Naciones Unidas A/64/573

Asamblea General

Distr. general
22 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones
Tema 33 del programa
Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Informe del Secretario General

Resumen

En su informe de 2009 (A/63/19), el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió al Secretario General que le informara sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones contenidas en él. En el presente informe se exponen los progresos realizados en la aplicación de esas recomendaciones y en la reestructuración y el reforzamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y se proponen un programa común de mantenimiento de la paz efectivo para la Organización y las medidas inmediatas para su ejecución.

09-66275 (S) 110110 140110

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. Durante 2009, las exigencias operacionales de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han continuado creciendo. El número de efectivos que prestan servicio en las 17 misiones dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha aumentando hasta superar los 118.000, cifra que comprende 83.414 efectivos militares, 12.700 efectivos de policía y 22.421 efectivos civiles. El número de efectivos destacados sobre el terreno se corresponde con un aumento de la complejidad de los mandatos y un despliegue en terrenos que, a menudo son, inhóspitos. Sin embargo, no siempre se dispone de las capacidades y los recursos necesarios para satisfacer esas fuertes exigencias.

2. La seguridad y el bienestar del personal destacado sobre el terreno es una preocupación perpetua y creciente. Las difíciles condiciones de seguridad de lugares como el Afganistán y Darfur menoscaban la capacidad de las Naciones Unidas de cumplir sus mandatos. Desde una perspectiva mundial, la naturaleza de las amenazas que pesan sobre la seguridad ha cambiado y han aumentado los ataques contra las Naciones Unidas. La delincuencia organizada internacional y el bandidaje local, que comprenden el secuestro de funcionarios nacionales e internacionales, también forman parte de este nuevo panorama de amenazas. Los últimos ataques acaecidos en Kabul y Darfur son ejemplos, entre otros, de como el personal de las Naciones Unidas destacado sobre el terreno se ha convertido, cada vez más, en blanco directo de ataques mortíferos.

3. Dos de las misiones de las Naciones Unidas, la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), finalizan su despliegue en circunstancias difíciles. Al igual que la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), siguen careciendo de capacidades fundamentales, sobre todo de aeronaves, que les permitan cumplir su mandato íntegramente. Esas carencias son tanto más graves cuanto que el mandato de esas misiones les obliga a actuar rápida y enérgicamente en zonas de operaciones muy extensas para realizar labores fundamentales previstas en su mandato, como las de protección de civiles, por ejemplo contra la violencia sexual.

4. Por su parte, varias misiones han registrado progresos en lo que respecta a instituir unos procesos políticos de seguridad y de apoyo, lo que, en algunos casos, ha permitido ajustar la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. En el año pasado, se registraron progresos notables en el proceso de paz de Burundi, y la gestión de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi se traspasará del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al Departamento de Asuntos Políticos, con efecto a partir del 1º de enero de 2010. En Kosovo, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo ha reconfigurado su presencia considerablemente y la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo ha asumido una serie de tareas en el ámbito del estado de derecho. En Liberia, a medida que se ha avanzado en la reforma del sector de la seguridad, el estado de derecho y la creación de oportunidades económicas, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia ha podido empezar la tercera etapa de su reducción gradual, que finalizará en mayo de 2010. Una misión, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia, se cerró después de que el

Consejo de Seguridad no llegara a un acuerdo sobre su futuro. La liquidación de la misión se llevó a cabo sin contratiempos en octubre de 2009.

5. En Côte d'Ivoire, el proceso de paz ha avanzado notablemente en los últimos meses. La celebración de unas elecciones libres y justas, es de esperar que en el primer trimestre de 2010, marcará un momento trascendental. En Haití, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití ha mantenido el clima de seguridad necesario para favorecer el progreso del estado de derecho y el desarrollo económico. Ahora, es indispensable conservar este impulso para procurar que el pueblo de Haití vea resultados económicos y sociales tangibles.

6. Varias misiones han seguido sufriendo problemas políticos y de seguridad de muy diversa índole, muchos de los cuales seguirán siendo graves durante 2010. Por ejemplo, la situación en el Sudán continuará siendo una prioridad fundamental, ya que se han programado unas elecciones para abril de 2010 y unos referendos para 2011 y se proseguirá con la búsqueda de la paz en Darfur. También le aguardan arduos problemas a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, una de cuyas principales tareas ahora es apoyar a las instituciones afganas para que estas desarrollen su capacidad en todos los aspectos de la gobernanza, con la ayuda de la comunidad internacional. En la República Democrática del Congo, el final de la rebelión del Congrès national pour la défense du peuple fue una de las novedades positivas de 2009, pero la situación de la región oriental sigue siendo extremadamente inestable.

7. En 2010 se cumple el décimo aniversario del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/305-S/2000/809), el denominado "informe Brahimi". La Secretaría ha procurado ejecutar las reformas del informe Brahimi acordadas por los Estados Miembros, por ejemplo mediante la estrategia de reforma "Operaciones de paz 2010" (véase A/60/696, párrs. 6 a 21), de 2005, y la reestructuración y el reforzamiento de la Sede desde 2007. Las Naciones Unidas continuarán ejecutando esas reformas y adaptándose a los nuevos problemas que hayan de afrontar. Esta ha sido la situación en la cual el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno emprendieron el proceso de "Un nuevo programa para la alianza: abriendo un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz" (véase www.un.org/en/peacekeeping/newhorizon), a fin de impulsar la participación de los Estados Miembros en la elaboración de un programa futuro para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

8. El objetivo es determinar un conjunto común de prioridades, por medio del diálogo entre los asociados que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, para fortalecer estas operaciones y materializar esas prioridades en medidas prácticas y resultados concretos sobre el terreno. Hasta la fecha, este diálogo entre los países que aportan agentes de policía y los que aportan contingentes, el Consejo de Seguridad y la Secretaría, ha llevado a fijar algunas prioridades de corto y mediano plazo. Sin embargo, es de esperar que este diálogo continuo siga fijando las prioridades comunes durante muchos años en el futuro.

9. Partiendo de esas prioridades ya fijadas, en el presente informe y su adición se pretende exponer un programa común, para que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sean efectivas, y las medidas inmediatas que se requieren para ejecutarlo. Se aporta información actualizada sobre los progresos obtenidos en la reestructuración y el fortalecimiento de las operaciones de

mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Se enuncian cuatro conjuntos de prioridades para potenciar su eficacia futura: orientación en materia de actividades fundamentales; movilización y creación de las capacidades necesarias para que haya un buen desempeño sobre el terreno; adaptación del sistema de apoyo de las Naciones Unidas para favorecer un buen desempeño y la utilización efectiva de los recursos, y fortalecimiento de la planificación, la gestión y la supervisión de las misiones de paz.

II. Elaboración de directrices prácticas sobre las funciones esenciales de las operaciones de mantenimiento de la paz modernas de las Naciones Unidas

10. Las directrices claras son esenciales para que las operaciones de mantenimiento de la paz lleven a buen término todas las tareas que tienen encomendadas por mandato. Por tanto, la Secretaría ha hecho esfuerzos considerables en los últimos años para elaborar unas directrices coherentes para las operaciones sobre el terreno. Sin embargo, hay tres esferas de actividad que son fundamentales y abarcan todos los sectores, en las que se requieren pautas más claras sobre qué puede esperarse razonablemente de las misiones de paz modernas. Esas esferas de actividad son la de protección de los civiles, el mantenimiento enérgico de la paz y la consolidación inicial de la paz.

A. Protección de los civiles

11. El compromiso de la comunidad internacional de proteger a los civiles en los conflictos armados se inspira en el núcleo de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La responsabilidad primordial de la protección de los civiles incumbe a los gobiernos anfitriones. Sin embargo, en muchas situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto se encomienda a las misiones de paz que protejan a los civiles que sufren la amenaza inminente de violencia física. Actualmente hay ocho misiones que tienen encomendada esa labor. No obstante, no hay suficientes directrices que las ayuden en esa labor tan exigente.

12. Atendiendo a la petición que formuló el Comité Especial en su período de sesiones de 2009[1], el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han recapitulado la experiencia adquirida por el personal de las misiones y los países que aportan agentes de policía y contingentes. Esta recapitulación, que incluye un estudio independiente encargado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, ha aportado ideas valiosas a los conceptos de operaciones, la capacitación, los recursos y el apoyo logístico necesarios.

13. Una conclusión clara ha sido la de que es esencial contar con una estrategia de protección de civiles para todas las misiones, que se base en un análisis racional de

[1] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 19* (A/63/19), párr. 128.

las amenazas y en unos sistemas de alerta temprana, a fin de prevenir o prever las situaciones en que la integridad de los civiles corra peligro. También es fundamental determinar las posibles amenazas para la población civil, los tipos y las pautas de violencia y los motivos y los métodos de los agresores. Otro elemento esencial de esa estrategia es la prevención de conflictos. Varias misiones han aplicado métodos innovadores en ese ámbito. Por ejemplo, la UNAMID realiza patrullas para proteger a las mujeres que recogen leña. La UNMIS determina las rutas de migración estacionales y aplica unas medidas de mitigación con meses de antelación a los movimientos de los nómadas, dentro de una estrategia de prevención que entraña el mantenimiento de negociaciones tempranas con los nómadas y los agricultores, que podrían entrar en conflicto unos con otros.

14. La capacidad de respuesta rápida para frenar y tratar situaciones antes de que alcancen proporciones incontrolables es otro elemento importante. Las misiones de paz que mantienen en funcionamiento, durante las 24 horas del día, unas líneas de comunicación con las poblaciones de su zona de despliegue han logrado impedir ataques inminentes. Las medidas de protección se potencian también cuando todos los componentes de una misión —el militar, el de policía y el civil— participan en un esfuerzo coordinado. Ejemplo de ello son los equipos de protección conjunta que se emplean en la MONUC actualmente.

15. Sin embargo, una conclusión fundamental que se ha extraído de este proceso es que se requiere un concepto operacional básico para ejecutar los mandatos de protección de civiles, que oriente la planificación de las misiones, la asignación de recursos y la capacitación anterior al despliegue y durante la misión.

16. La citada recapitulación ha aportado las ideas prácticas para elaborar un concepto operacional que garantice que todas las partes interesadas —los países que aportan agentes de policía y contingentes, las misiones sobre el terreno, el Consejo de Seguridad y la Secretaría— tengan la misma interpretación de las consecuencias de la aplicación de dicho concepto.

17. En ese borrador del concepto operacional se organizan las actividades de protección de civiles que desarrollan las misiones en cuatro categorías. La primera es la del mandato general de una misión de colaborar en la aplicación de un acuerdo de paz. Las mejores formas de protección son la implantación de un clima pacífico y la existencia de unas autoridades nacionales competentes y receptivas. La segunda categoría atañe al mandato de la misión de prestar protección material a los civiles y comprende las medidas destinadas a prevenir una situación en la que estos sufran la amenaza de una violencia física inminente, o a intervenir en tal situación.

18. La tercera categoría comprende las actividades encaminadas a procurar que se respeten los derechos de las personas, lo que incluye la supervisión del respeto de los derechos humanos, la protección de los niños y las actividades relacionadas con la violencia sexual y de género, así como la coordinación de la asistencia humanitaria. Las actividades de la cuarta categoría tienen por objeto apoyar las medidas nacionales destinadas a crear un clima que favorezca la seguridad física y la protección sostenible de los derechos de los civiles, lo que incluye las medidas que adopten las autoridades nacionales para instaurar el estado de derecho, ejercer sus potestades en todo su territorio y resolver el problema de la impunidad. Las actividades de protección de las diversas categorías son solidarias entre sí y se suelen realizar simultáneamente.

19. Las operaciones de mantenimiento de la paz tienen la función trascendental de ayudar a las autoridades nacionales a ejercer su responsabilidad de proteger a los civiles, lo que requiere, en principio, que todas las instancias que participen en ellas interpreten claramente el mandato del Consejo de Seguridad de que se proteja a los civiles que sufran "amenaza inminente" de violencia física. La prevención puede ser uno de los instrumentos más eficaces para ejecutar el mandato de proteger a los civiles y la experiencia indica que la definición de "amenaza inminente" no debería limitarse exclusivamente al momento en que los civiles experimentan directamente la violencia física. Asimismo, hay que tener en cuenta la reserva que se puntualiza en el mandato de que se debe proteger a los civiles "dentro de las capacidades y de las zonas de despliegue". La Secretaría desea progresar en esta labor durante el próximo período de sesiones del Comité Especial.

B. Mantenimiento de la paz enérgico

20. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas suelen desplegarse en entornos inestables en los que sigue habiendo restos esporádicos de violencia y muchas probabilidades de que el conflicto se reavive. La existencia de muchas partes en conflicto, entre ellas agentes no estatales y milicias armadas, aumenta la probabilidad de que un proceso de paz tenga problemas y de que posibles saboteadores pongan en entredicho el prestigio de la misión.

21. Asimismo, la complejidad de los actuales mandatos de mantenimiento de la paz exige más de las misiones. Tareas como el desarme y la desmovilización de los excombatientes, el apoyo a la restauración y el mantenimiento del orden público, la ayuda a los gobiernos para que ejerzan su autoridad en todo su territorio y el apoyo a la buena gobernanza, a la capacitación y supervisión del cuerpo de policía del país anfitrión, a la vigilancia de las fronteras y a la adopción de medidas disuasorias para rebajar los niveles de violencia y delincuencia, exigen, todas ellas, un grado de actividad y de capacidad, o de energía, que las fuerzas de paz estáticas tradicionales no poseen.

22. Aunque los países que aportan agentes de policía y contingentes piden, con frecuencia, mejores directrices y más capacidad para realizar esas tareas, no hay una interpretación unánime de lo que significa "mantenimiento de la paz enérgico" en la teoría y en la práctica. En consecuencia, las medidas adoptadas para dotar a las misiones de las pautas, las capacidades y el apoyo que requieren para llevar a cabo esas tareas siguen siendo insuficientes.

23. En el curso del año pasado, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han pedido su opinión a las misiones, los países que aportan agentes de policía y contingentes y los miembros del Consejo de Seguridad sobre cómo articular más claramente el concepto de "energía" y la aplicación práctica de este en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Se han precisado tres criterios. El primero es el de que el mantenimiento de la paz no es un mero asunto militar. Es una estrategia política y operativa que indica que una operación de paz tiene la determinación de cumplir su mandato y, cuando proceda, neutralizar las amenazas que atenten contra un proceso de paz en curso, incluso cuando haya saboteadores que opongan resistencia. Por tanto, implica a todos los

componentes de la misión, que actuarán bajo la dirección y coordinación del mando de mayor graduación.

24. El segundo criterio, que se deriva del anterior, es el de que el mantenimiento de la paz enérgico es una postura y entraña muchas clases diversas de actividades, no solo las militares. La energía en el cumplimiento del mandato puede demostrarse de muchas maneras, por ejemplo mediante el recurso al diálogo y la negociación políticos para impulsar un proceso de paz que flaquee, la imposición de sanciones precisas contra los saboteadores a quienes identifique, el apoyo y la incentivación de las medidas de reconciliación nacional, y la iniciación de actividades de consolidación inicial de la paz para ayudar a obtener resultados tangibles que beneficien a la población local.

25. El tercer criterio es el de que un mantenimiento de la paz enérgico no es la imposición de la paz. Se ciñe a los principios de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: consentimiento del gobierno anfitrión, imparcialidad y renuncia al uso de la fuerza, salvo en caso de defensa propia o de defensa del mandato. Cuando una medida enérgica requiera que se use la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz, esta se usará en el ámbito operacional y táctico, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso y respetando rigurosamente esos principios.

26. La importancia de un planteamiento enérgico se resaltó en el informe Brahimi, en el que se señaló que las fuerzas de paz de las Naciones Unidas "deb[ía]n estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persist[ier]an con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas" (véase A/55/305-S/2000/809, párr. 1). En este sentido, cabe entender el mantenimiento de la paz enérgico como la postura que adopta una misión que demuestra su voluntad, capacidad y competencia para neutralizar toda obstrucción que se le presente en la ejecución de su mandato y para luchar contra ella, incluso recurriendo a la fuerza cuando proceda.

27. Lo que se requiere actualmente es un esfuerzo constante para respaldar a las misiones en la adopción práctica de una postura enérgica. Las experiencias y enseñanzas extraídas de las operaciones sobre el terreno han puesto de relieve cinco requisitos esenciales de aplicación efectiva: a) intensificación de las consultas con los países que aportan agentes de policía y contingentes antes del despliegue y durante este para procurar que todos los participantes entiendan claramente las tareas previstas en su mandato y estén dispuestos a cumplirlas en su totalidad; b) una jerarquía de mando coherente y responsable y flexibilidad suficiente para dirigir las operaciones, a fin de hacer una planificación efectiva y responder de manera efectiva sobre el terreno; c) incremento de la capacidad de información y análisis de las misiones, así como de la Sede, para ayudar a las misiones a determinar, neutralizar y repeler las amenazas contra la paz; d) mejora de los servicios logísticos sobre el terreno, lo que incluye la provisión de equipo de transporte y de comunicaciones suficiente, para adoptar, en la práctica, una postura enérgica, y e) perfeccionamiento de los dispositivos de seguridad para garantizar la protección de los efectivos de mantenimiento de la paz en todo momento.

28. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno redactan una nota con el concepto operacional en la que definen el alcance y las repercusiones prácticas del mantenimiento de la paz enérgico, que se consultará con los que participan en el

mantenimiento de la paz antes del próximo período de sesiones del Comité Especial y en el curso de él. Este es el primer paso fundamental para sentar unas bases que orienten a las fuerzas de paz en lo que respecta al mantenimiento de la paz enérgico y para hacer un esfuerzo constante por tratar los aspectos de capacitación y logística y otros aspectos de apoyo de su aplicación sobre el terreno. El Secretario General está deseoso de conversar con el Comité Especial para aclarar ese concepto, como primer paso para afrontar los requisitos prácticos de su aplicación sobre el terreno.

C. Tareas de consolidación de la paz realizadas por las operaciones de mantenimiento de la paz

29. El Comité Especial ha señalado la importancia de que las actividades de consolidación de la paz de una misión de mantenimiento de la paz se planifiquen y ejecuten en consulta con el gobierno anfitrión y de manera que se facilite dicha consolidación en la etapa posterior al conflicto y el progreso hacia una paz y un desarrollo sostenibles. En el informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881-S/2009/304) se ofrece una exposición exhaustiva de cómo plantea la cuestión el sistema de las Naciones Unidas. En él se enuncian varias esferas prioritarias para las que suele solicitarse la asistencia temprana y coordinada de la Organización. Las fuerzas de paz son una parte vital de esta extensa actividad. A menudo se encomienda a las operaciones de mantenimiento de la paz pluridimensionales que, junto con los asociados, presten apoyo a las autoridades nacionales en la creación de unas condiciones de seguridad elementales, por ejemplo mediante actividades previstas en su mandato de desarme, desmovilización y reintegración, desminado, servicios policiales, servicios penitenciarios, reforma del sector de la justicia y la seguridad, y en la restauración de las funciones gubernamentales esenciales y la prestación de servicios básicos. En algunos ámbitos, las misiones de mantenimiento de la paz colaboran en actividades más generales de apoyo al desarrollo económico y social, que es un elemento capital en los inicios de la consolidación de la paz.

30. Como ha señalado el Comité Especial, un componente fundamental para prestar ese apoyo de manera efectiva es la coherencia y la sinergia entre todas las instancias obligadas por los mandatos. Se ha progresado en este ámbito. Cuando hay una operación de mantenimiento de la paz, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ejerce como órgano rector encargado de poner en marcha unos procedimientos de planificación integrados que ayuden a coordinar la actuación de las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a un conflicto, por ejemplo elaborando un marco estratégico integrado en el que se fijen las esferas prioritarias de apoyo coordinado de la Organización a la consolidación de la paz en que deberán trabajar la misión y el equipo en el país.

31. Una labor de conjunto solo puede tener éxito si todos quienes participan en ella tienen claro cuál es su función, son capaces de cumplirla y cooperan con los asociados. Por esta razón, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz traza una estrategia para las actividades fundamentales de consolidación inicial de la paz que realizan las fuerzas de paz. La estrategia se concentrará en la policía, el estado de derecho, el desarme, la desmovilización y la reintegración y la reforma del sector de la seguridad, y tendrá por objeto ayudar a las misiones a fijar las prioridades para ejecutar mandatos complejos y a secuenciar sus actividades en esas esferas esenciales. A fin de colaborar en la ejecución de esa estrategia más general,

el Departamento también elabora unas directrices específicas, que comprenden un marco estratégico de funciones policiales internacionales de las fuerzas de paz, directrices para las misiones sobre cómo determinar la capacidad y las necesidades de los sectores de justicia nacionales, y unos módulos nuevos de normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración en los que se tengan en cuenta las relaciones de este proceso con otros procesos de la etapa posterior a un conflicto, como el de la reforma del sector de la seguridad.

32. Para que las fuerzas de paz de las Naciones Unidas cumplan con éxito las tareas de consolidación inicial de la paz que se les encomienden en su mandato, tienen que tomar en consideración cuatro dimensiones adicionales. La primera es la de las capacidades requeridas. Como se ha precisado en el informe del Secretario General (A/63/881-S/2009/304), las actividades iniciales de consolidación de la paz exigen expertos civiles debidamente capacitados y preparados, que se puedan desplegar rápidamente y participar en un esfuerzo colectivo para ejecutar los mandatos del Consejo de Seguridad. La ampliación de la capacidad permanente de policía, complementada con la adición de un número reducido de expertos en los sectores judicial y penitenciario, ayudaría a satisfacer esta necesidad apremiante.

33. El segundo aspecto es el de la necesidad de trabajar, de manera efectiva, con los asociados, entre los que se cuentan las organizaciones regionales, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones de desarrollo bilaterales y multilaterales. La Comisión de Consolidación de la Paz puede desempeñar una función valiosa de favorecimiento de la coordinación internacional en las situaciones posteriores a un conflicto.

34. El tercer aspecto es la importancia de contar con recursos suficientes para las actividades iniciales de consolidación de la paz. Un número apreciable de las actividades de esa índole que se encomiendan a las fuerzas de paz, como la rehabilitación de cárceles o el adiestramiento policial, requieren actualmente la movilización de recursos financieros adicionales. El Fondo para la Consolidación de la Paz puede proporcionar recursos con valor catalizador para sufragar las actividades de esa índole que realicen las misiones. Es indispensable que ese y otros fondos colaboren en la ejecución de las tareas iniciales de consolidación de la paz en situaciones posteriores a un conflicto.

35. El cuarto aspecto es que las fuerzas de paz no son consolidadoras de la paz a largo plazo. La fijación de unos plazos convenidos entre las autoridades nacionales, la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país es un instrumento importante para supervisar los progresos, preparar el traspaso de las tareas y responsabilidades de las fuerzas de paz a los asociados nacionales y en el desarrollo y determinar las deficiencias graves que se produzcan en la labor general de consolidación de la paz. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha empezado a recopilar las experiencias de las misiones con respecto a los problemas de la consolidación de la paz como primer paso para ayudarlas a planificar y ejecutar una transición sostenible y eficaz hacia una consolidación de la paz a largo plazo.

III. Adquisición de las capacidades requeridas

36. La aclaración de las directrices por sí sola no bastará para ejecutar eficazmente las tareas esenciales previstas por mandato. También se necesita personal bien formado y preparado, capaz de desplegarse con flexibilidad y rapidez y equipado con capacidades y sistemas de apoyo.

37. Se requiere un enfoque de conjunto, en el que se vinculen la capacitación y la evaluación a los problemas de desempeño, para desarrollar la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz modernas de las Naciones Unidas y para organizar el fortalecimiento de los mecanismos de apoyo y de incentivos.

38. En el futuro inmediato, la Secretaría solicitará el respaldo de los Estados Miembros para elaborar ese enfoque integrado de desarrollo de capacidades. La aplicación de ese enfoque llevará tiempo y exigirá un compromiso ininterrumpido. Solo puede llevarse a cabo con el apoyo y la aportación activa de los países que aportan agentes de policía y contingentes.

A. Subsanación de las deficiencias de capacidad más graves

39. La primera prioridad debe ser la de subsanar las deficiencias más graves de las misiones actuales. La falta de medios esenciales menoscaba la capacidad de las misiones de llevar a buen término su mandato. Por ejemplo, la movilidad de los efectivos se ve coartada por la falta de equipo de transporte aéreo y terrestre, por ejemplo helicópteros de uso general, aeronaves de transporte y aeronaves no tripuladas. Las limitaciones en materia de equipo esencial, autonomía logística y dispositivos de obtención de información también dificultan el hacerse una idea de la situación en que se halla el personal militar destacado sobre el terreno.

40. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han confeccionado unas listas de las deficiencias de capacidad más graves de la actualidad, en las que constan los requisitos prioritarios de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en materia de equipo esencial y de personal militar, de policía y civil. Esas listas se actualizarán y distribuirán entre los Estados Miembros periódicamente. Los dos departamentos citados seguirán estudiando mecanismos para informar a los Estados Miembros sobre los requisitos esenciales para ayudarlos a plantearse su posible contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización y facilitar a los donantes la planificación del apoyo en materia de capacitación y equipo. Es fundamental contar con una base de contribuyentes amplia y sostenible para paliar las deficiencias actuales y procurarse una capacidad suficiente para el futuro.

B. Fijación de normas en materia de capacidad y desempeño

41. La ejecución eficaz de un mandato no depende exclusivamente de las cifras, sino también de la claridad de las previsiones. Las fuerzas de paz y sus respectivas instituciones de capacitación también tienen que estar en condiciones de remitirse a

unas normas de referencia en materia de capacidad para cada componente de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a fin de que preparen y ejecuten debidamente las actividades sobre el terreno. El apoyo en materia de capacitación y equipo puede ser más preciso si se funda en unas normas de referencia. El contar con unas previsiones y normas de desempeño claras también es fundamental para los mandos, que tienen que poder determinar qué capacidades y qué desempeño pueden esperar de los funcionarios de las Naciones Unidas, los oficiales de Estado Mayor y los contingentes.

42. Con el apoyo de los Estados Miembros ya se ha empezado a examinar y adaptar las funciones, las capacidades y los requisitos de preparación de las unidades de policía constituidas. La Oficina de Asuntos Militares ha empezado a determinar las tareas esenciales para los componentes militares de las operaciones de mantenimiento de la paz. Toda norma operacional de referencia debe basarse en situaciones reales que afronten los países que aportan contingentes al ejecutar mandatos sobre el terreno.

43. La fijación de unas normas fiables en materia de capacidad y desempeño requerirá un compromiso ininterrumpido. Un conjunto inicial de proyectos experimentales en los que se pusieran a prueba unas normas de referencia para un conjunto reducido de componentes de mantenimiento de la paz podría ofrecer un punto de partida para progresar en este ámbito en el año próximo. La Secretaría ha oído las opiniones iniciales de los mandos militares de las misiones sobre el terreno acerca de cuáles son las necesidades más urgentes en materia de normas claras y capacitación. Seguirá oyendo, en los próximos meses, la opinión de los países experimentados que aportan agentes de policía y contingentes acerca de cuáles son los problemas de desempeño más graves.

C. Subsanación de las deficiencias de personal más graves

44. La existencia de unas directrices y de unas normas operacionales más claras aumentará la capacidad de las Naciones Unidas de ejecutar eficazmente las tareas dispuestas por mandato y también permitirá seleccionar a civiles que posean las calificaciones y capacidades requeridas. La implantación de un nuevo sistema de gestión de talentos en el primer trimestre de 2010 permitirá disponer de un sistema mejorado, más eficiente e integrado para gestionar la selección, la contratación, la colocación y la rotación del personal civil. Este nuevo sistema perfeccionado, que se basará en un proceso de planificación estratégica potenciado, comprenderá listas de personal civil experimentado que pueda seleccionarse y desplegarse sin previo aviso, al haber sido preseleccionados por un órgano central de examen. Estas son mejoras cualitativas que sirven para agilizar el proceso de despliegue de personal civil capaz y flexible en las misiones sobre el terreno. Las reformas de recursos humanos aprobadas en virtud de la resolución 63/250 de la Asamblea General, relativa a la racionalización de los arreglos contractuales, han permitido integrar el personal destacado sobre el terreno y el de la Sede en una única Secretaría mundial. Sin embargo, la capacidad de captar y retener a personal civil, sobre todo a personal directivo superior y a especialistas, depende, en gran medida, de que se le ofrezcan unos emolumentos competitivos. Más del 90% del personal de las misiones presta sus servicios en misiones no aptas para familias. Por ello, es necesario adoptar un criterio más flexible para clasificar las misiones como misiones aptas para familias o

misiones no aptas para familias. También hay que compensar al personal que preste servicio en misiones no aptas para familias por los gastos de mantenimiento de otra vivienda distinta de la familiar fuera de su lugar de destino. Hay que ofrecer incentivos para el despliegue rápido y para la movilidad continua y a largo plazo entre lugares de destino no aptos para familias, que suelen ser peligrosos. Un lote de incentivos integrado y completo no solo aumentará la capacidad de la Organización de captar y retener a personal experimentado y capaz de desplegarse rápidamente, sino también favorecerá la movilidad entre su Sede, sus organismos, fondos y programas, por un lado, y las misiones sobre el terreno, por otro, y la creación de mecanismos de despliegue rápido que comprendan unos acuerdos de fuerzas de reserva y unas listas de capacidad de reserva, en los que se tendrán en cuenta los puestos de categoría superior y los de funciones especializadas.

45. Aprovechando el éxito de la capacidad permanente de policía, es esencial adoptar, desde el principio, un enfoque coordinado e integrado de afianzamiento del estado de derecho que dé como resultado un despliegue igualmente rápido de las capacidades en materia judicial y penitenciaria. Las reformas generales de recursos humanos que implantan el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno mejorarán la capacidad de desplegar efectivos para atender las necesidades que surjan sobre el terreno. No obstante, hay cierto tipo de calificaciones civiles especializadas e indispensables en los ámbitos judicial y penitenciario cuya oferta seguirá siendo muy escasa y que serán difíciles de conseguir cuando se las necesite con poca antelación. Ello es un argumento a favor de complementar la capacidad permanente de policía, para la cual ya se ha solicitado una ampliación moderada, con otro componente reducido de expertos en cuestiones judiciales y penitenciarias que estén orientados hacia las actividades sobre el terreno, cooperen con dicha capacidad y estén radicados en Brindisi (Italia). Atendiendo a lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 61/279 y 63/250, el nombramiento de esas personas estará sujeto a la evaluación de un órgano central de examen. Las condiciones de empleo de esas personas favorecerán su movilidad de una misión a otra, según se requiera, y también les obligarán a desplegarse para atender necesidades operacionales urgentes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz proporcionará al Comité Especial más detalles sobre esta propuesta durante su período de sesiones sustantivo de 2010.

46. Habida cuenta de que las exigencias de despliegue rápido que hay al comienzo de una misión suelen requerir de especialistas que pueden no estar disponibles internamente de inmediato o de una respuesta inmediata que no pueda ejecutarse con la capacidad existente, la estrategia mundial de apoyo sobre el terreno se concentrará en estudiar el empleo de fuentes externas de capacidades humanas para suplementar las capacidades internas, procurarse los expertos de los que no se disponga internamente y atender las necesidades de despliegue rápido. Las fuentes de capacidad externas son las unidades de apoyo militar, los contratistas particulares y consultores, los contratistas comerciales, los Voluntarios de las Naciones Unidas o las alianzas con la Organización u otras organizaciones. También se estudiará la posibilidad de recurrir a personal gubernamental como fuente de capacidad de despliegue rápido. Sin embargo, la utilización de personal proporcionado gratuitamente seguirá ateniéndose a las condiciones fijadas por la Asamblea General.

D. Capacitación

47. Las mejoras estructurales de la capacitación en mantenimiento de la paz que se implantan mediante la estrategia de capacitación en mantenimiento de la paz permitirán que las normas de desempeño estén vinculadas, de manera más efectiva, a la capacitación anterior al despliegue y durante la misión. A fin de instituir unos mecanismos claros de normalización de la capacitación en mantenimiento de la paz en todos los Estados Miembros, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz adoptó una política de capacitación militar y policial antes del despliegue para las operaciones de mantenimiento de la paz y los correspondientes procedimientos operativos estándar de reconocimiento de capacitación, equipos móviles de apoyo a la capacitación y capacitación de instructores en octubre de 2009. La política y los procedimientos, elaborados en colaboración con los Estados Miembros, aclaran la cuestión de los servicios de apoyo a la capacitación que presta el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las esferas en que este procurará favorecer la cooperación entre los Estados Miembros para acrecentar su capacidad de capacitación y subsanar las deficiencias que hay actualmente en materia de capacitación y de material.

48. En 2009, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz también ha publicado el primer conjunto de normas de capacitación antes del despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas destinadas a los agentes de policía y un plan de estudios temporal destinado a las unidades de policía constituidas. La correspondiente documentación de capacitación básica anterior al despliegue, destinada a todo el personal (policial, militar y civil) y la documentación de capacitación especializada, destinada al personal policial, se han repartido a todos los Estados Miembros, y todos quienes participen en las labores de capacitación pueden consultarlas en el sitio web del nuevo centro de recursos de mantenimiento de la paz (http://peacekeepingresourcehub.unlb.org). Asimismo, el Departamento está ultimando una estrategia de capacitación en cuestiones de género en la que se tratarán esas cuestiones tanto desde el punto de vista operacional como desde el punto de vista de las políticas. Ofrecerá un criterio coherente para elaborar los materiales de capacitación en cuestiones de género y dará lugar a la aplicación efectiva de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la mujer y a la paz y la seguridad.

49. El Departamento seguirá incrementando su actividad para favorecer la concertación de asociaciones eficaces entre los Estados Miembros para impartir capacitación en operaciones de mantenimiento de la paz y para adaptar los recursos y los programas de desarrollo de la capacidad con las necesidades prioritarias.

E. Mecanismos de apoyo y de incentivos para mejorar el desempeño

50. El desempeño eficaz solo es posible cuando los países que aportan agentes de policía y contingentes gozan de un apoyo logístico y de gestión fuerte. Aunque todas las misiones requieran apoyo efectivo, las que se desarrollan en entornos complejos y muy peligrosos presentan exigencias particulares. En estos casos, es esencial contar con unas estructuras flexibles de transporte, comunicaciones y logística que ayuden a los países contribuyentes a ejecutar unas tareas cada vez más arduas. Las estructuras logísticas de las Naciones Unidas se diferencian de los dispositivos

logísticos de las fuerzas armadas nacionales y el adaptar un modelo civil de inspiración intergubernamental a las necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz modernas es una empresa que solo puede afrontarse con el esfuerzo colectivo de todos los que participan en esas operaciones. En la sección IV *infra*, se argumentará con más detalle en favor de la necesidad fundamental de otorgar prioridad a la elaboración de nuevas estrategias de apoyo a las misiones.

51. Los actuales preparativos para el Grupo de Trabajo de 2011 sobre el equipo de propiedad de los contingentes ofrecerán la oportunidad de dialogar acerca de las fórmulas viables para ofrecer incentivos basados en el desempeño. Deberían estudiarse esas fórmulas teniendo en cuenta sus posibles repercusiones financieras.

F. Asociaciones con las organizaciones regionales

52. Las organizaciones regionales, como la Unión Africana y la Unión Europea, han planificado, desplegado y ejecutado operaciones de mantenimiento de la paz militares y civiles bajo el mandato de las Naciones Unidas y paralelamente a otras operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización en varios ámbitos y de varias maneras, por ejemplo la operación "híbrida" de Darfur y operaciones de transición, en el último decenio. Estas experiencias han puesto de relieve que la diversidad de los procedimientos y las estructuras administrativos de las distintas organizaciones pueden estorbar la cooperación operacional efectiva. Aunque el aumento del conocimiento mutuo y la experiencia adquirida pueden facilitar la cooperación, también hay que estudiar fórmulas para mejorar la interoperabilidad, por ejemplo mediante mecanismos de recuperación de gastos y de financiación de infraestructuras.

53. En el informe del Secretario General sobre el apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas (A/64/359-S/2009/470) se subraya la importancia de una estrecha asociación estratégica entre la Organización y la Unión Africana y se enumeran varias medidas concretas para mejorar la colaboración entre ellas y atender las necesidades de la Unión Africana a medida que adquiere capacidad de realizar operaciones de mantenimiento de la paz. Algunas de las medidas propuestas en ese informe se aplicarán en un proceso de largo plazo, pero otras pueden aplicarse con mucha mayor rapidez y otras ya se están aplicando.

54. En el futuro inmediato se determinarán las esferas en que las Naciones Unidas pueden compartir su experiencia con la Unión Africana, sobre todo la de la logística y la de la disponibilidad de los materiales y la información esenciales para la planificación. Ello será importante para la cooperación de la Organización con otras organizaciones regionales. Se seguirá fortaleciendo la capacidad de la Secretaría de las Naciones Unidas para tratar cuestiones de interés común tanto para la Organización como para la Unión Africana y se está llevando a cabo una racionalización de la presencia de aquella en Addis Abeba para incrementar su capacidad de prestar asesoramiento acerca de todas las funciones que requiere la Unión Africana, a fin de adquirir la capacidad de realizar operaciones de mantenimiento de la paz, y para otorgar prioridad a las necesidades de esta.

55. Cuando el Consejo de Seguridad solicita que se establezca una operación de transición y una misión de seguimiento, el mandato y la financiación deberían proporcionarse con mucha antelación para facilitar las transiciones. El Secretario

General exhorta a los Estados Miembros a que procuren que la postura que mantengan en los órganos de las Naciones Unidas estén en consonancia plena con la postura que adopten en las organizaciones regionales en lo relativo a los aspectos pertinentes de las operaciones de transición, a fin de mejorar la interoperabilidad en las futuras operaciones de esa índole.

IV. Creación de mecanismos más poderosos de apoyo de las Naciones Unidas sobre el terreno

A. La estrategia mundial de apoyo sobre el terreno

56. Dos años después de la creación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, se ha trazado una nueva estrategia mundial de apoyo sobre el terreno para transformar la prestación de servicios a las misiones sobre el terreno en los próximos cinco años. Ello se logrará mejorando la gestión financiera y de personal, ofreciendo lotes de servicios y ubicando óptimamente la prestación de servicios.

57. Junto con el presente informe, el Secretario General presenta a la Asamblea General otro informe, en que se detallan dicha estrategia, los argumentos económicos que la avalan y los mecanismos de aplicación previstos. En este otro informe se pretende que la Asamblea apruebe la orientación general de la estrategia mundial de apoyo sobre el terreno y varias medidas específicas, que se enuncian a continuación: a) creación de centros de servicios regionales y mundiales; b) establecimiento de módulos de despliegue para favorecer la rapidez de este, sobre todo en las etapas iniciales o de intensificación de las operaciones; c) aumento de la autoridad para obligar fondos antes de que exista un mandato y acuerdo con respecto a los modelos de presupuesto preaprobados, así como mejora de la movilización de recursos para las misiones políticas especiales, y d) perfeccionamiento del despliegue rápido mediante el recurso a las capacidades civiles externas y el desarrollo de las capacidades civiles internas.

58. La estrategia mundial de apoyo sobre el terreno prevista aspira a conseguir cuatro objetivos fundamentales: a) agilizar y mejorar el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz; b) agilizar y mejorar el apoyo a la consolidación de la paz y al establecimiento de la paz, la asistencia electoral, las labores de mediación y las misiones de prevención de conflictos; c) mejorar la seguridad y las condiciones de vida del personal, y d) fortalecer la administración de los recursos y la rendición de cuentas y lograr, al mismo tiempo, una eficiencia mayor y más economías de escala. La estrategia aspira a conseguir también otros dos objetivos importantes: el de contribuir a las inversiones y la capacidad locales y regionales y el de reducir el impacto ambiental de las misiones sobre el terreno de las Naciones Unidas en los países en que se realicen. Se ha ideado un mecanismo de gestión interna poderoso para aplicar la estrategia con éxito, conforme a unos indicadores de resultados medibles.

59. En ese proceso de elaboración de la estrategia ha habido un diálogo permanente con los departamentos clientes, las misiones y los Estados Miembros, a fin de determinar cuáles son los cambios esenciales que se requieren para afrontar los problemas actuales de prestación de apoyo sobre el terreno y de fortalecer los sistemas futuros de prestación de apoyo de las Naciones Unidas. Como ya se ha

señalado, con frecuencia creciente los lugares en que se realizan las misiones sobre el terreno son remotos e inhóspitos, y en ocasiones peligrosos. A los efectivos militares, los agentes de policía y los funcionarios civiles se les exige cada vez más desde el punto de vista operacional, lo que repercute considerablemente en los sistemas de apoyo. Las líneas de comunicación para la prestación de apoyo y servicios logísticos pueden ser extremadamente largas y estar sujetas a interrupciones frecuentes y prolongadas, por causas naturales o humanas. Los mercados locales de bienes y servicios son limitados o inexistentes y el estado de derecho puede ser débil o faltar por completo. Además, el agua potable escasea y tiene mucha demanda, puede resultar difícil procurarse alimentos frescos en grandes cantidades, los productos de equipamiento doméstico o de oficinas suelen escasear, faltan infraestructuras de comunicaciones fiables y la mayoría del personal militar o civil de las Naciones Unidas no suele hablar el idioma de la población local.

60. Además de esos factores ambientales que afectan a los despliegues sobre el terreno, hay también limitaciones estructurales que coartan el despliegue rápido de las misiones de las Naciones Unidas. Se ha comprobado su existencia siempre que la Organización ha desplegado nuevas misiones sobre el terreno o ampliado las ya establecidas en los últimos 10 años. Cada operación representa un nuevo comienzo y se rige por un presupuesto, unos mecanismos de apoyo y unas normas administrativas propios. En cada caso, ha de hacerse una evaluación sobre el terreno, elaborarse un presupuesto conforme al mandato del Consejo de Seguridad, prever una plantilla de personal justificada en todos sus detalles y determinar cuál es el equipo necesario y prepararlo, inspeccionarlo y transportarlo a la zona de las misiones. Hay que negociar los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, memorandos de entendimiento y cartas de asistencia. Hay que seleccionar las fuerzas, prepararlas y desplegarlas. Hay que obtener terrenos para las operaciones de la misión y alojamientos para sus efectivos y acondicionarlos. Hay que negociar el contrato de todos los productos y servicios, desde la grava hasta las operaciones aéreas. Hay que contratar a centenares de funcionarios locales e internacionales de manera imparcial y transparente, aplicando normas y reglamentaciones complicadas. Por todas estas razones, la planificación, el montaje y el despliegue de una operación nueva tarda un promedio de 6 a 12 meses, y más en ocasiones, cuando se trata de una misión mayor y más compleja.

61. El mantenimiento de la paz en su forma actual requiere unas capacidades más previsibles, profesionales y adaptables. Requiere un sistema mundial acorde con la empresa mundial en que se ha convertido. Este sistema mundial exige un nuevo modelo de funcionamiento para prestar unos servicios de apoyo que permitan lograr la eficiencia y economías de escala, así como el despliegue rápido del personal y el equipo y la seguridad de la zona de operaciones, y promover la innovación, la flexibilidad y la rendición de cuentas de manera general e integrada. No se puede adoptar un enfoque fragmentario. Hay que pasar de gestionar el apoyo a misiones separadas, consideradas como entidades independientes, a gestionar una operación de apoyo mundial. Mediante este enfoque se pretende maximizar las economías de escala y permitir una evaluación de conjunto de las prioridades, partiendo de la comprensión de las repercusiones generales que ello pueda tener para los recursos y de las posibles soluciones de compromiso que haya que aceptar. La estrategia mundial de apoyo sobre el terreno es una iniciativa que tiene por finalidad transformar la prestación de servicios a las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno para resolver los problemas y lograr los objetivos que se han expuesto *supra*.

Reconociendo la complejidad y las dificultades inherentes a la realización de cambios de procedimiento y de mentalidad, se ha previsto un período de cinco años.

B. Seguridad y bienestar

62. La seguridad y el bienestar del personal son de suma importancia para la Organización. A fin de responder al aumento de las amenazas mundiales a la seguridad, se reforzarán los mecanismos de seguridad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sobre el terreno mediante una serie de medidas en 2010.

63. Para aumentar la coherencia entre los criterios de gestión del riesgo de los componentes de seguridad civil, militar y policial tanto en la Sede como sobre el terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno emprenderán una iniciativa para adoptar unas metodologías comunes de evaluación de amenazas y mitigación de riesgos que irán acompañadas de unas normas uniformes de mitigación de riesgos y protección de las fuerzas. Los resultados de esa iniciativa informarán e inspirarán las decisiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el mando superior de las misiones en materia de evaluación de amenazas y riesgos y de adopción de medidas de mitigación de riesgos. Además, una metodología coherente permitirá a ambos departamentos informar mejor a los Estados Miembros, sobre todo a los que aportan contingentes y agentes de policía, sobre las amenazas y los riesgos para la seguridad y sobre las medidas de protección de las fuerzas aplicables a las unidades que hayan desplegado.

64. Otra medida concreta será la de fomentar la capacidad de afrontar la creciente amenaza que entrañan los artefactos explosivos improvisados para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

65. En su período de sesiones sustantivo de 2009, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió que se fijaran normas de las Naciones Unidas de tecnología de vigilancia y supervisión. Y pidió también que se prestara la debida atención, en dichas normas, a las consideraciones jurídicas, operacionales, técnicas y financieras, y sobre todo a la cuestión del consentimiento de los países que corresponda[2]. La Secretaría elabora un proyecto de normas que distribuirá entre los Estados Miembros antes del próximo período de sesiones, de próxima celebración. En el borrador se tratan cinco esferas prioritarias: protección inmediata, vigilancia del entorno próximo, mejora de la vigilancia del terreno local de operaciones tácticas, mejora de la vigilancia regional y gestión de la información.

66. En el borrador constan las repercusiones financieras de los bienes proporcionados por los países que aportan agentes de policía y contingentes y de las tecnologías proporcionadas por los Estados Miembros. Se tienen en cuenta el equipo de propiedad de las Naciones Unidas y el equipo contratado. En el borrador también se propone la posibilidad de que se incluya cierto equipo en las existencias para el despliegue estratégico de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi y se prevén medidas para reducir el tiempo que se precisa para desplegar los bienes sobre el terreno. La Secretaría solicita el apoyo del Comité Especial para desarrollar

[2] Ibíd., párr.42.

más esas esferas prioritarias. En particular, le solicita su apoyo para reforzar las existencias para el despliegue estratégico y para procurar que las actividades de supervisión y vigilancia de las misiones cuenten con los recursos necesarios para garantizar la seguridad y el bienestar del personal.

V. Acuerdos más efectivos de planificación, gestión y supervisión

A. Fortalecimiento actual de las estructuras de la Sede

67. En mi informe anterior relativo a la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial (A/63/615 y Add.1), describí los progresos logrados en 2008 en la restructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la creación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. En esa primera etapa del proceso, se ha prestado especial atención a la creación de estructuras nuevas y de capacidades especializadas y al fortalecimiento de la capacidad en los ámbitos de la jefatura, la dirección superior y el personal subalterno, conforme a lo aprobado por la Asamblea General. Estas estructuras y capacidades ya están funcionando. También se han hecho ajustes sobre la marcha para afrontar los problemas que se derivan, ante todo, de la creación y la puesta en funcionamiento de equipos operacionales integrados en la Oficina de Operaciones. Por tanto, los departamentos se concentran ahora en aprovechar todos los beneficios de la restructuración.

1. Equipos operacionales integrados

68. En 2009 se ha llevado a cabo una segunda evaluación del desempeño de los equipos operacionales integrados. En ella se ha observado que, a pesar de haberse progresado considerablemente en el funcionamiento de esos equipos, persistían muchas de las necesidades que se habían determinado en la primera evaluación, realizada a finales de 2008. Entre esas necesidades se cuentan la de incrementar la comprensión de los objetivos, las funciones y la composición de los equipos y la de flexibilizar la asignación de oficiales especializados a esos equipos para garantizar el aprovechamiento óptimo de esas capacidades y satisfacer, así, las necesidades operacionales.

69. En la evaluación realizada en 2009 se ha subrayado que los equipos han mejorado, sobre todo, en el grado de apoyo que han prestado a las misiones cuyo ritmo operacional era fuerte y a las que se desplegaban, cambiaban de mandato o se reducían. Los equipos operacionales integrados son un instrumento esencial para los aspectos pluridimensionales de la prestación de apoyo a una misión: garantizan que se proporcionen las directrices de políticas apropiadas; articulan y sintetizan los requisitos de la misión; resuelven problemas directamente o colaboran con los dispositivos funcionales especializados cuando estos estén en mejores condiciones de actuar; vigilan la evolución de la situación, y articulan las ideas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y otros asociados, a fin de que los aspectos pluridimensionales del mantenimiento de la paz se planteen desde una perspectiva coherente. En la Sede, los equipos han permitido al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el

Terreno integrar mejor las actividades de las diversas dependencias orgánicas que colaboran en el cumplimiento de los mandatos de las misiones.

70. La labor realizada por la Oficina de Operaciones y la Oficina del Jefe de Gabinete ha ayudado a los equipos a funcionar de manera más eficaz. Esa labor ha incluido la realización de un examen exhaustivo del personal de los equipos y de las funciones y responsabilidades de las instancias que dependen de la Oficina del Jefe de Gabinete del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. El resultado de ello ha sido la mejora de la colaboración dentro de los equipos, la coordinación del apoyo a las misiones sobre el terreno en materia de orientación operacional y, en su caso, la integración de la planificación general y los planes de despliegue, así como en materia de gestión de crisis. Se ha confeccionado un cuadro en el que constan las responsabilidades respectivas de cada equipo y sus esferas funcionales, a fin de promover la unidad y la complementariedad de las actividades, cuando proceda, y de clarificar las líneas de comunicación entre la Sede y el terreno.

71. A fin de atender las necesidades de actualización y de información periódicas, la descripción que se hace, en el sitio web interno del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de la función, los objetivos y la composición de los equipos operacionales integrados se renueva cada cierto tiempo.

72. En las evaluaciones de los equipos operacionales integrados realizadas en 2008 y en 2009, se ha señalado que la utilización flexible de los recursos de esos equipos satisfaría mejor las necesidades de las misiones sobre el terreno. La Oficina de Operaciones ha coordinado la asignación de los especialistas de esos equipos a sus dependencias orgánicas, para que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aprovechen esos recursos de manera óptima.

73. Por último, en las evaluaciones se ha reconocido que, debido a la demanda excesiva que había de ellos, los especialistas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pertenecientes a la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad y a la División de Políticas, Evaluación y Capacitación no han podido participar suficientemente en la labor de los equipos. Se están aplicando medidas para resolver esa deficiencia, algunas de las cuales incluyen la participación activa de esos especialistas en los equipos integrados de tareas para misiones, para unir a la familia de las Naciones Unidas en la planificación y la ejecución de los mandatos de las misiones.

2. Oficina de Asuntos Militares

74. Las conclusiones generales del informe del Secretario General sobre la Oficina de Asuntos Militares del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/64/572) son que la Oficina, ahora que se ha reforzado, puede aportar más en materia de dirección estratégica, supervisión e información sobre la situación; determinar y contribuir a colmar las lagunas importantes en la política y doctrina militares de las Naciones Unidas, y está ahora en condiciones de facilitar la cesación de las operaciones de la Unidad Militar Estratégica en la fecha límite, de 30 de junio de 2010. Asimismo, la Oficina se ha dotado de una capacidad limitada de puesta en marcha de misiones militares, reacción y respuesta a situaciones de crisis. En un plano más concreto, la creación del Equipo de Evaluación dentro de la Oficina incrementará el grado de intercambio de información entre esta y otros componentes

del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, y el Centro de Situación y el Departamento de Seguridad, para que los análisis de las amenazas tengan un espectro máximo, todo lo cual ayudará a que los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad y la Secretaría intercambien más información.

3. Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad

75. Gracias a la creación de la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad en julio de 2007, se ha promovido la adopción de un enfoque integrado de las tareas dispuestas por mandato en los ámbitos policial, judicial, penitenciario, del desarme, la desmovilización y la reintegración, de la reforma del sector de la seguridad y del desminado y se ha favorecido la elaboración de directrices, módulos de capacitación e instrumentos que mejorarán el cumplimiento del mandato de las instituciones que velan por el estado de derecho y la seguridad sobre el terreno. La Asamblea General ha aprobado el reforzamiento de la División de Policía en 2009. Los 17 puestos del cuadro orgánico y los 2 del cuadro de servicios generales aprobados, de un total de 26 puestos, habrán de cubrirse antes de que termine 2010. La División otorga prioridad al reforzamiento de su capacidad de contratación, selección y planificación. Tendrá que reforzarse más para atender las demandas operacionales esenciales y apoyar a los agentes de policía destacados sobre el terreno, cuya cifra ha subido.

76. Los componentes de la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad colaboran en las actividades siguientes: misiones de evaluación conjunta; elaboración de directrices conjuntas en materia de comunicaciones y operaciones sobre el terreno; organización de reuniones informativas conjuntas para los Estados Miembros, y elaboración de materiales coordinados de capacitación y orientación. Los componentes se ayudan entre sí y comparten recursos para apoyar a las misiones de manera más eficiente e intercambian las experiencias documentadas en los estudios sobre las experiencias adquiridas. La participación de diversos componentes en foros interinstitucionales organizados por otros componentes ha ayudado a crear una identidad común en la Oficina y ha reforzado la labor de esos foros. Asimismo, la Oficina realiza misiones de evaluación y programas conjuntos con sus asociados de las Naciones Unidas (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).

B. Celebración de consultas con los países que aportan agentes de policía y contingentes y presentación de informes a estos

77. Un elemento fundamental para que la Secretaría realice una gestión eficaz es la comunicación oportuna y exhaustiva con los Estados Miembros. En 2009, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han adoptado varias medidas importantes para mejorar las consultas de la Secretaría con los países que aportan agentes de policía y contingentes y procurar que esta ayude a que se cumplan, en su totalidad,

las disposiciones de la resolución 1353 (2001) del Consejo de Seguridad. Se ha ordenado a la Secretaría y al personal de las misiones sobre el terreno que procuren que las reuniones informativas para los países que aportan agentes de policía y contingentes se organicen con puntualidad, sobre todo antes de que se renueven los mandatos de las misiones y de que se realicen las misiones de evaluación técnica de la Secretaría. Esas consultas deben planearse y coordinarse bien y su orden del día debe distribuirse con antelación para facilitar el debate. En los informes del Secretario General sobre las misiones debería exponerse el alcance de las consultas pertinentes con los países contribuyentes sobre el terreno y en la Sede.

78. Aunque la labor esté aún en curso, la Secretaría se compromete a intensificar sus relaciones con los países que aportan agentes de policía y contingentes. El conocimiento, los recursos técnicos especializados y la información que aporten esos países son esenciales para llevar a buen término la planificación, la gestión y la supervisión de las misiones de mantenimiento de la paz.

79. La calidad y la eficacia de los informes que presente la Secretaría a los Estados Miembros es otro aspecto de una comunicación efectiva. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han emprendido un estudio acerca de la presentación de informes relativos a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con miras a aumentar la calidad de los que se presentan a los Estados Miembros y, al mismo tiempo, delinear un marco de presentación de informes eficaz y manejable para las misiones. En el estudio se analiza la corriente de información que va de las misiones a la Sede y los informes escritos que presenta la Secretaría a los Estados Miembros y las reuniones informativas oficiales que mantiene con ellos. En este proceso, se solicitará la opinión de los Estados Miembros. Las recomendaciones resultantes para el marco revisado de presentación de informes irán dirigidas a mejorar la calidad y la eficacia de todos los productos informativos y reducir la duplicación de corrientes informativas, muchas de las cuales exigen recursos considerables de las misiones.

C. Fortalecimiento de la gestión, la supervisión y la rendición de cuentas

80. El empeño por fortalecer la gestión, la supervisión y la rendición de cuentas de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de la generalidad de las actividades de apoyo sobre el terreno ha dado lugar a otros 11 proyectos de perfeccionamiento de los procesos institucionales, que se terminarán en enero de 2010, en ámbitos como las finanzas, la logística, la gestión de recursos humanos y la tecnología de la información y las comunicaciones.

81. Las medidas de reforzamiento de las normas de rendición de cuentas se intensificarán en 2010 mediante la extensión del pacto sobre el desempeño a los representantes especiales del Secretario General y a los jefes de misión y sus adjuntos.

D. Conducta y disciplina

82. En los últimos años, la Secretaría y los países que aportan agentes de policía y contingentes han progresado considerablemente en la lucha contra la explotación y los abusos sexuales y las demás faltas de conducta cometidas por todas las categorías del personal de mantenimiento de la paz. En 2007 y 2008, hubo una disminución pronunciada de las denuncias de explotación y abuso. Sin embargo, la Secretaría se mantiene extremadamente alerta. Los mandos de las fuerzas y los contingentes, en particular, han seguido implantando medidas preventivas rigurosas para garantizar que se cumpla y respete, de manera estricta, la política de tolerancia cero. Se ofrece información estadística sobre la situación en materia de conducta y disciplina en el sitio web de la Dependencia de Conducta y Disciplina del Personal (http://cdu.unlb.org).

83. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han dedicado energía considerable a impartir capacitación en conducta y disciplina al personal de las misiones sobre el terreno. La mayoría del personal uniformado recibe esa capacitación antes del despliegue o inmediatamente después de este. Se ha intensificado la supervisión de esas actividades para procurar que todo el personal reciba la formación apropiada en materia de conducta y disciplina. Se han elaborado nuevos materiales de capacitación exhaustiva anterior al despliegue e inmediatamente posterior a él, que se han puesto a prueba durante 2009.

84. En el modelo revisado de memorando de entendimiento, aprobado por la Asamblea General en 2007, se dispone que la responsabilidad de investigar las denuncias de faltas de conducta que se interpongan contra miembros de los contingentes militares y de imponer las sanciones disciplinarias ulteriores incumbe a los países que aportan contingentes. En los últimos años, estos países han nombrado unos oficiales nacionales de investigación que se encargan de esclarecer las denuncias de faltas de conducta graves. Sin embargo, la información recibida de esos países sobre las medidas que han adoptado en los casos de denuncias veraces sigue siendo escasa y ello, a su vez, menoscaba la capacidad de las Naciones Unidas de demostrar que cumplen la política de tolerancia cero de manera efectiva. Por tanto, el Secretario General exhorta a todos los Estados Miembros a que proporcionen dicha información a la Organización.

VI. Observaciones

85. El año pasado se ha emprendido un diálogo intenso y constructivo entre los asociados que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz: los países que aportan agentes de policía y contingentes que tienen representación en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Consejo de Seguridad y la Secretaría. Este ha sido un primer paso importante y necesario para fijar un conjunto común de prioridades para fortalecer las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y plasmarlas en medidas prácticas que den resultados concretos sobre el terreno. El proceso de “Un nuevo programa para la alianza: abriendo un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz” es la aportación de la Secretaría a ese diálogo. El objetivo de esta es reforzar la alianza entre los asociados que participan en las operaciones de

mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a fin de trazar el rumbo futuro de esas operaciones.

86. Todos los asociados tienen una función que cumplir para que se haga realidad esa ambiciosa aspiración. Hace 10 años, el Comité Especial desempeñó una función trascendental al llevar a buen término un programa de fortalecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas basado en las propuestas que se habían formulado en el informe Brahimi. Los frutos de esa reforma se han reflejado en el crecimiento y la expansión de esas operaciones y en el cumplimiento exitoso de los mandatos. Diez años después de aquello, el Secretario General considera que la mejor manera de celebrar este aniversario es que el Comité Especial apruebe un nuevo programa de alianza entre los asociados para que esas operaciones sean capaces de afrontar los problemas de los próximos 10 años.

87. Las prioridades que ha fijado el Secretario General en el presente informe responden al diálogo que se ha mantenido hasta la fecha. Son el principio, no el fin, del esfuerzo de reforma. El Secretario General pide al Comité Especial que ayude a la Secretaría a dar este primer paso, en particular ayudándola a aplicar la medida que se enuncia *infra*.

88. Hay que aclarar más el alcance de la protección de los mandatos civiles. Es indispensable contar con un concepto operacional para ejecutar esta labor fundamental de manera efectiva.

89. Una prioridad conexa es la de elaborar una nota conceptual para definir el alcance y las repercusiones prácticas del mantenimiento de la paz enérgico y ofrecer, así, una base orientativa y mejorar el tratamiento de los aspectos logístico, de capacitación y de otra índole del mantenimiento de la paz enérgico.

90. Otra cuestión de gran importancia es la de la aclaración del papel que incumbe a las operaciones de mantenimiento de la paz de colaboración en actividades de mantenimiento de la paz más amplias. Ello puede conseguirse determinando las tareas fundamentales de las etapas iniciales de la consolidación de la paz y trazando una estrategia para clasificarlas por orden de preferencia, secuenciarlas y ejecutarlas de manera rápida y efectiva. La elaboración de esa estrategia y la ampliación de la capacidad permanente de policía, complementadas con la adición de unos expertos en cuestiones judiciales y penitenciarias, serán medidas importantes para que las actividades iniciales de consolidación de la paz sean sinérgicas.

91. Hay que plantear un enfoque de conjunto para crear capacidades inmediatas y capacidades futuras sostenibles a partir de la fijación de unas funciones y unas normas de desempeño claras, que se corresponderán con una capacitación, unos incentivos y un apoyo apropiados. A fin de aumentar la eficacia del uso de las capacidades existentes, hay que mejorar la interoperabilidad con las organizaciones regionales.

92. Con objeto de mejorar la realización de las tareas dispuestas por mandato, se ha trazado una estrategia mundial de apoyo sobre el terreno que transformará la prestación de servicios sobre el terreno en los próximos cinco años. La finalidad de ello es agilizar y mejorar el apoyo a las misiones sobre el terreno, por ejemplo mejorando la seguridad y las condiciones de vida del personal, y fortalecer la gestión de recursos y la rendición de cuentas al tiempo que se aumentan la eficiencia y las economías de escala.

93. Para cumplir unos mandatos cada vez más enérgicos en medios hostiles, es esencial tomar todas las medidas para que las misiones tengan suficientes recursos para ofrecer seguridad y bienestar a su personal, por ejemplo mejorando la recopilación de información y el conocimiento de la situación mediante las técnicas modernas de vigilancia y supervisión.

94. El obrar unidos es la única manera de lograr esas mejoras y de avanzar en el empeño común de llevar una paz y una seguridad efectivas a los miles de niños, mujeres y hombres de todo el mundo que consideran las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas su única esperanza. Por tanto, el Secretario General solicita el respaldo constante de todos los asociados para forjar una alianza fuerte en pro del mantenimiento de la paz.