



Consejo de Seguridad

Distr. general
26 de mayo de 2017
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre las opciones para autorizar operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz y prestarles asistencia

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado atendiendo a lo dispuesto en la resolución 2320 (2016) del Consejo de Seguridad, de 18 de noviembre de 2016, en que, entre otras cosas, el Consejo me solicitó que siguiera colaborando estrechamente con la Unión Africana a fin de perfeccionar las opciones para seguir cooperando en relación con las propuestas pertinentes de la Unión Africana, en particular sobre la financiación, la rendición de cuentas, la planificación conjunta y el proceso para formular los mandatos de las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana, con sujeción a lo que autorice el Consejo de Seguridad, y que le proporcionara un informe detallado en un plazo de seis meses. El presente informe se basa en las conclusiones del examen conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas acerca de los mecanismos disponibles para financiar y apoyar las operaciones de paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad (A/71/410-S/2016/809).

II. Contexto

2. En el examen conjunto se constató que en los 15 años pasados la alianza entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en las operaciones de paz ha seguido evolucionando e incorporando innovaciones, y ha pasado a ser esencial para responder a los retos comunes que representan los conflictos armados de África. Las operaciones de apoyo a la paz son un instrumento clave al que la comunidad internacional recurre cada vez más con el fin de hacer frente a los desafíos para la paz y la seguridad de África, en gran medida debido a la demostrada capacidad y voluntad de la Unión Africana para desplegar operaciones rápidamente y a su flexibilidad doctrinal, lo cual le permite establecer misiones con mandatos robustos, que incluyen tareas de imposición de la paz y contra el terrorismo, en entornos particularmente difíciles.

3. En el examen conjunto se señaló que la voluntad de la Unión Africana de actuar y responder a situaciones difíciles desplegando operaciones de apoyo a la paz se había visto socavada por la falta de capacidad en esferas fundamentales, en particular la dotación de personal, la logística y algunos de los principales aspectos de la capacidad militar. Todas las misiones de la Unión Africana han dependido en



alguna medida del apoyo de asociados externos. El examen conjunto puso claramente de manifiesto que la Unión Africana debe seguir desarrollando su capacidad de planificar, financiar, sostener y supervisar sus propias misiones para estar en condiciones de cumplir sus mandatos, satisfacer las expectativas de sus miembros y asociados, y reforzar la alianza con las Naciones Unidas. Además, en el examen conjunto se reconoció la necesidad de que las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz dispusieran de una financiación y un apoyo previsible y sostenibles.

4. Desde que se publicó el informe sobre el examen conjunto se han efectuado importantes avances en el fortalecimiento de la alianza. En la cumbre celebrada por la Unión Africana en enero de 2017 me comprometí a reforzar nuestra asociación respecto de cuestiones políticas y de las operaciones de paz, con un apoyo mutuo más sólido y una asistencia técnica continuada. El nuevo Presidente de la Comisión de la Unión Africana, Sr. Moussa Faki Mahamat, y yo convocamos para el 19 de abril la primera Conferencia Anual de las Naciones Unidas y la Unión Africana en la Sede de las Naciones Unidas. La Conferencia, que se celebró a los niveles más altos de las dos secretarías, demostró que se había iniciado un nuevo capítulo en la alianza estratégica entre las dos organizaciones. Además, la Conferencia confirmó nuestro compromiso de fortalecer el diálogo, mejorar los mecanismos existentes de coordinación y cooperación, y seguir forjando una visión común en consonancia con nuestras prioridades. Durante la Conferencia, el Presidente y yo respaldamos y suscribimos el Marco Conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para una Alianza Reforzada en materia de Paz y Seguridad, en que se plasma un enfoque estratégico compartido por las dos organizaciones a fin de hacer frente a los retos para la paz y la seguridad que se presentan a lo largo de todo el ciclo de los conflictos. En el plano técnico, a lo largo de los seis meses pasados se han estudiado conjuntamente diferentes modalidades que podría adoptar la asistencia futura de las Naciones Unidas a las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz con arreglo a la resolución 2320 (2016) del Consejo de Seguridad.

5. Mientras tanto, la arquitectura de paz y seguridad de las Naciones Unidas sigue evolucionando. La evidencia de que es preciso hacer más para prevenir que los conflictos escapen a todo control y de que el diálogo con los asociados regionales y subregionales constituye un aspecto clave de esa labor es cada vez mayor. También es evidente que demasiado a menudo las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se despliegan en lugares donde no hay paz que mantener y donde están sujetas a la hostilidad y la falta de cooperación de los Gobiernos receptores, así como a amenazas terroristas. Para garantizar nuestra eficacia, es indispensable colaborar con las organizaciones regionales y subregionales a fin de determinar las respuestas correctas y oportunas, al igual que lo es cerciorarnos de que los sistemas de gestión y administración de nuestras operaciones sean adecuados al objetivo.

III. Planificación y establecimiento de mandatos conjuntos de las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad

6. En el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y sus tres Artículos (52 a 54) se define la primacía del Consejo de Seguridad respecto de las organizaciones regionales y subregionales y el carácter complementario y subsidiario de estas. En la Carta se asigna al Consejo la función de supervisar las actividades emprendidas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. En el artículo 54 se

dispone que las organizaciones regionales deberán mantener al Consejo plenamente informado de esas actividades.

7. En el informe que presentó en agosto de 2016 el Alto Representante encargado del Fondo de la Unión Africana para la Paz sobre la obtención de financiación previsible y sostenible a fin de promover la paz en África se propone un proceso con arreglo al cual el Consejo de Seguridad autorizaría las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz para las cuales se solicitara apoyo en forma de cuotas. Las propuestas del Alto Representante respecto del apoyo financiero de las Naciones Unidas, junto con los marcos de políticas aplicables a todo el sistema de las Naciones Unidas existentes, como la política sobre la evaluación y la planificación integradas y las directrices internas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en particular la política de planificación del mantenimiento de la paz, se utilizaron para elaborar un marco general de la planificación, el establecimiento de mandatos y la supervisión conjuntos de las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz por las Naciones Unidas y la Unión Africana. El proceso conjunto resultante, que se expone más abajo, se ha previsto para situaciones en que la Unión Africana puede pedir apoyo financiero de las Naciones Unidas a fin de desplegar una operación de apoyo a la paz, pero no necesariamente solo para ese tipo de situaciones. A continuación se presentan algunos principios rectores subyacentes con el propósito de encuadrar la presentación de las principales fases y momentos decisivos del proceso genérico propuesto de planificación, establecimiento de mandatos y supervisión de las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz pertinentes.

Principios rectores de la planificación y el establecimiento de mandatos conjuntos

8. Una de las principales consideraciones respecto del proceso conjunto es que se debe preservar la capacidad de la Unión Africana para responder con rapidez y su flexibilidad doctrinal. En algunos casos, ello puede obligar a acelerar en la medida de lo posible aspectos técnicos del proceso en comparación con los plazos típicos en la planificación de operaciones nuevas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. El objetivo último de las Naciones Unidas y la Unión Africana ha de ser determinar y respaldar conjuntamente los mejores enfoques para resolver crisis, o responder a ellas, sobre la base de una evaluación conjunta, en lugar de reproducir los procesos utilizados en la planificación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz o las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz.

9. Si bien el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana deben mantener consultas estrechas sobre los retos para la paz y la seguridad de África, hay que reconocer que las dos organizaciones tienen procesos de adopción de decisiones y estructuras de gobernanza distintos e independientes, que es necesario respetar. En cuanto órgano en el cual recae la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad debe tener plena confianza en el proceso de adopción de decisiones establecido cuando se le solicite que autorice operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz para las cuales se pedirá asistencia financiera a los Estados Miembros en forma de cuotas, que deberá aprobar la Asamblea General. Por tanto, el propósito de este proceso es que se pueda proporcionar a ambos Consejos, de forma previsible y transparente, información suficiente y fidedigna que sustente la adopción de decisiones fundamentadas y constituya la base de las propuestas que yo presente al Consejo de Seguridad y la Asamblea General, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de responder con rapidez a situaciones urgentes.

10. Sin embargo, para que el marco de adopción conjunta de decisiones sea eficaz no basta con que haya un proceso estandarizado de planificación y establecimiento de mandatos conjuntos, dicho marco debe estar respaldado por una cooperación reforzada entre las dos organizaciones. Cuanto antes se inicie el contacto entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, más probable será que el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad lleguen a un entendimiento común de la situación en el cual se base la adopción de decisiones. Las consultas oficiosas y activas también pueden ser útiles para resolver cuestiones relacionadas con los recursos y la definición de mandatos, contribuyendo así a evitar las demoras en las respuestas a las crisis.

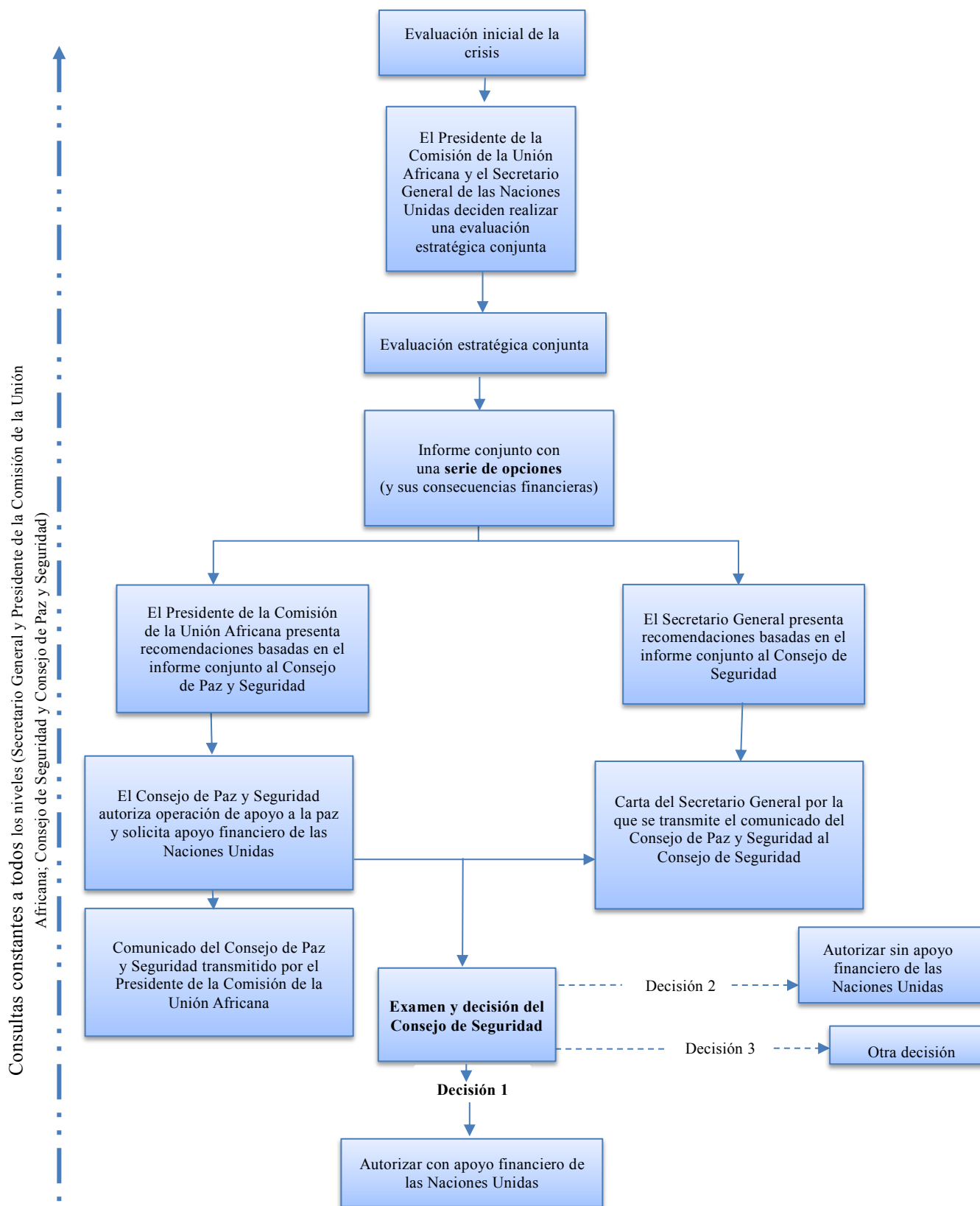
11. Mientras dure una operación de apoyo a la paz debe mantenerse un proceso eficaz de planificación conjunta, seguido de un proceso permanente de examen conjunto, con lo cual se asegurará que el personal tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Africana disponga de un concepto acordado y compartido de las etapas, los instrumentos y los resultados previstos del proceso. Las organizaciones deben cerciorarse de que exista pericia técnica y promover el intercambio de conocimientos en ámbitos clave, lo cual serviría para fundamentar la planificación conjunta y el proceso coordinado de seguimiento. Paralelamente, se debe elaborar y acordar una metodología de cálculo de costos para las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz con el fin de que las opciones que se sometan al examen del Consejo de Seguridad vayan acompañadas de estimaciones fidedignas de las consecuencias financieras.

12. La presentación de informes sobre la ejecución del mandato será otro elemento clave durante el desarrollo de las operaciones de apoyo a la paz autorizadas con arreglo al marco propuesto. La Presidencia de la Comisión de la Unión Africana deberá presentar informes periódicos tanto al Consejo de Paz y Seguridad como al Consejo de Seguridad. Por lo tanto, será preciso elaborar y acordar un marco sobre la presentación de informes. En él se establecerán cauces claros, sistemáticos y previsibles de presentación de informes entre la Secretaría, la Comisión y los dos Consejos, así como requisitos estandarizados en función del tipo de informe, incluidas las actualizaciones generales, las conclusiones de las evaluaciones conjuntas y los informes sobre el cumplimiento en los ámbitos financiero y de los derechos humanos.

Proceso consultivo de planificación y establecimiento de mandatos propuesto

13. En los diagramas siguientes (figuras I y II) se presenta un esquema del proceso consultivo conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para la planificación y adopción de decisiones propuesto.

Figura I
Proceso consultivo de las Naciones Unidas y la Unión Africana para la planificación y adopción de decisiones: desde la valoración inicial hasta la autorización



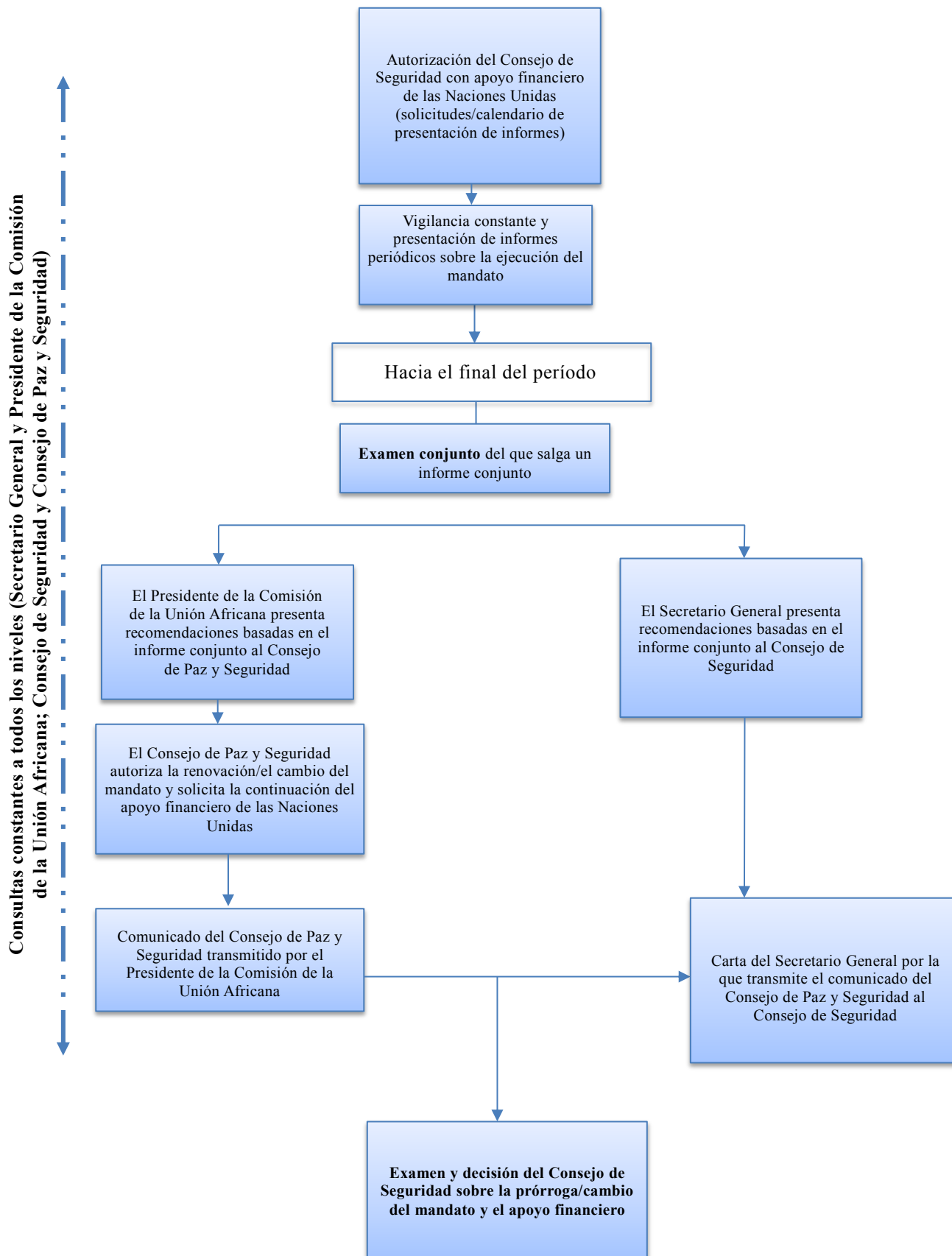
14. A continuación se resumen las distintas fases del proceso estándar propuesto. Por principio, el carácter conjunto se mantendrá a lo largo de todo el proceso, en particular por medio de mis consultas frecuentes con el Presidente de la Comisión de la Unión Africana.

15. **Valoración inicial de la crisis.** Ambas organizaciones disponen de procesos internos para evaluar y responder cuando se declara una crisis, o cuando una crisis existente empeora, en el continente africano. En la medida en que consideren necesario empezar a evaluar las condiciones sobre el terreno y las opciones para intervenir, incluido el posible despliegue de una operación de apoyo a la paz, la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas activarán sus propios mecanismos de alerta temprana y análisis interno con arreglo a la práctica habitual. Tras esta valoración inicial de la crisis, el Presidente de la Comisión de la Unión Africana podrá dirigirse a mí oficialmente para comunicarme que la Unión Africana tiene intención de realizar una evaluación estratégica de la situación sobre el terreno. De esa evaluación saldrán recomendaciones sobre una gama amplia de opciones destinadas a hacer frente a la situación, incluido el posible despliegue de una operación de la Unión Africana de apoyo a la paz para la cual pueda requerirse apoyo de las Naciones Unidas. A continuación el Presidente invitará a las Naciones Unidas a participar en lo que será una evaluación estratégica conjunta de la situación. El Presidente puede hacerlo por iniciativa propia o a petición del Consejo de Paz y Seguridad.

16. **Evaluación estratégica conjunta.** Si se acuerda realizar una evaluación estratégica conjunta, se formará un equipo único de las Naciones Unidas y la Unión Africana, dirigido conjuntamente por la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas. El equipo podría incluir a otras partes interesadas, como los mecanismos regionales de la Unión Africana de prevención, gestión y solución de conflictos, y Estados Miembros, según proceda. La evaluación conjunta debe entenderse como un instrumento flexible que podrá adaptarse en función de la urgencia de la situación y la disponibilidad de análisis anteriores. No obstante, ha de contener un análisis detallado del conflicto, junto con una serie de opciones para la respuesta de los dos Consejos, y establecer funciones diferenciadas para la Unión Africana, las Naciones Unidas y otros agentes. El equipo conjunto debe asegurar que las soluciones políticas orienten toda opción consistente en desplegar una operación de apoyo a la paz. Cada opción deberá incluir sus consecuencias financieras y en materia de apoyo para cada una de las organizaciones, así como toda otra información que puedan necesitar los Consejos a fin de adoptar decisiones fundamentadas. El informe de la evaluación estratégica conjunta lo presentaremos por separado el Presidente de la Comisión de la Unión Africana y yo al Consejo de Paz y Seguridad y al Consejo de Seguridad, respectivamente.

17. **Establecimiento de mandatos.** Conviene que durante todo el proceso el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad mantengan consultas oficiosas a fin de hallar puntos de coincidencia respecto de las necesidades de recursos y la definición de los mandatos antes de que ninguno de los Consejos adopte una decisión oficial. Esos intercambios podrían producirse a discreción de los Consejos y con un formato acordado. Si el Consejo de Paz y Seguridad acaba decidiendo que en las circunstancias imperantes una operación de la Unión Africana de apoyo a la paz constituye la mejor opción para responder y determina que podría hacer falta apoyo de las Naciones Unidas, podrá invitar al Presidente de la Unión Africana a que me remitiera una carta para que informara al Consejo de Seguridad de su decisión. Seguidamente, el Consejo de Seguridad examinaría la solicitud de la Unión Africana y el informe de la evaluación estratégica conjunta, así como todo documento pertinente que me hubiera solicitado, y daría una respuesta apropiada.

Figura II
Proceso consultivo de las Naciones Unidas y la Unión Africana para la planificación y adopción de decisiones: desde la autorización hasta la renovación del mandato



18. **Puesta en marcha de la misión.** Una vez se haya establecido el mandato de una operación de la Unión Africana de apoyo a la paz, la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana redactarán conjuntamente los documentos de planificación detallada, como los conceptos de la misión y de los componentes, y obtendrán las aprobaciones necesarias. El equipo de las Naciones Unidas y la Unión Africana encargado de la planificación seguirá elaborando y ultimando metodologías y guías con tal fin. En las primeras etapas de planificación de la misión deben establecerse puntos de referencia claros para una posible estrategia de salida de la Unión Africana y la posible función posterior de las Naciones Unidas, y tales puntos de referencia deberán estar sometidos a un examen conjunto constante.

19. La Unión Africana elaborará políticas y procesos para asegurar que el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el marco de cumplimiento de las normas de conducta y disciplina se integren en todos los aspectos de las operaciones de la misión, incluida la planificación, la generación de fuerzas y la selección y reclutamiento de la policía (incluida la verificación y preselección), la capacitación previa al despliegue, la ejecución de las operaciones y los procedimientos de seguimiento y presentación de informes. Las Naciones Unidas exigen que el apoyo destinado a entidades ajenas a las Naciones Unidas se preste cumpliendo estrictamente la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Por lo tanto, probablemente hará falta capacidad de las Naciones Unidas para asegurar que las Naciones Unidas puedan emprender actividades exigidas con arreglo a esa política de diligencia debida, incluida la evaluación de riesgos, el apoyo a la aplicación de medidas de mitigación y el establecimiento de mecanismos para prevenir y vigilar las infracciones del derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, e informar y tomar medidas al respecto. Estas labores de cumplimiento podrían correr a cargo de una presencia civil nueva o ya existente en la zona de la misión o en un país vecino, según la naturaleza del conflicto y del entorno.

20. La Unión Africana y las Naciones Unidas nombrarán a sus respectivos equipos directivos de la misión, en consonancia con el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y los requisitos de cumplimiento de las normas de conducta y disciplina.

21. **Presentación de informes generales a los Consejos.** El Presidente de la Comisión de la Unión Africana y yo presentaríamos informes periódicos conjuntos al Consejo de Paz y Seguridad y al Consejo de Seguridad sobre la ejecución del mandato de la misión, definido por los dos Consejos. Yo podría presentar la información adicional que fuera necesaria mediante exposiciones informativas al Consejo de Seguridad.

22. **Evaluaciones conjuntas.** El Consejo de Seguridad recibirá la solicitud de autorizar una operación de apoyo a la paz y el apoyo conexo de las Naciones Unidas para un período determinado y con un mandato específico. La prórroga del mandato y el apoyo deberá ser debidamente examinada por el Consejo. Así pues, será importante que la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas sigan realizando evaluaciones conjuntas, que incluyan estimaciones y análisis comparados conjuntos, a lo largo de todo el período que abarque el mandato de la operación de apoyo a la paz con el fin de examinar su repercusión sobre el terreno y medir su desempeño en relación con puntos de referencia o metas. Seguidamente, ambos informarán al Consejo de Paz y Seguridad y al Consejo de Seguridad del progreso realizado por la misión, y formularán recomendaciones conjuntas sobre ajustes del mandato o el apoyo proporcionado a la misión. Cuando se acerque el fin del período autorizado, se efectuarán exámenes conjuntos para

tratar de las prórrogas del mandato y las estrategias de salida, que seguirán el mismo proceso de adopción de decisiones que el establecimiento inicial del mandato.

23. **Rendición de cuentas y cumplimiento.** Los informes del Presidente de la Comisión de la Unión Africana al Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad incluirán información actualizada sobre la rendición de cuentas, incluidas las cuestiones relativas al derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las normas de conducta del personal militar, de policía y civil de la misión. Todas las denuncias de infracciones de cualquiera de esos dos tipos de derecho o de faltas de conducta se investigarían y anualmente se presentaría un informe al Consejo de Paz y Seguridad y al Consejo de Seguridad sobre las medidas adoptadas por la Unión Africana y los países que le proporcionan contingentes y fuerzas de policía.

24. **Transparencia y acceso a la información.** Como parte del fortalecimiento de la alianza, la Comisión de la Unión Africana aseguraría, con arreglo a las modalidades acordadas, que se proporcionara acceso a sus procesos de planificación, gestión y supervisión, según procediera.

25. **Presentación de informes financieros y auditoría.** La Comisión de la Unión Africana proporcionaría acceso a los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas con arreglo a modalidades convenidas. Si una operación de apoyo a la paz se financia al menos en parte mediante cuotas de las Naciones Unidas, debe proporcionarse a la Secretaría de las Naciones Unidas información suficiente para que yo pueda presentar los informes exigidos con propuestas para la consignación de recursos y los informes posteriores sobre la ejecución para que los examine la Asamblea General. La Asamblea, por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y de la Quinta Comisión, examinaría todo uso de las cuotas como parte del proceso presupuestario habitual. Las Naciones Unidas prestarían apoyo a la Unión Africana para que reforzara sus políticas de supervisión y presentación de informes con miras a que presentara los informes presupuestarios, financieros y sobre la ejecución requeridos a la Asamblea General.

IV. Financiación de las operaciones de apoyo a la paz

A. Consideraciones sobre la asistencia financiera a las operaciones de apoyo a la paz

26. Las Naciones Unidas y sus Estados Miembros podrían proporcionar asistencia financiera a una operación de la Unión Africana de apoyo a la paz con arreglo a distintos modelos de financiación, que incluyen las contribuciones voluntarias por medio de un fondo fiduciario gestionado por las Naciones Unidas; una subvención en situaciones de emergencia excepcionales; financiación conjunta de un presupuesto elaborado conjuntamente; establecimiento de una oficina de apoyo de las Naciones Unidas; o financiación conjunta de una misión híbrida. Cada uno de los arreglos de financiación reportaría beneficios y ningún modelo es adecuado para todas las situaciones. Distintos modelos pueden ser apropiados para distintas operaciones de apoyo a la paz en función de factores como el tamaño, el carácter, la duración prevista y el tipo de tareas encomendadas de la operación; la capacidad respectiva de la Comisión de la Unión Africana, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y los asociados externos; y los resultados de las evaluaciones del riesgo en materia de derechos humanos. Cada opción formulada como resultado de la evaluación estratégica conjunta iría acompañada de un modelo de financiación recomendado, que, a su vez, determinaría la función que habrían de desempeñar los órganos legislativos de las Naciones Unidas. Se prevé que el Consejo de Seguridad

indicaría el modelo de financiación que se debería aplicar cuando autorizara una misión siguiendo el proceso conjunto descrito anteriormente.

27. Los diversos modelos de financiación se basan en una serie de premisas. En primer lugar, parten del supuesto de que las operaciones de apoyo a la paz recibirán financiación del Fondo de la Unión Africana para la Paz, además del apoyo financiero que puedan proporcionar las Naciones Unidas. En segundo lugar, los tipos de costos que se sufragarían con recursos financieros de las Naciones Unidas obtenidos mediante cuotas de los Estados Miembros con destino a operaciones de apoyo a la paz estarían generalmente en consonancia con los de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz; por ejemplo, la obtención de equipo de propiedad de los contingentes seguiría siendo una responsabilidad nacional y no la financiarían las Naciones Unidas. En todos los modelos haría falta alguna forma de presencia de las Naciones Unidas con mandato para realizar tareas en ámbitos como la planificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas, incluidas las necesarias a fin de aplicar la política de diligencia debida en materia de derechos humanos. Cuando se autorice una oficina de apoyo o una misión híbrida, esta capacidad se incluirá en la estructura. Por último, en distintas fases de una operación podrían aplicarse modelos distintos.

28. Aunque los tipos de costos abarcados serían similares a los de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, las tasas y estructuras de reembolso usadas por las Naciones Unidas se basan en costos, hipótesis de planificación y necesidades operacionales que son distintos de los correspondientes a las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz. Incluso los contingentes con capacidad más sólida desplegados a operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz han tenido dificultades para cumplir las disposiciones del sistema relativo al equipo de propiedad de los contingentes de las Naciones Unidas en vigor, como se puso de manifiesto en las deliberaciones del período de sesiones celebrado en 2017 por el Grupo de Trabajo sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes (véase A/C.5/71/20). En Somalia, dicho sistema no basta para atender las necesidades de los contingentes desplegados a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) que participan en operaciones de combate. En general, el equipo aportado por los contingentes de la AMISOM está sujeto a un desgaste mayor y a mayores probabilidades de pérdida o daño debido a las acciones hostiles que el equipo aportado a operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Por lo tanto, la Unión Africana debería concebir sistemas de reembolso en concepto de personal y de equipo de propiedad de los contingentes que pudieran aplicarse a sus operaciones de apoyo a la paz.

29. La financiación de los reembolsos a los países de la Unión Africana que aportaran contingentes y fuerzas de policía con arreglo a tasas establecidas para las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz podría ser responsabilidad de la Unión Africana o compartirse entre la Unión Africana y las Naciones Unidas. No obstante, antes de que ese reembolso pueda financiarse con cargo a cuotas de las Naciones Unidas, la Asamblea General debe aprobar las tasas. La Asamblea también debería estudiar las repercusiones relacionadas con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos que acarrearía el pago de reembolsos mediante fondos procedentes de cuotas.

B. Modelos de financiación

30. En ocasiones anteriores el Consejo de Seguridad ha solicitado que se establezcan fondos fiduciarios para financiar operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz mediante contribuciones voluntarias. Como se indicó en el informe del examen conjunto, los fondos fiduciarios han sido un medio flexible de atender a necesidades específicas, en particular cuando se han utilizado como complemento de otros tipos de apoyo (A/71/410-S/2016/809, párrafo 59). No obstante, la experiencia ha demostrado que los fondos fiduciarios no constituyen una fuente de financiación suficiente, previsible ni sostenible. Por lo tanto, un fondo fiduciario no debe ser la fuente principal de financiación de una operación de apoyo a la paz sino complementar los recursos del Fondo de la Unión Africana para la Paz y otras fuentes de financiación.

31. El Consejo de Seguridad también podría examinar otros modelos de financiación mediante los cuales se podrían usar cuotas para sufragar una operación de apoyo a la paz, que se describen a continuación.

Subvención

32. En circunstancias excepcionales o de emergencia en que no hubiera suficientes recursos del Fondo para la Paz y otras fuentes de financiación para sufragar un despliegue de la Unión Africana, las necesidades podrían financiarse mediante una subvención de las Naciones Unidas. En otras ocasiones ya se han utilizado subvenciones para atender necesidades urgentes de organizaciones ajenas a las Naciones Unidas, pero nunca ha sido para operaciones sobre el terreno. Las solicitudes de subvención deben justificarse plenamente, pero no han de ser tan detalladas como las propuestas presupuestarias oficiales y se pueden preparar con mayor rapidez.

33. En casos anteriores, la organización solicitante determinaba el déficit de financiación disponible frente a sus necesidades de recursos previstas y, a partir de ahí, se formulaba la solicitud de subvención de las Naciones Unidas. Del mismo modo, la Comisión de la Unión Africana determinaría en primer lugar la cuantía del déficit de financiación que deseaba que cubrieran las Naciones Unidas y me presentaría una solicitud oficial de subvención. Yo informaría de la petición al Consejo de Seguridad mediante un canje de cartas y, posteriormente, la sometería a la aprobación de la Asamblea General. La subvención, que se solicita en circunstancias excepcionales o de emergencia, solo puede abarcar un único ejercicio presupuestario. Además, la Asamblea exige que se le presenten informes sobre la forma en que se han utilizado los recursos proporcionados mediante subvención. Todas las subvenciones han de ser aprobadas por la Asamblea y, dado que se facilitan mediante una autorización para contraer compromisos de gastos, en lugar de una consignación, repercuten en el flujo de efectivo a las Naciones Unidas y requieren una reserva de capital de operaciones, como el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz.

Financiación conjunta de un presupuesto elaborado conjuntamente

34. Otra opción para financiar las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz es un presupuesto oficial parcialmente financiado mediante cuotas de las Naciones Unidas pero administrado por la Unión Africana. Las estimaciones presupuestarias las podrían elaborar conjuntamente la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana. La solicitud presupuestaria conjunta resultante se utilizaría como base del informe sobre el presupuesto que yo presentaría a la Asamblea General para que lo examinara y aprobara. La consignación correspondiente a la parte de las Naciones Unidas en el presupuesto

aprobado se prorratearía entre sus Estados Miembros con arreglo a la escala de cuotas apropiada, mientras que la parte de Unión Africana en el presupuesto aprobado se imputaría al Fondo de la Unión Africana para la Paz.

35. Este modelo de financiación no se ha utilizado nunca en una operación de paz ni en un contexto sobre el terreno y habría que trabajar para que las dos organizaciones estuvieran en condiciones de ponerlo en práctica. Esa labor incluiría acordar un proceso conjunto de estimación presupuestaria con hipótesis de planificación y metodologías convenidas para definir los costos de mi solicitud presupuestaria, seguimiento de los gastos y presentación de informes sobre la ejecución del presupuesto, supervisión y auditoría, y presentación de informes financieros. La elaboración de estos procesos, así como las estructuras necesarias para ejecutarlos, aumentarían aún más la capacidad de la Comisión de la Unión Africana para gestionar con eficacia y responsabilidad sus operaciones de apoyo a la paz en el futuro.

Oficina de apoyo de las Naciones Unidas

36. Una cuarta opción es que el Consejo de Seguridad autorice el establecimiento de una oficina de apoyo de las Naciones Unidas, financiada mediante cuotas, para llevar a cabo tareas específicas determinadas por el Consejo de Seguridad a fin de respaldar una operación de la Unión Africana de apoyo a la paz. Este modelo se viene utilizando en Somalia desde 2009 para apoyar a la AMISOM, por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (UNSOA) y la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia (UNSOS). El Consejo especificaría las tareas concretas que debería desempeñar, que deberán establecerse sobre la base de la determinación de las ventajas comparativas y de una evaluación de otras fuentes de financiación externa y apoyo en especie a la Unión Africana. Mediante una oficina de apoyo se podrían desplegar unidades facilitadoras a fin de ayudar a las misiones de la Unión Africana que tuvieran dificultades para generar capacidad. Como en el caso de la UNSOA y la UNSOS, las cuotas de las Naciones Unidas solo se utilizarían para financiar la oficina de apoyo de las Naciones Unidas y sus actividades. Este modelo tiene la ventaja de que las vías de rendición de cuentas respecto de la gestión de los recursos de las Naciones Unidas están claras, pero exige una estrecha coordinación a todos los niveles con el fin de garantizar la coherencia general de las operaciones combinadas. Sin embargo, la experiencia de la AMISOM ha demostrado las limitaciones del modelo de la oficina de apoyo a la hora de respaldar eficazmente misiones de combate muy cinéticas.

Financiación conjunta de una misión híbrida

37. La última opción consiste en financiar conjuntamente una misión híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana gestionada por las Naciones Unidas, pero cuyos gastos la Unión Africana financiara parcialmente de conformidad con su compromiso de atender algunas de las necesidades financieras de sus propias operaciones de apoyo a la paz. Las misiones híbridas tienen la ventaja de que consolidan los esfuerzos políticos y militares de ambas organizaciones en una sola estructura para apoyar un proceso de paz y también constituyen una operación de apoyo a la paz con toda la gama de asistencia a disposición de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, incluido el apoyo de la Sede y el acceso a las existencias para el despliegue estratégico y el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz. Asimismo, puede ser necesario establecer una misión de modalidad híbrida por razones políticas. Sin embargo, una misión híbrida puede no ser apropiada para todas las operaciones, incluidas las que se centran en actividades

de combate. Los gastos de las misiones híbridas podrían prorratearse entre las dos organizaciones.

V. Consideraciones sobre el apoyo a las misiones

38. El Consejo de Seguridad ha destacado en reiteradas ocasiones la importancia que reviste la alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, así como que esta se sustente en principios como la ventaja comparativa, la distribución de la carga, la labor conjunta, la transparencia y la rendición de cuentas. Estos principios también son aplicables al apoyo a las misiones.

39. La ventaja comparativa es la capacidad de un agente para llevar a cabo una actividad a menor costo de oportunidad que otros. El costo de oportunidad debería entenderse en el sentido más amplio e incluir las consideraciones políticas, de seguridad y financieras. En el proceso de evaluación y planificación integradas utilizado en las Naciones Unidas, las evaluaciones tienen en cuenta el mandato legal, la capacidad demostrada y la aptitud de cada agente para hacer una contribución única en el ámbito de que se trate. Las evaluaciones de las ventajas comparativas se refieren a contextos específicos y, por definición, las ventajas comparativas son relativas. En el contexto de las alianzas con organizaciones regionales, las ventajas comparativas pueden determinarse en una evaluación estratégica, en estudios técnicos separados y en el curso de un proceso de planificación conjunta.

40. Si bien a lo largo de varios decenios las Naciones Unidas han adquirido una gran experiencia, conocimientos especializados y capacidad y han establecido procesos en el ámbito del apoyo a las misiones y las tareas conexas, esto no siempre se traduce en una ventaja comparativa respecto de todas las tareas de apoyo. Además, las ventajas comparativas pueden evolucionar con el tiempo o verse determinadas por circunstancias excepcionales en un contexto concreto. Por ejemplo, si las Naciones Unidas tuvieran que establecer procesos y sistemas totalmente diferentes para llevar a cabo una tarea de apoyo de una manera diferente y en condiciones diferentes de las de sus misiones, podría ser más eficaz que otra entidad prestara ese tipo de apoyo.

41. La transferencia de tareas de un agente a otro puede producirse durante la puesta en marcha, durante la etapa de apoyo logístico, durante la transición o antes de esta. A medida que la Unión Africana desarrolle su capacidad interna, incluida la base logística continental y la capacidad de adquisición, lo más probable es que alcance una ventaja comparativa que le permita asumir responsabilidades de apoyo adicionales.

Modelo flexible de apoyo a las misiones

42. En el pasado se han utilizado varios modelos para prestar apoyo a misiones con mandatos establecidos por la Unión Africana o autorizadas por ella. El modelo de paquete de medidas de apoyo que se ha ido configurando a lo largo del tiempo para apoyar a la AMISOM constituye el arreglo más amplio entre agentes múltiples, a saber, las Naciones Unidas, la Unión Africana, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, asociados subregionales y otros asociados, como la Unión Europea. En otras operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz recientes, como las de Malí y la República Centroafricana, las Naciones Unidas prestaron apoyo gestionando un fondo fiduciario de asociados múltiples, pero antes de que esas dos misiones se convirtieran en operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz desempeñaron un papel de apoyo a las fuerzas limitado. En cambio, los asociados externos aumentaron la capacidad de la Unión Africana en

esas operaciones y también prestaron apoyo directo a los contingentes nacionales. Por último, en las operaciones en que los contingentes actúan principalmente en su propio territorio nacional, como el equipo de tareas multinacional conjunto para luchar contra Boko Haram y el equipo de tareas regional dirigido por la Unión Africana para eliminar al Ejército de Resistencia del Señor, el apoyo a la misión es principalmente responsabilidad de cada uno de los países que aportan contingentes, a los cuales los asociados prestan un apoyo de carácter voluntario y bilateral.

43. En las situaciones en que el éxito del apoyo a las misiones depende de que haya colaboración entre numerosas entidades, ese apoyo tiene la máxima eficacia cuando cada agente realiza tareas en que está especializado, con funciones y responsabilidades claramente definidas y bajo un marco de mando y control bien entendido. Sin embargo, las mejores prácticas apuntan a que en una verdadera alianza algunos elementos de la planificación, la coordinación y el cumplimiento deben ser siempre responsabilidades conjuntas. En el caso de las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz los arreglos de apoyo a las misiones no pueden basarse en modelos fijos. Se debe emplear un enfoque flexible que se sustente en los principios estándar de apoyo a las misiones, adaptados y aplicados al contexto y las necesidades cada operación de apoyo a la paz para determinar qué agente —ya sea la Comisión de la Unión Africana, la Secretaría de las Naciones Unidas, los países que aportan contingentes o fuerzas de policía, o los asociados subregionales o externos— tiene la ventaja comparativa en la tarea de apoyo a la misión de que se trate. El apoyo a la misión se examinará desde las primeras etapas de la planificación, ya que afecta a otras decisiones, como las relativas al mandato y la financiación. Las opciones de apoyo a la misión se presentarían al Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad como parte de las opciones formuladas a raíz de la evaluación estratégica conjunta y estarían en consonancia con los modelos de financiación recomendados.

Principios del apoyo a las misiones

44. La asistencia a una operación de la Unión Africana de apoyo a la paz debe prestarse de manera oportuna, eficiente, eficaz y responsable. Los principios generales del apoyo a las misiones deben incluir la utilización del despliegue gestionado y gradual; una presencia mínima y flexible que utilice la capacidad de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, las unidades de facilitación y los asociados en la ejecución; y líneas de suministro múltiples y combinadas mediante contratos comerciales, los multiplicadores de la fuerza y los activos de la fuerza. Las operaciones logísticas deben diseñarse de manera eficaz para evitar que haya duplicación del manejo y múltiples etapas de almacenamiento provisional y generación de desechos, teniendo en cuenta que las operaciones y la infraestructura de las misiones deben tener un impacto mínimo en los recursos naturales, el medio ambiente, las comunidades circundantes y los sitios culturales.

45. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía son los responsables de que las unidades constituidas para prestar servicio en las operaciones de paz de la Unión Africana estén preparadas. Los antecedentes de los integrantes de las unidades deben ser examinados durante la selección, y el personal debe estar adecuadamente capacitado y plenamente equipado. Las unidades deben desplegarse con la capacidad mínima necesaria para asegurar su autosuficiencia durante la fase inicial y su sostenimiento autónomo posteriormente. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deben ofrecer de forma continuada apoyo a distancia, incluidas las cadenas de suministro de bienes fungibles y piezas de repuesto para las unidades desplegadas. Es preciso reconocer que los asociados bilaterales desempeñan un papel decisivo al prestar asistencia a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para suplir las deficiencias de equipo y

capacidad. Además de las necesidades operacionales, la capacitación antes del despliegue debe permitir al personal comprender las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, así como las normas de conducta, particularmente en lo que respecta a la prohibición de la explotación y los abusos sexuales, y en los contingentes nacionales debe haber suficiente mando y control para garantizar la disciplina y el cumplimiento de esas normas.

46. El apoyo prestado por las Naciones Unidas tendría en cuenta consideraciones como la seguridad y el bienestar del personal de las Naciones Unidas, la transparencia y la rendición de cuentas plenas, la conformidad con la reglamentación de las Naciones Unidas, y el estricto cumplimiento de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos y las normas de conducta. Las disposiciones pertinentes se reflejarían en un memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y la Unión Africana y estarían en consonancia con las normas y prácticas de las Naciones Unidas.

Tareas de apoyo a las misiones

47. Independientemente del tipo de mandato encomendado a una misión concreta, a fin de cumplirlo cada misión debe tener capacidad para realizar un conjunto básico de tareas de apoyo a la misión. La decisión de asignar la responsabilidad de ejecutar esas tareas a la Unión Africana, las Naciones Unidas u otra entidad se basaría en la determinación de las ventajas comparativas, caso por caso. Esas tareas incluyen, entre otras:

- Contratación y gestión del personal
- Presupuestación y gestión financiera y de auditoría
- Gestión de los reembolsos y solicitudes
- Gestión de las adquisiciones y los contratos
- Administración de bienes
- Control de desplazamientos
- Transporte de superficie
- Transporte aéreo
- Gestión de las raciones y servicio de comedores
- Gestión del combustible
- Suministros generales
- Almacenamiento y manejo de materiales
- Gestión del agua y de las aguas residuales
- Gestión de los desechos sólidos y los desechos peligrosos
- Generación de energía y eficiencia energética
- Ingeniería y gestión de instalaciones y servicios de los campamentos
- Gestión y mantenimiento del parque automotor
- Servicios médicos, incluida la capacidad de evacuación de heridos
- Verificación del equipo
- Sistemas de información geoespacial y servicios cartográficos

- Sistemas de comunicaciones y tecnología de la información
- Gestión ambiental
- Apoyo a los marcos de cumplimiento y rendición de cuentas sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario, conducta y disciplina, y aplicación de estos
- Gestión del bienestar
- Otras funciones pertinentes del personal directivo superior.

48. El marco detallado de rendición de cuentas comprendería las políticas y los procedimientos que regirían las medidas a adoptar, incluida una clara delimitación de funciones y responsabilidades, los cauces de delegación de autoridad, los principales indicadores del desempeño, los instrumentos de supervisión y presentación de informes, los requisitos de auditoría y otros tipos de supervisión, y los mecanismos de reclamación y respuesta.

49. En el informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas se indicó que el actual marco administrativo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas es lento y engorroso y refleja aversión al riesgo, así como que los procesos actuales han resultado ineficaces en entornos muy inestables. Estos retos son pertinentes cuando se pide a las Naciones Unidas que presten asistencia a operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz, y se complican cuando se les pide que la presten en operaciones de ritmo más rápido que las emprendidas por las Naciones Unidas, como las operaciones ofensivas en curso cuyo mandato estableció la Unión Africana o que fueron autorizadas por esta y que entrañan acciones de combate o antiterroristas. En el informe del examen conjunto se señaló que las Naciones Unidas deben revisar sus propios procesos, políticas y procedimientos administrativos internos para prestar un apoyo más eficaz a las operaciones sobre el terreno modernas, ya sean propias o de la Unión Africana. Efectivamente, como dije en el debate temático del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz celebrado el 6 de abril de 2017, la modificación de las normas y reglamentos para facilitar la labor de las operaciones de paz es una de las nueve esferas de reforma que ha de acometer la Organización.

VI. Cumplimiento y supervisión de la asistencia de las Naciones Unidas a las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz

50. En su resolución 2320 (2016) el Consejo de Seguridad alentó a la Unión Africana a ultimar sus marcos de derechos humanos y de cumplimiento de las normas de conducta y disciplina para asegurar que sus operaciones de apoyo a la paz se llevaran a cabo cumpliendo las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y asegurar la supervisión y la rendición de cuentas, recalcando la importancia de esos compromisos, así como el requisito de que el Consejo de Seguridad supervise las operaciones autorizadas por él. Las líneas maestras de este marco se enunciaron en el informe que hizo público el Alto Representante encargado del Fondo de la Unión Africana para la Paz en agosto de 2016. La Comisión de la Unión Africana está trabajando para incorporar los derechos humanos en la planificación y gestión de las misiones, así como para normalizar los mecanismos de protección —que actualmente solo existen en la AMISOM— en todas sus misiones. Atendiendo a la resolución 2320 (2016), se espera que la Unión Africana proporcione información actualizada sobre los puntos

de referencia y los plazos revisados para la implementación de los elementos pendientes de los marcos.

A. Derechos humanos

51. La necesidad de elaborar y aplicar un marco de derechos humanos sólido y eficaz en relación con las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz ya ha sido reconocida por la Unión Africana, las Naciones Unidas y los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Algunas de las operaciones de apoyo a la paz que es probable que lleve a cabo la Unión Africana, concretamente misiones rápidas de combate, entrañan sus propios riesgos y requisitos en relación con el cumplimiento de la normativa internacional en los ámbitos de los derechos humanos, humanitario y de los refugiados.

52. Para crear y aplicar un marco de derechos humanos adecuado y establecer la capacidad conexas en las operaciones de apoyo a la paz, la comunidad internacional, los Estados miembros y los países que aportan contingentes tendrán que hacer una importante inversión política y financiera en ambas organizaciones. Actualmente la Unión Africana tiene muy poco personal dedicado a este tipo de labores.

53. Teniendo en cuenta su propio mandato y experiencia institucional, las Naciones Unidas están en buenas condiciones de apoyar y asesorar a la Unión Africana en el establecimiento y la adopción de metodologías, políticas, orientaciones y mecanismos en las esferas de la selección y la preselección, la capacitación, la conducta y la disciplina, el seguimiento, la rendición de cuentas, la protección de los civiles, las normas y los reglamentos que rijan las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz, y la planificación. Será fundamental asegurar que las Naciones Unidas puedan dedicar una capacidad específica y suficiente para atender las solicitudes de apoyo de la Unión Africana.

54. Las Naciones Unidas adoptaron un enfoque oficial de la cuestión de las normas de derechos humanos y el apoyo de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad con la promulgación en 2011 de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos. En esa política se formulan principios y medidas encaminados a asegurar que el apoyo sea compatible con los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de respetar, promover y alentar el respeto del derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados. En el informe del examen conjunto (A/71/410-S/2016/809) se presentaron al Consejo de Seguridad observaciones extraídas de las experiencias recientes en la aplicación a las operaciones de apoyo a la paz de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos. Si bien esa política de diligencia debida es principalmente un requisito interno de las Naciones Unidas, su aplicación sin duda facilita el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y humanitarias en las operaciones de la Unión Africana y, por lo tanto, mejora las posibilidades de éxito de las operaciones.

55. Para hacer plenamente efectiva la alianza reforzada entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en el ámbito de la paz y la seguridad, las Naciones Unidas deben fortalecer considerablemente su capacidad, procesos y estructuras de la Sede, a fin de garantizar el íntegro cumplimiento de los requisitos establecidos en la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, en particular con respecto a la comunicación a las entidades que reciben su apoyo y la aclaración de las funciones y responsabilidades para realizar evaluaciones de riesgos y aplicar medidas de mitigación. Además, las Naciones Unidas deben tener una capacidad

adecuada para desempeñar las funciones de supervisión y presentación de informes en el teatro de operaciones que recibe apoyo.

B. Conducta y disciplina

56. La gestión de fuerzas autónomas de mantenimiento de la paz, incluidas las de la Unión Africana, exige un marco de rendición de cuentas que sea intrínseco a una estructura de mando y control externa y que se ajuste a las normas de conducta de la Unión Africana. También requiere mecanismos de seguimiento para garantizar el cumplimiento y mecanismos para asegurar la prestación de asistencia a las víctimas, cuando sea necesario.

57. La Unión Africana debe establecer un marco de conducta y disciplina que establezca expectativas estratégicas, programáticas y operacionales para todas las partes interesadas, incluidas las Naciones Unidas, la Unión Africana y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Ese marco incluiría: a) unas normas que fueran equivalentes a las normas de las Naciones Unidas y que se reflejaran en acuerdos estandarizados con los países que aportaran contingentes y las autoridades de los países receptores, según procediera; b) mecanismos de seguimiento para garantizar la aplicación sistemática de las normas de conducta, incluidos sistemas de apoyo a las actividades de supervisión, como las bases de datos sobre faltas de conducta; c) mecanismos de cumplimiento a fin de asegurar que se adopten medidas preventivas, incluida la capacitación para que los componentes uniformados atiendan sus responsabilidades, comprobación de antecedentes y sensibilización; d) medidas de rendición de cuentas para hacer frente a los casos de incumplimiento, que incluyan, entre otras cosas, la retirada inmediata y sustitución de las personas que presuntamente hubieran incumplido las condiciones de servicio, las sanciones en los casos demostrados y el enjuiciamiento penal, según procediera, en los casos más graves, como los de explotación y abusos sexuales; e) medidas de reparación por los daños causados a las víctimas de incumplimientos de las normas de conducta, incluida la explotación y los abusos sexuales; y f) mecanismos de presentación de informes para garantizar la transparencia en cuestiones de conducta y disciplina.

58. Las normas relativas al despliegue enunciadas en las orientaciones operacionales de las Naciones Unidas para aplicar la resolución 2272 (2016) del Consejo de Seguridad son un material de referencia fundamental que la Unión Africana debe tener en cuenta al elaborar su marco de conducta y disciplina y examinar los criterios que han de cumplirse antes de desplegar contingentes militares y unidades de policía constituidas.

59. También hace falta un acuerdo entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en que se describa el nivel, los tipos y el alcance del apoyo que se espera de las Naciones Unidas en la aplicación del marco de conducta y disciplina de la Unión Africana, al tiempo que se garantiza que la responsabilidad de encarar infracciones como la explotación y los abusos sexuales recaiga en quienes sean directamente responsables.

VII. Conclusión

60. Como se ha señalado en muchas ocasiones anteriores, la alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Africana ha evolucionado considerablemente a lo largo de los años. En su resolución 2320 (2016), el Consejo de Seguridad reafirmó su compromiso de seguir mejorando la colaboración de la Organización con la Unión Africana, por lo que esa resolución constituyó un hito fundamental en la alianza. En

los últimos seis meses se ha avanzado mucho a nivel técnico en las diferentes modalidades de la asistencia que presten las Naciones Unidas a las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz, así como respecto de las salvaguardias necesarias para asegurar un marco adecuado de rendición de cuentas, con miras a que la futura alianza se lleve a la práctica de manera más sistemática.

61. Las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz deben considerarse una herramienta de toda la comunidad internacional para hacer frente a las crisis que se declaren en el continente africano. Esto ha de tenerse en cuenta al formular nuevas ideas estratégicas sobre la necesaria diversidad de las operaciones de paz. Dadas las limitaciones de la doctrina referente al mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en lo que respecta a la imposición de la paz y la labor antiterrorista, las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz sirven para que las Naciones Unidas cumplan mejor su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales en determinadas situaciones. Así pues, esta capacidad de la Unión Africana constituye un activo para la comunidad internacional. Las iniciativas africanas en el Sahel, la cuenca del Lago Chad y Somalia ponen de manifiesto que la Unión Africana desempeña una función complementaria cada vez mayor.

62. Sin embargo, en el examen conjunto de los mecanismos disponibles para financiar las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz con mandatos del Consejo de Seguridad y prestarles apoyo se señaló que esas operaciones se habían enfrentado a una serie de deficiencias y problemas de capacidad recurrentes, derivados en parte de las limitadas finanzas de la Unión. Por lo tanto, si bien es evidente que la Unión Africana debe seguir desarrollando su capacidad de planificar, financiar, sostener y supervisar sus propias misiones, para la comunidad internacional en su conjunto es absolutamente crucial que las operaciones de la Unión Africana dispongan de una financiación previsible y suficiente.

63. En el decenio pasado hemos comprobado que la supervisión conjunta de las dos organizaciones redundaba en beneficios de las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz. A pesar de que hay muchos aspectos técnicos pendientes en relación con la asistencia de las Naciones Unidas a esas operaciones, la principal decisión que permita hacer efectiva la financiación sostenible y ampliar el alcance de la asistencia a las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz es, ante todo, política.

64. Si bien en el marco sobre la adopción de decisiones propuesto hará más eficaz la acción conjunta, es preciso seguir trabajando en los aspectos técnicos a fin de acordar las modalidades de los análisis, la planificación y la evaluación conjuntos, así como la presentación de informes a los órganos intergubernamentales pertinentes. Esos instrumentos pueden ayudar a los Estados Miembros a adoptar decisiones informadas para abordar cualquier situación y contribuir a garantizar la ejecución coordinada de las tareas encomendadas tanto por las Naciones Unidas como por la Unión Africana. Con el fin de que esta labor continúe, recomiendo que el Consejo respalde el proceso de evaluación y planificación conjuntas propuesto y enunciado en el presente informe, que puede adaptarse caso por caso, ya que facilitará la adopción de decisiones a los órganos legislativos de las dos organizaciones.

65. Aparte de la utilización de contribuciones voluntarias por medio de fondos fiduciarios, las Naciones Unidas han definido cuatro opciones para utilizar cuotas de las Naciones Unidas a fin de ayudar a satisfacer las necesidades de las operaciones de la Unión Africana de apoyo a la paz, con la salvedad de que ninguna de las opciones es adecuada para todas las situaciones: a) la subvención, en circunstancias excepcionales o de emergencia, b) la financiación conjunta de un presupuesto

elaborado conjuntamente; c) la oficina de apoyo de las Naciones Unidas; y d) la financiación conjunta de una misión híbrida. Tres de estos modelos se pueden emplear hoy mismo. Pero la Secretaría y la Comisión de la Unión Africana han de seguir trabajando para que se pueda llevar a la práctica la opción del presupuesto elaborado conjuntamente. Entretanto, recomiendo encarecidamente que, en principio, el Consejo de Seguridad apoye esta opción.

66. Las Naciones Unidas recomiendan que la Unión Africana elabore unos sistemas propios de reembolso en concepto de personal y equipo de propiedad de los contingentes que satisfagan las necesidades de sus operaciones de apoyo a la paz. La Secretaría está dispuesta a trabajar con todas las partes interesadas para ayudar a elaborar un marco de ese tipo, teniendo en cuenta que hace falta la aprobación de la Asamblea General para que las tasas de reembolso determinadas por la Unión Africana puedan pagarse mediante cuotas de las Naciones Unidas y para que se establezca un proceso que facilite la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos al reembolso.

67. En el presente informe también se señala que los enfoques del apoyo a las misiones deben adaptarse al contexto de cada operación de la Unión Africana de apoyo a la paz. Debe implantarse un modelo flexible de apoyo a las misiones en que se compartan tareas como la planificación, la coordinación, las verificaciones y el cumplimiento. A este respecto es importante establecer estructuras de planificación conjunta y coordinación en que la Unión Africana y las Naciones Unidas actúen como asociados, con arreglo a sus responsabilidades respectivas, definidas en la Carta y el Acta Constitutiva, como se describe más arriba. Las funciones de quienes presten apoyo deben determinarse mediante una evaluación de las ventajas comparativas y deben estar sujetas a examen y cambios. La multiplicidad de agentes de apoyo, que incluyen los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, la Unión Africana, las Naciones Unidas, los asociados subregionales y otros asociados, aumentará los costos de transacción y creará problemas de coordinación, pero puede ser necesaria para el éxito de las operaciones, dado que cada agente puede aportar capacidades y conocimientos singulares.

68. Como se señaló en el informe del examen conjunto, las Naciones Unidas deben revisar sus propios procesos, políticas y procedimientos administrativos internos para prestar un mejor apoyo a las operaciones sobre el terreno modernas, ya sean propias o de la Unión Africana. Tengo intención de examinar estos procedimientos en los contextos del examen en marcha de la estructura de paz y seguridad y los procesos de reforma de la gestión. Ha llegado el momento de convertir las necesidades sobre el terreno en el eje de las operaciones de las Naciones Unidas.

69. Acojo favorablemente el esfuerzo realizado por la Unión Africana a fin de elaborar marcos de cumplimiento y rendición de cuentas en los ámbitos de los derechos humanos y la conducta y la disciplina, incluidas las políticas, los mecanismos y los procesos encaminados a integrar estos elementos en la planificación, las funciones y la ejecución de sus operaciones, así como a fin de adquirir la capacidad y los conocimientos que exige su aplicación.

70. Para completar la elaboración de marcos y mecanismos eficaces y adecuados de cumplimiento y rendición de cuentas en tales esferas siguen haciendo falta un esfuerzo e inversiones importantes en ambas organizaciones. Las Naciones Unidas están dispuestas a apoyar a la Unión Africana en esa labor, aunque pueden requerirse recursos adicionales a fin de apoyar eficazmente la conceptualización, el establecimiento y la mejora de los mecanismos pertinentes para prevenir las infracciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos

humanos, así como los casos de explotación y abusos sexuales cometidos en el contexto de operaciones de seguridad, y para responder a ellos.

71. Vivimos en un mundo sumamente inestable y turbulento. Corresponde a quienes tienen encomendada la responsabilidad de garantizar la paz y la seguridad examinar toda la gama de respuestas necesarias para encarar las amenazas existentes y nuevas. Hacer plenamente operacional la alianza de las Naciones Unidas con la Unión Africana, en particular sus operaciones de apoyo a la paz, ofrece una oportunidad única para que la comunidad internacional dé una respuesta oportuna y adaptada al contexto específico a las crisis incipientes. Esa alianza es indispensable, dada la complejidad y la multiplicidad de los conflictos actuales.
