioeconómico, que refuerza la situación en materia de seguridad
 - Apoyar la puesta en práctica de las funciones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz de manera paralela, en lugar de en tanto que vías diferenciadas seguidas una detrás de otra
 - Necesidad de coordinación entre mandatos que tienen diferentes ciclos de misión, como los proyectos de efecto rápido y el apoyo de larga duración; utilización del Fondo para la Consolidación de la Paz para colmar esas lagunas y formulación de una estrategia integrada
 - Necesidad de un traspaso fluido de responsabilidades del Consejo de Seguridad a la Comisión de Consolidación de la Paz

- Apoyar el paso del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz
 - Apoyar una transición más prudente a la consolidación de la paz, en función del entusiasmo del país anfitrión por asumir los objetivos de la misión, la creación de capacidad regional y establecer un apoyo de las Naciones Unidas y un apoyo internacional más general
 - Necesidad de incluir medidas de apoyo para prevenir una recaída en el conflicto
- 7. Mejorar los mecanismos de las operaciones de mantenimiento de la paz**
- a. Necesidad de adquirir una visión global del mantenimiento de la paz desde una perspectiva amplia y a largo plazo**
 - b. Fortalecimiento de la cooperación entre el Consejo de Seguridad y otras partes interesadas**
 - Fortalecimiento de la cooperación tripartita entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y la Secretaría
 - Debates más eficaces y provechosos mediante el mecanismo existente de interacción entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría
 - Utilización eficaz del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, entre otras cosas mediante la celebración de reuniones cuando el Consejo de Seguridad establezca una nueva misión o modifique algún mandato
 - c. Necesidad de ampliar la base de países que aportan contingentes (mayor contribución de los miembros del Consejo de Seguridad, los nuevos países que aportan contingentes, para asegurar el equilibrio geográfico)**
 - d. Compartir las mejores prácticas y experiencias de otras misiones**
 - e. Gestión de los recursos humanos (problemas de contratación a causa de la renovación por períodos cortos de los mandatos)**
 - f. Estudiar la conveniencia de revitalizar el Comité de Estado Mayor con vistas a la gestión estratégica de las misiones**
 - g. Necesidad de solucionar la cuestión de la claridad de la terminología de las distintas misiones**
 - h. Necesidad de fortalecer la capacidad de liderazgo de los jefes de las misiones**
-