



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 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

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual (véase el anexo) del noveno debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebrado el 11 de diciembre de 2015, titulado “Hacia un diálogo estratégico entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría”.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y hacerlos distribuir como documento del Consejo.

(Firmado) Mahamat Zene **Chérif**
Presidente

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



Anexo de la carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida 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

Nota conceptual

Debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz titulado “Hacia un diálogo estratégico entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría”, 11 de diciembre de 2015

El 11 de diciembre de 2015, el Chad, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, celebrará un debate temático titulado “Hacia un diálogo estratégico entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría”. El debate reunirá a los miembros del Consejo de Seguridad y a una gran diversidad de Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. También están invitados a realizar exposiciones informativas el Sr. François Grignon, Director interino de la División de África I del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Sr. Gerard von Bohemen, Representante Permanente de Nueva Zelandia ante las Naciones Unidas, y el Sr. Masud Bin Momen, Representante Permanente de Bangladesh ante las Naciones Unidas.

Un compromiso colectivo entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría, respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz, basado en un entendimiento común de los objetivos y los mandatos de esas operaciones, es fundamental para el éxito de las misiones. La complejidad de los entornos operacionales en que están desplegadas actualmente las operaciones de mantenimiento de la paz, junto con los riesgos de seguridad que se prevé que asuman los efectivos de mantenimiento de la paz, subrayan la importancia de que haya un compromiso colectivo con la tarea común de las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto solo puede lograrse mediante un diálogo significativo entre quienes crean, financian, gestionan y ejecutan los mandatos.

Por qué es importante un diálogo triangular

El fortalecimiento de la visión común respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz se traduciría en unidad de acción, lo que a su vez reforzaría el efecto estratégico, operacional y táctico de las operaciones. A nivel estratégico, una visión común facilitaría el compromiso político necesario para llevar a cabo misiones difíciles, incluso a la luz de los costos humanos y materiales. Desde el punto de vista operacional, un diálogo que tuviera en cuenta la experiencia de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía garantizaría su adaptación a las dificultades específicas sobre el terreno. Asimismo, proporcionaría información temprana que permitiría a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía preparar en mejor forma sus contribuciones. Desde el punto de vista táctico, el obstáculo que representan las salvedades ocultas u otros problemas para la ejecución de los mandatos se reduciría si los mandatos fueran el fruto de un proceso bien entendido y sometido a consulta. En conjunto, el diálogo triangular fortalecido tiene

la posibilidad de mejorar los resultados generales de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Consejo de Seguridad

Ya en 2001, el Consejo de Seguridad reconoció que era necesaria una triple relación de transparencia, estableció los principios de cooperación con los países que aportan contingentes, y reiteró su acuerdo de celebrar consultas con los países que aportan contingentes en forma oportuna y en diferentes etapas de una operación (resolución 1353 (2001) del Consejo de Seguridad y S/PRST/2001/3). En su resolución 1353 (2001), el Consejo de Seguridad reconoció que su colaboración con los países que aportan contingentes se fortalecería con una mayor participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de los Estados Miembros que tenían más capacidad y más medios para hacerlo, e hizo hincapié en la importancia de que los países que aportan contingentes adoptaran las medidas necesarias para que su personal de mantenimiento de la paz pudiera cumplir el mandato de las misiones, y al mismo tiempo subrayó la importancia de que los contingentes nacionales que participaran en operaciones de las Naciones Unidas recibieran de la Secretaría un apoyo eficaz y adecuado.

Desde entonces, el Consejo de Seguridad ha demostrado su empeño en cooperar estrechamente con los países que aportan contingentes, entre otras cosas mediante iniciativas destinadas a mejorar los métodos de trabajo de conformidad con la nota del Presidente del Consejo de Seguridad (S/2006/507) Más adelante, en la nota de la Presidencia de 28 de octubre de 2013 (S/2013/630), el Consejo de Seguridad reafirmó su compromiso de utilizar plenamente y mejorar el proceso de consulta existente con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, para tener plenamente en cuenta sus opiniones y preocupaciones, hacer frente a las situaciones de urgencia que afectan a las operaciones, ocuparse de las situaciones de transición de una operación de mantenimiento de la paz a una operación de consolidación de la paz, y de otros cambios importantes, tales como la retirada, la reducción de tamaño o la terminación de una operación.

Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Por su parte, desde 2010 el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha mencionado la cooperación triangular en sus informes anuales. En sus informes de 2014 y 2015, el Comité Especial recomendó que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía participaran desde el primer momento y plenamente en todas las etapas de las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular con antelación a la renovación, el ajuste, la reconfiguración o la retirada de una operación. A este respecto, el Comité Especial instó a la Secretaría a que celebrara oportunamente consultas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía cuando se previeran cambios en las tareas militares y de policía, las reglas de enfrentamiento o de intervención, los conceptos operacionales o las estructuras de mando y control propias de una misión, o las tareas iniciales de consolidación de la paz. También se subrayó la necesidad de que la Secretaría proporcionara al Consejo de Seguridad, a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y a los demás interesados importantes una evaluación temprana de las capacidades, y las necesidades de generación de fuerzas y de recursos logísticos antes de poner en marcha una nueva misión de mantenimiento de la paz o de instituir una reconfiguración importante de una misión en curso. El Comité Especial también

hizo hincapié en la necesidad de mejorar la planificación, las comunicaciones y la interacción en relación con las plataformas existentes para la celebración de consultas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.

Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz

En su informe (A/70/95-S/2015/446), el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz puso de relieve el hecho de que, a fin de forjar un entendimiento común y realista de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y de lo que se necesita para ponerlos en práctica, es preciso llevar a cabo consultas inclusivas y significativas al más alto nivel entre el Consejo, la Secretaría y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. De conformidad con la resolución 1353 (2001) y con las declaraciones de la Presidencia pertinentes, el Grupo de Expertos recomendó que el Consejo de Seguridad institucionalizara un marco para la participación temprana de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría en el proceso de formulación de los mandatos.

En el contexto de la planificación de nuevas misiones, el Grupo subrayó la necesidad de lograr la participación temprana de los posibles contribuyentes a fin de permitirles tomar una decisión informada sobre si contribuir o no. El Grupo destacó que, en esta etapa y en las posteriores, la labor de generación de fuerzas debía tenerse en cuenta en la planificación y en el posible ajuste del mandato. En cuanto a los casos de renovación de los mandatos, el Grupo alentó a la celebración de consultas triangulares periódicas de nivel superior, y a mantener, reforzar e institucionalizar las sesiones oficiosas de diálogo existentes.

El Grupo alentó además al Consejo de Seguridad y la Secretaría a sostener un diálogo estrecho y participativo con las organizaciones regionales pertinentes con anterioridad a la autorización de los mandatos.

Programa de acción del Secretario General

En su informe, el Secretario General subrayó (véase A/70/357-S/2015/682, párr. 61) que el diálogo permanente entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría era esencial, y que debería comenzar antes de la creación de cada misión. El Secretario General presentó opciones para fortalecer ese diálogo, entre ellas que la Secretaría y el Consejo de Seguridad informaran a los posibles contribuyentes sobre la evaluación de un conflicto antes de autorizar una operación, con el fin de permitirles analizar las capacidades que podrían ser necesarias y de dar al Consejo la oportunidad de reunir opiniones sobre los desafíos y las oportunidades de establecer un mandato con determinadas tareas. Cuando el Consejo esté próximo a autorizar o modificar el mandato de una operación, el Secretario General propone que celebre una serie de consultas triangulares para garantizar la claridad de las prioridades previstas, las consecuencias operacionales y las capacidades necesarias. Una vez autorizado un mandato, la Secretaría podría continuar informando periódicamente a los contribuyentes, recabando sus opiniones para evaluar los progresos y explicando los cambios o las necesidades con posibles consecuencias para los contingentes y la policía.

Situación actual

La celebración de reuniones oficiales de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía presididas por el Presidente del Consejo, antes de la renovación del mandato, ha pasado a ser una práctica habitual y está incorporada en el programa de trabajo del Consejo. La Secretaría celebra consultas oficiales y oficiosas periódicas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, a nivel de expertos y representantes permanentes, durante diversos procesos de planificación a lo largo de todo el ciclo de vida de una misión. Esto incluye los casos en que las misiones se enfrentan a cambios repentinos del entorno operacional (por ejemplo, la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) y la Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur en 2013 y 2014), y en el período previo al establecimiento de una nueva misión (por ejemplo, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)). También se consulta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía pertinentes cuando la Secretaría realiza exámenes estratégicos de las misiones a fin de velar por que en las conclusiones y recomendaciones del examen se recojan adecuadamente sus opiniones. Más recientemente, de conformidad con la resolución 2241 (2015) del Consejo de Seguridad sobre el Sudán y Sudán del Sur, la Secretaría celebró una reunión con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a la UNMISS a fin de consultar las conclusiones y recomendaciones de la evaluación llevada a cabo sobre la planificación de la seguridad en Yuba. En el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), se ha proporcionado conjuntamente al Consejo de Seguridad y a los representantes de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía una exposición informativa mensual a cargo de expertos sobre la evolución de las operaciones.

Además, a lo largo de los años, el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad ha venido celebrando reuniones sobre cuestiones intersectoriales y sobre cuestiones temáticas propias de las misiones, a las que con frecuencia se invita a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, lo que permite disponer de otro foro para debate.

Si bien existen diversos formatos para las consultas, al parecer hay pocas oportunidades de entablar un debate sustantivo y significativo entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y la Secretaría. Con la excepción de las reuniones de diálogo organizadas por Nueva Zelanda (véase más adelante), muchos de los foros tripartitos que existen son forzados o formalistas, lo que impide un diálogo auténtico. Entretanto, los debates celebrados en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad siguen siendo, por naturaleza, generalmente temáticos y no operacionales. Además, en la actualidad no existe un foro en el que el Consejo de Seguridad, conjuntamente con la Secretaría, pueda lograr que los posibles contribuyentes compartan su evaluación de un conflicto, y reunir opiniones e información sobre la disponibilidad de capacidades de los posibles contribuyentes antes de que el Consejo de Seguridad manifieste su intención de autorizar una operación.

Un enfoque innovador adoptado recientemente por el Consejo de Seguridad, por iniciativa de Nueva Zelandia, son las sesiones de diálogo oficiosas sobre misiones concretas. Esas reuniones se celebran periódicamente, a nivel de expertos, incluso con antelación a la renovación de los mandatos, y asisten a ellas los miembros del Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a la misión pertinente, y la Secretaría. Las sesiones ofrecen a los tres grupos de interesados la oportunidad de intercambiar opiniones sobre las operaciones en curso, especialmente sobre las dificultades, y brindan a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía la oportunidad de asegurarse de que el Consejo es consciente de sus preocupaciones.

Posibles ámbitos que se pueden mejorar y modalidades de participación

Debido a que los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se ejecutan en entornos cada vez menos permisivos en que los procesos políticos pueden ser débiles o inexistentes, la necesidad de que todos los interesados presten apoyo colectivo a los mandatos es mayor que nunca. Un sentido de aprobación y de propiedad del mandato de una misión por parte de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, y por cierto de la planificación operacional, es fundamental para que la misión se desempeñe en la forma prevista por el Consejo de Seguridad. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, sean estos nuevos o ya establecidos, deben participar de lleno en las consideraciones relacionadas con el entorno operacional en que han de desplegar sus capacidades, y el Consejo de Seguridad y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deben participar activamente en los debates sobre lo que se espera de la actuación de los uniformados.

Si bien la institucionalización de un marco más sólido de consultas triangulares sería conveniente en última instancia, se pueden realizar avances ampliando las buenas prácticas oficiosas, así como estableciendo nuevos mecanismos oficiosos de consulta. Estos podrían consistir en lo siguiente:

Respecto de las operaciones en curso:

- La ampliación de las sesiones de diálogo oficiosas iniciadas por Nueva Zelandia a otras operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz cuyo mandato se renueva periódicamente. Para hacerlo sería necesario que otros de los diez Estados Miembros elegidos organizaran esas sesiones.

Respecto de las operaciones nuevas:

- De acuerdo a lo recomendado por el Secretario General en su informe (véase A/70/357-S/2015/682, párr. 61), el Consejo de Seguridad con el apoyo de la Secretaría podría informar a los posibles contribuyentes sobre su evaluación de un conflicto antes de autorizar una operación, con el fin de permitir a los posibles contribuyentes analizar las capacidades necesarias y de dar al Consejo la oportunidad de reunir datos específicos sobre los desafíos y las oportunidades de establecer un mandato con determinadas tareas.
- Esto podría complementarse con la celebración de consultas oficiosas de la Secretaría con los países que posiblemente aporten contingentes y fuerzas de policía para una nueva misión, que incluirían debates orientados a un compromiso condicional de capacidades, en la medida de lo posible.

- Cuando el Consejo esté próximo a autorizar o modificar el mandato de una operación, se podrían celebrar consultas para dejar claramente establecidas las prioridades, las consecuencias operacionales y las capacidades necesarias.

Problemas y cuestiones para debate

1. ¿Cuál es la opinión de los miembros del Consejo de Seguridad sobre la práctica actual de celebrar consultas? ¿Cómo podrían los miembros del Consejo colaborar más activamente con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía?
 2. ¿Cuáles son las dificultades para establecer un diálogo triangular más incluyente, significativo y sustantivo?
 3. ¿Cuál debería ser la diferencia entre el diálogo triangular sobre nuevos mandatos y el diálogo sobre los mandatos existentes? ¿En qué momento debería comenzar el diálogo sobre nuevos mandatos?
 4. ¿Pueden los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad desempeñar un papel más importante en la facilitación de los debates triangulares?
 5. ¿En qué forma afecta el formato de las reuniones a la naturaleza del diálogo, y cuáles son los beneficios de las reuniones oficiales frente a las reuniones oficiosas, y de las reuniones de expertos frente a las reuniones de representantes permanentes?
 6. ¿Cómo pueden mantenerse e institucionalizarse las iniciativas oficiosas?
-