



Asamblea General

Distr. general
1 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 151 del programa

**Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios
de Supervisión Interna**

Evaluación de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las actividades de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur en apoyo de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

Entre febrero de 2019 y febrero de 2020, la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó una evaluación en tiempo real de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las actividades de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) en apoyo de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país. La evaluación se realizó en dos fases mediante una combinación de entrevistas semiestructuradas, el examen de documentos, una encuesta en línea, observaciones directas y estudios de caso.

El equipo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna colaboró con todos los interesados pertinentes, incluidos la Sede de las Naciones Unidas, la UNAMID, el equipo en el país, la Unión Africana, el Gobierno del Sudán, las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil. En octubre de 2019, tras la primera fase de la evaluación y como resultado de la evaluación en tiempo real, se publicó un memorando de asesoramiento dirigido a los administradores de la transición para contribuir a reajustar y fortalecer de forma oportuna la planificación y la ejecución de la transición. Si bien la transición se ha visto interrumpida en repetidas ocasiones por la agitación política, conflictos sociales e incidentes de seguridad, así como por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la UNAMID ha sido capaz de dirigir, dentro de las limitaciones, la ejecución de las actividades incluidas en su mandato.



Los resultados de la segunda fase de la evaluación indicaron que la UNAMID había avanzado de forma considerable en la ejecución de la transición, la reducción y la preparación de la salida y que sus actividades eran pertinentes y se ajustaban al mandato y a las directrices. La transición política en el Sudán conllevó a la vez interrupciones y oportunidades para la transición en Darfur. Tras el cambio de Gobierno en el Sudán, las necesidades y las prioridades estratégicas de los principales interesados, que inicialmente eran divergentes, confluyeron en torno a la salida de la UNAMID, una presencia de relevo y las necesidades en materia de consolidación de la paz. Sin embargo, la escasez de lecciones aprendidas y mejores prácticas consolidadas de transiciones anteriores tuvo repercusiones en la ejecución a nivel operacional y funcional.

Surgieron numerosos problemas. La UNAMID y el equipo en el país se enfrentaron a grandes dificultades para racionalizar la planificación, la coordinación y la integración debido a varios factores. En primer lugar, la dirección de la transición se encontraba fragmentada en un entorno no integrado y geográficamente disperso, una situación agravada por prioridades institucionales cambiantes, falta de claridad sobre las funciones y las responsabilidades y la limitada apropiación de los objetivos de la transición. En segundo lugar, los mecanismos conjuntos de planificación y coordinación de la transición no eran eficaces debido a la tardía colaboración con el Gobierno del Sudán, vínculos de trabajo inadecuados a nivel operacional y la falta de coordinación estructurada formal sobre el terreno. En tercer lugar, las funciones de enlace con los estados, concebidas como un vehículo conjunto de la UNAMID y el equipo en el país para la transición, progresaron y cumplieron en general los objetivos establecidos en su concepto.

Para avanzar en los objetivos de la transición, la UNAMID aseguró el apoyo de la Unión Africana a nivel estratégico, pero reconoció la necesidad de que la Unión Africana desempeñara una mayor función operacional. De un modo similar, tras la transición política en el Sudán, la UNAMID también aseguró una mayor participación, implicación y apropiación nacionales con miras a lograr una transición efectiva en Darfur.

En cuanto al largo plazo, la UNAMID y el equipo en el país procuraron combatir los factores de conflicto, pero seguía existiendo un riesgo importante de recaída en el conflicto, debido a las causas profundas del conflicto sin resolver, las prolongadas necesidades humanitarias y en materia de protección, las actividades desestabilizadoras de fuerzas paramilitares y grupos armados, la prevalencia de un elevado número de armas ilícitas en las comunidades y un proceso de paz no finalizado. Aunque la UNAMID identificó y procuró encarar los riesgos para la reputación, siguieron siendo motivo de gran preocupación la gestión interna de activos, la apropiación y el uso indebidos de bases de operaciones y activos traspasados a entidades gubernamentales, la vulnerabilidad de las bases de operaciones restantes frente a saqueos y actividades delictivas, las posibles consecuencias ambientales negativas y los riesgos relacionados con las faltas de conducta graves, incluidas la explotación y los abusos sexuales.

Algunos factores clave contribuyeron a la eficacia y la eficiencia de la transición en Darfur o la limitaron. Se retrasó el componente de consolidación de la paz de la transición debido a incertidumbres políticas, las condiciones de seguridad imperantes, la falta de apoyo de los donantes y problemas internos de tramitación de la elegibilidad. Además, varios problemas sistémicos persistentes afectaron a la planificación y la ejecución de la transición. La reducción de los recursos humanos y la baja moral del personal afectaron de forma considerable a la ejecución de la transición. Si bien se consideró que el respaldo proporcionado por la Sede de las Naciones Unidas era adecuado, el apoyo proporcionado por la Oficina de Coordinación del Desarrollo de las Naciones Unidas a la Oficina del Coordinador Residente fue considerado insuficiente.

En total, se han formulado 13 recomendaciones (1 crítica y 12 importantes) a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la transición en Darfur.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Antecedentes	5
III. Metodología	6
IV. Resultados de la evaluación	6
A. Las actividades de la UNAMID en apoyo de la transición fueron pertinentes y se ajustaron al mandato y las directrices	6
B. La UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país no lograron una planificación, coordinación e integración plenamente coherentes y racionalizadas ..	10
C. La UNAMID y el equipo en el país procuraron combatir los factores de conflicto, pero seguía existiendo un riesgo importante de recaída en el conflicto	18
D. La UNAMID detectó riesgos para la reputación y procuró encararlos	20
E. Algunos factores clave contribuyeron a la eficacia y la eficiencia de la transición en Darfur o la limitaron	23
V. Conclusión	26
VI. Recomendaciones	27
Anexos	
I. Cronología de los principales acontecimientos que afectaron a la transición política en el Sudán y a la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur	31
II. Respuesta de la administración	33
III. Respuesta de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a las observaciones formales del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país	38

I. Introducción

1. El objetivo de la evaluación era determinar, de la forma más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las actividades de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) en apoyo de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país. La evaluación se realizó de conformidad con las Normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas¹.
2. Se solicitó a las entidades de la Secretaría interesadas que formularan observaciones sobre el proyecto de informe. Se tuvieron en cuenta esas observaciones al elaborar el informe final. Las respuestas oficiales de la administración figuran en el anexo II del presente informe.

II. Antecedentes

3. El Consejo de Seguridad, basándose en una mejora general de la seguridad en Darfur, adoptó en sus resoluciones [2363 \(2017\)](#) y [2429 \(2018\)](#) un enfoque de dos vertientes y de todo el sistema para la UNAMID que combinaba tareas de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz que debían ejecutarse en un plazo de dos años en colaboración con el equipo en el país mediante las funciones de enlace con los estados.
4. En sus directrices de planificación para el desarrollo de procesos de transición de las Naciones Unidas sistemáticos y coherentes y para la planificación y la preparación de la UNAMID, el Secretario General esbozó un marco operacional con miras a lograr una mejor transición en Darfur y en todo el sistema que abarcaba funciones, responsabilidades, mecanismos de coordinación, presentación de informes y dotación de personal. La Adjunta del Representante Especial Conjunto de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, en nombre del Representante Especial Conjunto de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, y el Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios fueron designados para dirigir la planificación y la gestión de la transición a nivel nacional.
5. La transición en Darfur se produjo en un contexto de importante agitación política entre diciembre de 2018 y octubre de 2019, con disturbios sociales, la caída del régimen anterior tras 30 años en el poder y la asunción del poder por un consejo militar de transición, ataques contra civiles y asesinatos de civiles, el establecimiento de un consejo soberano y las posteriores negociaciones de paz en Yuba.
6. La transición política y las condiciones de seguridad en el país ralentizaron, y en ocasiones interrumpieron, el proceso de transición en Darfur (en el anexo I del presente informe se ofrece un calendario con los acontecimientos más importantes y sus consecuencias en la transición). Durante ese período, se redujo la colaboración estructurada con el Gobierno del Sudán a nivel nacional y de los estados; se retrasó la ejecución de programas de las funciones de enlace con los estados; se limitaron el desarrollo de programas de consolidación de la paz y las sesiones de repaso de la Estrategia de Desarrollo de Darfur; el equipo en el país desplazó su centro de atención de la transición en Darfur a una transición política en todo el Sudán; se interrumpió la reducción del personal militar y de policía de mantenimiento de la paz; se suspendió el cierre y el traspaso de bases de operaciones; se aplazó en dos ocasiones la salida de la UNAMID y quedó de manifiesto que era necesaria una presencia de relevo. Las

¹ Se puede consultar en <http://www.uneval.org/document/detail/1914>.

prórrogas técnicas del mandato de la UNAMID en junio y octubre de 2019 y en abril de 2020 complicaron más en gran medida la planificación y la ejecución de la transición.

7. Por otra parte, el establecimiento de un Gobierno de transición dirigido por civiles auguró oportunidades para avanzar en la transición y el proceso de paz amplios e inclusivos con un enfoque de todo el Sudán. La UNAMID y el equipo en el país informaron de una importante mejora de la relación con el Gobierno del Sudán y su receptividad. Esa mejora se plasmó en el aumento del acceso del personal directivo de la UNAMID y el equipo en el país a los dirigentes del Gobierno de transición, una mayor implicación y receptividad de las autoridades estatales y locales del Gobierno en relación con las necesidades de la transición y la aceleración de los despachos de aduana del flete entrante y saliente de la UNAMID. Además, en las negociaciones de paz en curso en Yuba se contempló la posibilidad de abordar las causas profundas del conflicto, en especial en Darfur, lo que proporcionaría una cabeza de puente para lograr la paz y el desarrollo sostenibles en el Sudán.

III. Metodología

8. En la evaluación se utilizaron cuatro métodos de recogida de datos (entrevistas semiestructuradas, el examen de documentos, una encuesta en línea y observaciones directas) en dos fases. La evaluación abarcó principalmente el período comprendido entre 2014 y 2020. La primera fase de recogida de datos se llevó a cabo entre mayo y julio de 2019; en octubre de 2019, se transmitieron las conclusiones a los administradores de la transición en un memorando de asesoramiento. La segunda fase de recogida de datos se llevó a cabo entre diciembre de 2019 y febrero de 2020.

IV. Resultados de la evaluación

A. Las actividades de la UNAMID en apoyo de la transición fueron pertinentes y se ajustaron al mandato y las directrices

1. Progresos considerables en la ejecución de la transición, la reducción y la preparación para la salida

9. La mayoría de las estructuras y las actividades de la UNAMID se ajustaron a las resoluciones del Consejo de Seguridad y las directrices de planificación. La UNAMID y el equipo en el país, en colaboración con los principales interesados, utilizaron numerosos mecanismos internos y conjuntos para planificar, coordinar y ejecutar las actividades sustantivas y de apoyo relacionadas con la transición (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Mecanismos de coordinación utilizados para planificar y ejecutar actividades de transición

<i>Entidad</i>	<i>Nivel estratégico</i>	<i>Nivel operacional</i>
Actividades conjuntas	Mecanismo tripartito de la Unión Africana, las Naciones Unidas y el Gobierno del Sudán (grupo de trabajo conjunto) y equipo de tareas conjunto con la Unión Africana	Célula conjunta de transición

<i>Entidad</i>	<i>Nivel estratégico</i>	<i>Nivel operacional</i>
UNAMID	Comité Conjunto de Coordinación Técnica (“comité 5 + 5”) Reuniones bimestrales entre la UNAMID y el equipo en el país	Equipo de planificación integrada: Equipo de reducción administrativa Equipo de tareas de reducción de activos Grupo de negociación del cuartel general de la misión Comités técnicos sectoriales Grupo asesor sobre enajenación de activos mediante donativos Grupo de limpieza ambiental
	Equipo de las Naciones Unidas en el país	Equipo de gestión de las operaciones Equipo de gestión de los programas Grupo de comunicaciones de las Naciones Unidas
		Coordinadores del pilar de las funciones de enlace con los estados Coordinación de la consolidación de la paz Coordinación de las sesiones de repaso de la Estrategia de Desarrollo de Darfur

10. Sumados a una comunicación interna eficaz, esos mecanismos contribuyeron a que mejorara el entendimiento común del personal y los directivos de los aspectos principales de la transición (véase la figura I) y las funciones y las responsabilidades de trabajo (véase la figura II). Se celebraron reuniones generales y se difundieron programas de forma periódica que, según el 76 % de los encuestados, fueron eficaces. A nivel externo, la misión organizó actos comunitarios para concienciar a las comunidades de Darfur sobre el calendario y las actividades de transición.

Figura I
Conocimiento del personal de la UNAMID y el equipo en el país de los principales aspectos de la transición

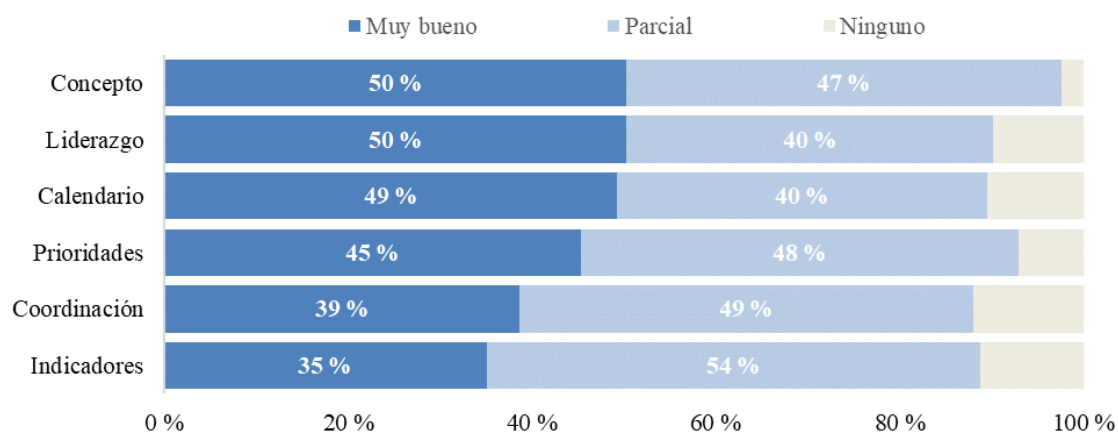
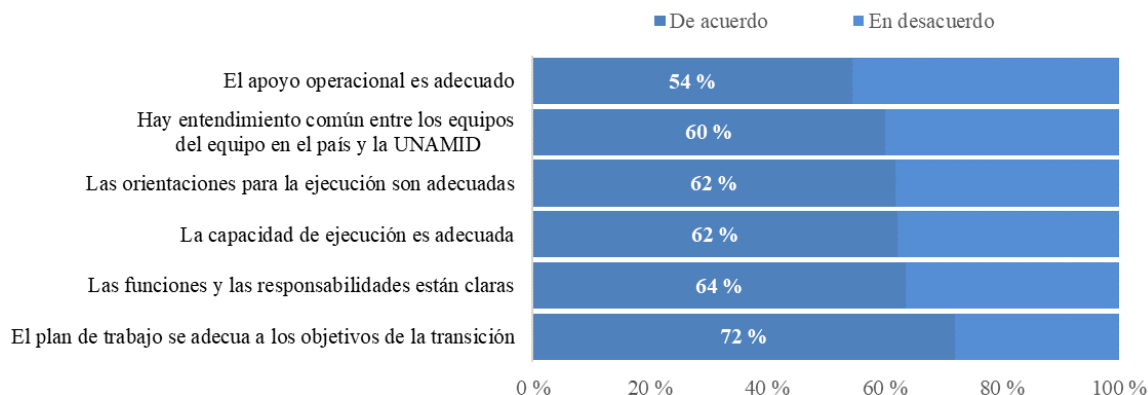


Figura II
Opinión del personal de la UNAMID y el equipo en el país sobre la claridad y el entendimiento común del trabajo



11. La UNAMID ejecutó de forma eficaz las principales actividades de transición (véase el cuadro 2). Tras un examen de los planes de reducción, cierre y liquidación de la UNAMID se concluyó que la misión estaba lista para la salida prevista el 31 de diciembre de 2020.

Cuadro 2
Resumen de los progresos realizados por la UNAMID en la ejecución de la transición, la reducción y la preparación de la salida

Principales actividades de transición	Estado de aplicación
Reconfiguración de una nueva estructura de la misión	Traslado a Jartum de la Oficina del Representante Especial Conjunto Nuevo cuartel general de la misión establecido en Zalingei y traslado de la Oficina de la Adjunta del Representante Especial Conjunto

	Base temporal de operaciones establecida en Golo
	Zona de operaciones de las actividades de mantenimiento de la paz reducida a Darfur Central
Establecimiento y ejecución de las funciones de enlace con los estados	Funciones de enlace con los estados establecidas en Darfur Oriental, Darfur Occidental, Darfur Septentrional y Darfur Meridional
	Hasta 90 miembros del personal civil de la UNAMID y agentes de policía no pertenecientes a unidades constituidas desplegados en nueve organismos, fondos y programas o ubicados en la Fuerza de Policía Sudanesa
	Programas de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados en curso de ejecución
Reducción de los recursos humanos	Reducción de aproximadamente un 59 % del personal militar, un 47 % de los agentes de policía, un 72 % del personal nacional y un 57 % del personal internacional en el período comprendido entre 2014 y 2019
	Elaboración de planes de reducción para el personal uniformado y civil restante
Cierre y liquidación	25 bases de operaciones y 3 cuarteles generales de sector cerrados en el período comprendido entre 2017 y 2019
	Elaboración de planes de seguridad y traspaso de las 14 bases de operaciones restantes, incluidos el cuartel general de la misión y la base logística
Apoyo a las negociaciones de paz e inicio de la presencia de relevo	Prestación de apoyo logístico y técnico y asesoramiento al proceso de paz de Yuba
Intervenciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad	Redes de mediación y protección de las mujeres establecidas en campamentos de desplazados internos y en zonas afectadas y de retorno
	Consultas a nivel de todo Darfur para consolidar e incluir las inquietudes de las mujeres en las conversaciones de paz
	Establecimiento del marco de acción conjunto para la red de prevención de la explotación y los abusos sexuales del Sudán

2. Las necesidades y las prioridades estratégicas de los principales interesados confluyeron con el tiempo

12. La pertinencia y los progresos de las actividades de transición de la UNAMID en Darfur se vieron afectados por los múltiples y diferentes puntos de vista de los principales interesados. El consenso entre los miembros del Consejo de Seguridad, la Unión Africana y el Gobierno del Sudán sobre el calendario, el escalonamiento y el alcance de la transición no era del todo evidente al principio. Existían opiniones diversas sobre los plazos adecuados de la transición: un 60 % de los encuestados de la UNAMID y el equipo en el país y un 26 % de los entrevistados consideraban que no era el momento de llevar a cabo una transición en Darfur. Los representantes de desplazados internos entrevistados compartían esa opinión e insistieron en ella y solicitaron que se replanteara la decisión relativa a la transición debido a problemas humanitarios y de protección. A pesar de que la evolución del conflicto en Darfur sustentaba la decisión de pasar del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz, los entrevistados de la Sede de las Naciones Unidas consideraban que existía en la UNAMID resistencia interna a la transición. En total, un 29 % de los

administradores de la Sede de las Naciones Unidas afirmaron que la tardía internalización de la decisión de ejecutar la transición sobre el terreno había retrasado la planificación de la transición, como quedó patente en la reconfiguración de la estructura de la misión, la aplicación de un concepto de transición y el establecimiento de las funciones de enlace con los estados en febrero de 2019.

13. Sin embargo, tras la transición política se redujeron esas diferencias de opinión y los interesados se mostraron de acuerdo sobre los planes de salida y la necesidad de una presencia de relevo centrada en actividades de consolidación de la paz.

3. La escasez de lecciones aprendidas y mejores prácticas consolidadas de transiciones anteriores tuvo repercusiones en la ejecución

14. La aplicación de lecciones aprendidas y mejores prácticas de transiciones anteriores se limitó al nivel estratégico, a pesar de las expectativas del Comité Ejecutivo de crear una cultura de aprendizaje institucional y mejorar los procesos de transición en todo el sistema de las Naciones Unidas a todos los niveles. La Sede de las Naciones Unidas no recopiló, examinó, documentó ni difundió de forma sistemática las lecciones y mejores prácticas en materia de transiciones que se debían aplicar en la UNAMID. El Proyecto Conjunto de Transición compartió algunas lecciones específicas solo con los dirigentes de la transición que no encontraron su reflejo efectivo a nivel funcional. La UNAMID también se puso en contacto con el equipo directivo que había gestionado la transición en Liberia para obtener información sobre sus experiencias. Sin embargo, el 70 % de los encuestados no creían que se hubieran aplicado lecciones aprendidas o mejores prácticas en el caso de Darfur, o no eran conscientes de que se hubiera hecho. Eso demostraba una transmisión deficiente de las lecciones aprendidas y las mejores prácticas sobre el terreno.

B. La UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país no lograron una planificación, coordinación e integración plenamente coherentes y racionalizadas

15. La UNAMID y el equipo en el país tuvieron dificultades para lograr ser coherentes en la planificación y la aplicación conjuntas de las prioridades relativas a la transición, incluso con actores clave (Gobierno del Sudán y Unión Africana), debido a varios factores.

1. La dirección de la transición de la UNAMID y el equipo en el país y en ambas entidades estaba fragmentada

16. La dirección de la transición de la UNAMID y el equipo en el país y en ambas entidades estaba dividida sobre sus funciones y responsabilidades y no logró alcanzar y mantener la unidad y la cohesión sobre la transición. En total, el 72 % del personal y los directivos entrevistados señalaron tres niveles de fragmentación.

17. En primer lugar, la fragmentación en el personal directivo de la UNAMID se atribuyó a dos factores. El factor principal era la falta de claridad sobre las funciones y las responsabilidades relativas a la gestión de la transición de la Oficina del Representante Especial Conjunto, la Oficina de la Adjunta del Representante Especial Conjunto y otro personal directivo superior de la misión debido a que las relaciones jerárquicas entre las funciones sustantivas y de apoyo no se ajustaban adecuadamente a las responsabilidades esbozadas en la directriz del Secretario General para la planificación y la preparación de la UNAMID. Otro factor era la reconfiguración geográfica de la estructura de la misión acorde con la resolución [2363 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad y contemplada en el Informe especial de la Presidencia de la

Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas sobre el examen estratégico de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (S/2017/437), en que se delimitaron las esferas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz en Darfur y se especificó que la UNAMID debía centrar su atención en la zona del gran Yebel Marra. Dado que la Oficina del Representante Especial Conjunto, la Oficina de la Adjunta del Representante Especial Conjunto y la División de Apoyo a la Misión se encontraban en Jartum, Zalingei y El Fasher, respectivamente, las comunicaciones y la coordinación eficaces y oportunas entre actores clave se veían comprometidas. Además de haber tenido un costo estimado de 7,5 millones de dólares, la reconfiguración también aumentó el tiempo y los costos de los viajes entre las bases, lo que dificultó la programación de conversaciones importantes sobre la transición.

18. El segundo nivel de fragmentación se daba en el equipo en el país que, en opinión de más de la mitad de los interesados, no había hecho plenamente suyos los objetivos de la transición. En total, un 64 % de los entrevistados de la Oficina del Coordinador Residente y el equipo en el país expresaron confusión sobre la justificación de la presencia en Darfur únicamente del equipo en el país y confirmaron sus reservas iniciales sobre la colaboración con la UNAMID. Además, el 87 % del personal directivo de la UNAMID reconoció la dificultad de lograr el necesario cambio en la mentalidad del equipo en el país a fin de adaptarse a las necesidades de la transición y atribuyó su falta de respaldo a la atención cada vez mayor prestada a la transición política en todo el Sudán frente a la transición en Darfur². Los organismos, fondos y programas (8 de los 10 organismos participantes) consideraban que el tiempo y los esfuerzos dedicados a la planificación de la transición en Darfur eran desproporcionados en relación con sus programas para todo el Sudán, mientras que los entrevistados de la UNAMID consideraban que el éxito de una transición en todo el Sudán dependía del éxito de la transición en Darfur.

19. Se consideró que la falta de eficacia de la Oficina del Coordinador Residente a la hora de unificar a los organismos, fondos y programas en torno a los objetivos de la transición había incrementado la fragmentación y se atribuyó esa falta de eficacia a la reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, que había alterado la jerarquía y las responsabilidades en materia de gestión, supervisión y rendición de cuentas en las operaciones nacionales del equipo en el país. La responsabilidad de gestionar la transición de forma conjunta con la Oficina de la Adjunta del Representante Especial Conjunto durante esa reforma limitó la capacidad del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de coordinarse de forma efectiva con los organismos, fondos y programas. Algunos puestos de la Oficina del Coordinador Residente no se cubrieron de forma oportuna para dar coherencia a las actividades de transición de las funciones de enlace con los estados y los programas de consolidación de la paz dado que no se dispuso de recursos ni de claridad sobre el proceso hasta mediados de 2019. La labor relativa a la transición de la Oficina del Coordinador Residente recibió el apoyo de un funcionario cedido en préstamo por la UNAMID y de un especialista en transiciones proporcionado por el Proyecto de Transición.

20. El último nivel de fragmentación se produjo entre los dos administradores de la transición en la UNAMID y el equipo en el país debido al cambio en las prioridades institucionales provocado por el contexto político general y la posibilidad de que se estableciera un mecanismo de relevo de las Naciones Unidas en el Sudán. A consecuencia de ello, se informó de una disminución de la participación del equipo en el país en la transición en Darfur. Las consecuencias de la fragmentación entre la

² Comunicación de la UNAMID sobre el cambio de prioridades y la reducción de la participación del equipo en el país en relación con la planificación y la gestión de la transición en Darfur.

UNAMID y el equipo en el país quedaron de manifiesto en la suspensión de las reuniones bimestrales de coordinación entre la UNAMID y el equipo en el país entre octubre de 2019 y marzo de 2020.

2. Los mecanismos conjuntos establecidos de planificación y coordinación de la transición en Darfur no eran óptimos

21. Las lagunas existentes en los mecanismos conjuntos de planificación y coordinación contribuyeron a la falta de coherencia en la ejecución de la transición.

22. A nivel estratégico, la coordinación con el Gobierno del Sudán fue desigual, entre otros motivos por el entorno político volátil y los cambios en la dirección a nivel federal y estatal. La UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país establecieron el “comité 5 + 5”³ para examinar, supervisar y discutir la asignación de recursos a programas de las funciones de enlace con los estados. Un examen de las actas de siete reuniones y entrevistas con el Gobierno del Sudán demostró que las prioridades y las necesidades del Gobierno (como el equilibrio entre proyectos de creación de capacidad y de infraestructura, la reintegración de los excombatientes, la provisión de recursos a pastores y la apertura de rutas migratorias) no habían quedado plenamente reflejadas en los programas de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados. Se organizó la primera reunión del comité después de que ya se hubieran aprobado los programas de la fase 1 de las funciones de enlace con los estados. Las necesidades del Gobierno quedaron mejor reflejadas en los programas de la fase 2 de las funciones de enlace con los estados, como demostró la creación de un pilar de prestación inmediata de servicios. Además, los dirigentes de la UNAMID informaron de que se habían definido los programas de las funciones de enlace con los estados en consulta con los gobernadores de los estados y las comunidades locales.

23. A nivel operacional, la célula conjunta de transición, un mecanismo principal de coordinación de la transición entre la UNAMID y el equipo en el país, no fue suficientemente eficaz a la hora de garantizar la coherencia de las actividades conjuntas. Se encomendó a la célula que vigilara y supervisara el plan de acción conjunto para la transición facilitando y coordinando la aplicación de prioridades conjuntas relativas a la transición. Sin embargo, el 65 % del personal y los directivos señalaron factores que habían contribuido a limitar la eficacia de la célula, como la escasa representación de personal del equipo en el país, la falta de vínculos de trabajo claros con los mecanismos de coordinación del equipo en el país y la falta de coordinación sobre el terreno entre los organismos, los fondos y los programas en Darfur.

24. A nivel táctico, la coordinación entre la UNAMID y la sede del equipo en el país y las dependencias de las funciones de enlace con los estados en cada estado de Darfur, así como la coordinación entre las dependencias de las funciones de enlace con los estados en cada estado no estaban formalizadas ni estructuradas. A falta de un enfoque coordinado de la ejecución, el 59 % del personal de las funciones de enlace con los estados temía que se duplicaran los esfuerzos y no se aprovecharan las ventajas comparativas.

3. La UNAMID reconoció el importante papel desempeñado por la Unión Africana a nivel estratégico y la necesidad de que la Unión Africana desempeñara una función más amplia a nivel operacional

25. En su resolución [2429 \(2018\)](#), el Consejo de Seguridad asignó a la Unión Africana solo una función estratégica que, según los representantes de la Unión

³ El comité estaba compuesto por cinco miembros de la UNAMID y el equipo en el país y cinco miembros del Gobierno.

Africana, desempeñó con éxito a través de la labor del mecanismo tripartito, consultas relativas a la misión de evaluación estratégica y otras iniciativas diplomáticas. Por ejemplo, la Unión Africana ejerció una función esencial en la gestión de la transición política al suspender al Sudán en todas las actividades hasta la formación de un Gobierno civil. Un representante de la Unión Africana informó de que el organismo había avisado del riesgo de una retirada rápida de la UNAMID en previsión del cambio político. De un modo similar, se informó de la responsabilidad directa de la Unión Africana en la anulación del Decreto núm. 102 del Consejo Militar de Transición, en el que se solicitaba a la UNAMID que traspasara todas las bases de operaciones a las Fuerzas de Apoyo Rápido. En general, la Unión Africana se mostró satisfecha con su contribución a las decisiones estratégicas y consideró que su alianza con las Naciones Unidas era constructiva y positiva.

26. El 32 % de los directivos de la Sede de las Naciones Unidas y la UNAMID contemplaban la posibilidad de que la Unión Africana desempeñara, además de la función incluida en su mandato, una mayor función operacional para que la transición fuera un éxito. La Unión Africana, en respuesta a preguntas, señaló que era preferible dejar que se encargaran de la planificación y la ejecución de la transición a nivel operacional las entidades de las Naciones Unidas para evitar cualquier duplicación de la gestión y centrarse en su asistencia estratégica.

4. La UNAMID aseguró una mayor participación e implicación nacionales con miras a lograr una transición efectiva en Darfur, pero siguieron existiendo riesgos

27. El 72 % de los entrevistados se mostró de acuerdo en que el cambio de Gobierno en el Sudán había sido un catalizador para asegurar una amplia apropiación nacional a un nivel lo suficientemente elevado a fin de apoyar una transición efectiva en Darfur. El aumento de la implicación del Gobierno del Sudán quedó de manifiesto en su participación como miembro en reuniones del “comité 5 + 5” y en la clara articulación de las prioridades y las necesidades nacionales del Sudán en relación con una posible presencia de relevo de las Naciones Unidas.

28. Casi el 60 % de los entrevistados de la UNAMID, el equipo en el país y la Sede de las Naciones Unidas señalaron sin embargo la volatilidad de esa implicación debido a dos factores principales. En primer lugar, el 68 % de los encuestados y el 52 % de los entrevistados consideraban que el Gobierno del Sudán requería más asistencia para consolidar la paz en el período posterior a la presencia de la UNAMID. En segundo lugar, a pesar de un cambio en la situación política en Jartum, el aparato estatal en Darfur seguía en gran medida intacto, y algunos gobernadores militares nombrados por el Consejo Militar de Transición seguían en el poder.

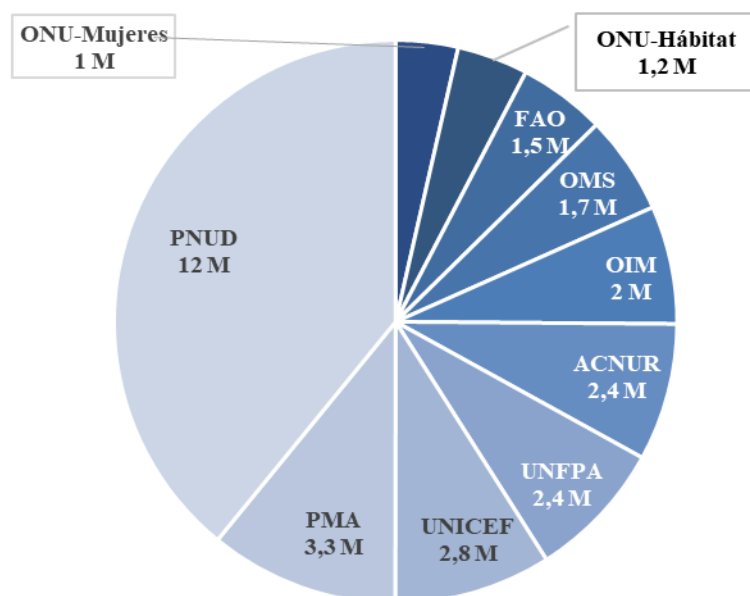
5. Las actividades relativas a las funciones de enlace con los estados avanzaron y cumplieron en general los objetivos fijados en su concepto

29. Uno de los principales resultados de la planificación y la coordinación conjuntas de la transición entre la UNAMID y el equipo en el país fue la creación de las funciones de enlace con los estados, un mecanismo conjunto de análisis, planificación y prestación de servicios a fin de alcanzar logros comunes e impulsar la estabilización para evitar la recaída en el conflicto en Darfur. Las funciones de enlace con los estados fueron diseñadas para facilitar una transición fluida del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz haciendo hincapié en prioridades compartidas en las cuatro esferas siguientes: medios de vida/soluciones duraderas, estado de derecho, derechos humanos y prestación inmediata de servicios. Se ejecutaron programas de las funciones de enlace con los estados en períodos de seis meses de duración en dos fases entre enero y diciembre de 2019. Los programas de las fases 1 y 2 de las

funciones de enlace con los estados se financiaron con un presupuesto prorrateado de 32,2 millones de dólares distribuido entre 10 organismos, fondos y programas en cuatro esferas (véanse las figuras III y IV). En el momento de redacción del presente informe, se estaban diseñando los programas de la fase 3 de las funciones de enlace con los estados con una asignación presupuestaria de 9,1 millones de dólares y una ejecución prevista entre enero y marzo de 2020.

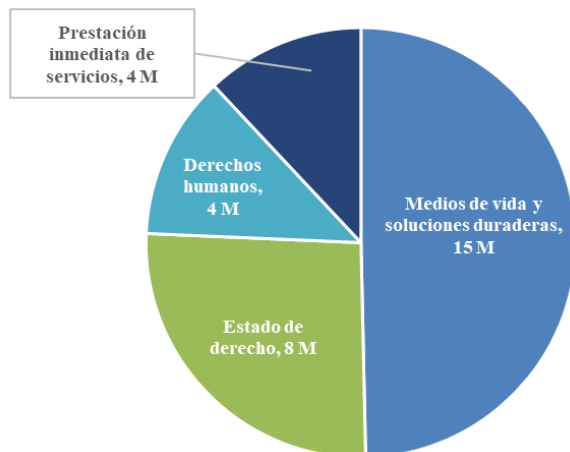
Figura III

Distribución del presupuesto prorrateado entre 10 organismos, fondos y programas en Darfur para los programas de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados (en dólares de los Estados Unidos)



Abreviaciones: ACNUR, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; OIM, Organización Internacional para las Migraciones; OMS, Organización Mundial de la Salud; ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; ONU-Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; PMA, Programa Mundial de Alimentos; PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Figura IV
Distribución aproximada del presupuesto prorrateado por esferas prioritarias de los programas de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados (en dólares de los Estados Unidos)



30. A pesar de ser esenciales para toda la transición, se retrasó el establecimiento de las funciones de enlace con los estados debido a la finalización tardía de memorandos de entendimiento con 10 organismos, fondos y programas, demoras en el desembolso de fondos a organismos, el despliegue tardío de personal de la UNAMID y la finalización desigual de los términos de referencia del personal. Los problemas resultantes (véase el cuadro 3) tuvieron consecuencias negativas en la eficacia de las funciones de enlace con los estados dado que retrasaron aún más su ejecución. Sin embargo, los administradores de la transición adoptaron medidas para aliviar e incluso eliminar la mayor parte de esos problemas. Las demoras en la finalización de los memorandos de entendimiento se resolvieron mediante un acuerdo de principio concentrando los fondos de los organismos, fondos y programas al inicio del período para comenzar a ejecutar los programas de las funciones de enlace con los estados. Además, se llevaron a cabo una serie de talleres y visitas con personal de las funciones de enlace con los estados y funcionarios gubernamentales varios meses después del establecimiento de las funciones de enlace con los estados para recabar las inquietudes del personal y ajustar la ejecución de los programas a las prioridades y las necesidades sobre el terreno.

Cuadro 3

Problemas señalados por el personal y los directivos de las funciones de enlace con los estados

<i>Naturaleza de los problemas</i>	<i>Descripción</i>
Programáticos	Falta de coordinación e integración en las funciones de enlace con los estados en Darfur Desembolso tardío e insuficiente de fondos y plazos ajustados Falta de comunicación esporádica con secciones principales de la UNAMID Falta de visibilidad de la labor de los asociados en la ejecución de los organismos Falta de capacidad de seguimiento y evaluación en la UNAMID
De integración	Relaciones jerárquicas paralelas y poco claras con la UNAMID y los organismos Falta de orientaciones para el personal por parte de la UNAMID y los organismos Planes médicos y de evacuación por razones de seguridad inadecuados o inexistentes Recursos insuficientes Falta de conectividad entre las funciones de enlace con los estados y el cuartel general y la base logística de la UNAMID Dificultades para que los organismos, fondos y programas integraran plenamente al personal de la UNAMID
Contextuales	Falta de flujo de efectivo en el país y retrasos en los pagos a asociados en la ejecución, contratistas o proveedores Inflación continua y escasez de combustible en el país Agitación política en Jartum que desembocó en una reorganización de las autoridades estatales, lo que afectó a la ejecución

31. Existían diversas percepciones del valor de las funciones de enlace con los estados como mecanismo conjunto. Por una parte, el 43 % del personal y los directivos de la UNAMID y el equipo en el país consideraban que las funciones de enlace con los estados agregaban valor al acelerar la aplicación de las prioridades de la transición y algunos de ellos propusieron que se replicaran las funciones de enlace con los estados como mejor práctica en otros contextos de transición. Se consideraba que las funciones de enlace con los estados:

- a) Reunían a las entidades no integradas de las Naciones Unidas y a las autoridades nacionales en torno a un objetivo común;
- b) Proporcionaban recursos financieros y humanos adicionales para ampliar la presencia del equipo en el país en Darfur (por ejemplo, ONU-Mujeres y ONU-Hábitat);
- c) Colmaban las lagunas entre los pilares de paz y de desarrollo y sentaban las bases para programas de consolidación de la paz;
- d) Daban confianza a la población local en Darfur mediante el mantenimiento de una presencia de las Naciones Unidas.

32. Por otra parte, el 30 % del personal y los directivos se mostraron más cautos respecto del valor de las funciones de enlace con los estados. Consideraban que en teoría se trataba de una buena iniciativa, pero les preocupaba su diseño, aplicación, sostenibilidad y capacidad para prevenir la recaída. El jefe de un organismo resumió esa percepción al describir las funciones de enlace con los estados como “de ayuda

pero no decisivas”. En total, el 73 % de los entrevistados pusieron en cuestión el rigor del diseño de los programas de las funciones de enlace con los estados, aduciendo que el desarrollo de infraestructuras y los talleres de capacitación no coordinados posiblemente no evitaran la recaída en el conflicto en Darfur. Algunos directivos de la UNAMID y el equipo en el país señalaron que los programas de las funciones de enlace con los estados se habían adaptado a los fondos disponibles sin haber realizado una evaluación fiable de las ventajas comparativas o las capacidades de cada entidad de ejecución ni de la dinámica del conflicto sobre el terreno.

Figura V

Distribución de más de 300 proyectos de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados

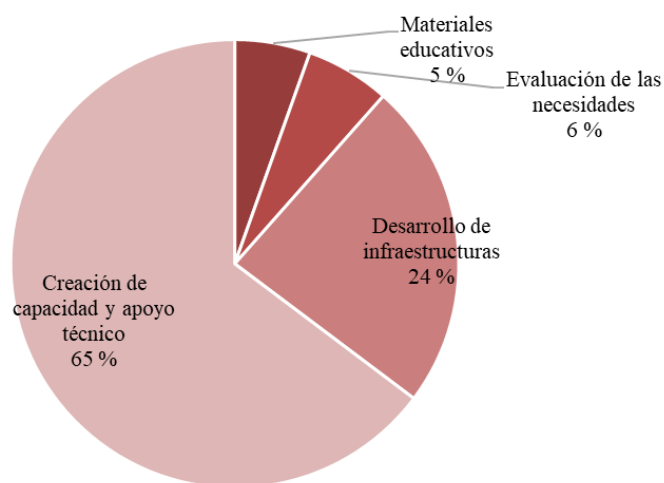
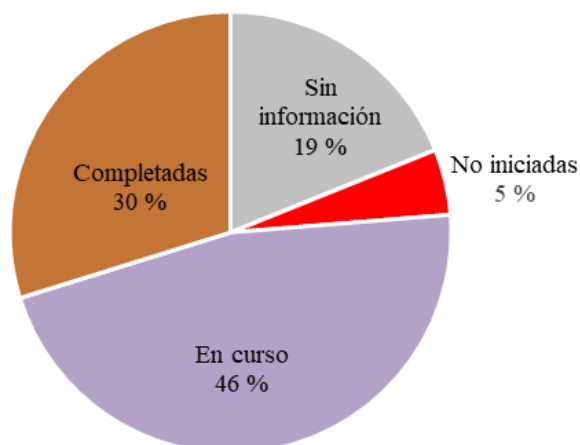


Figura VI

Estado de ejecución de más de 300 actividades asignadas en los programas de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados



33. Otra preocupación destacada era el costo y los plazos de ejecución. Alrededor del 44 % del personal y los directivos de las funciones de enlace con los estados consideraban que los recursos financieros asignados a esas funciones eran insuficientes para generar un valor palpable a largo plazo. A pesar de esas insuficiencias en materia de diseño y ejecución, los programas de las funciones de enlace con los estados produjeron algunos resultados tempranos y a corto plazo. En total, el 25 % del personal y los directivos confirmaron la falta de un mecanismo y una capacidad de seguimiento sistemático y evaluación para evaluar los resultados de las funciones de enlace con los estados sobre el terreno. A pesar de sus carencias, el 90 % del personal y los directivos consideraban que la prestación de servicios básicos, el desarrollo de infraestructura y la creación de capacidad a favor del Estado y las comunidades eran resultados visibles que contribuían a consolidar, fortalecer y apoyar la autoridad estatal en Darfur. De un modo similar, todos los funcionarios gubernamentales y los representantes de los desplazados internos entrevistados (63 personas) se mostraron satisfechos con el apoyo prestado a través de los programas de las funciones de enlace con los estados, especialmente en las esferas de los servicios básicos, y pidieron que se mantuviera la colaboración y que se siguieran proporcionando recursos, en particular para actividades generadoras de ingresos.

34. El 35 % del personal y los directivos tenían además dudas sobre la sostenibilidad de los programas de las funciones de enlace con los estados. Las preocupaciones abarcaban diversos aspectos, desde la selección indiscriminada de beneficiarios y localidades hasta la falta de recursos humanos y capacidad técnica de los agentes estatales y de la sociedad civil para mantener las instalaciones.

C. La UNAMID y el equipo en el país procuraron combatir los factores de conflicto, pero seguía existiendo un riesgo importante de recaída en el conflicto

35. Más del 80 % de los entrevistados y el 60 % de los encuestados señalaron que seguía existiendo un riesgo de recaída en el conflicto en Darfur y se mostraron preocupados por la falta de estrategia integral para luchar contra varios aspectos de ese riesgo.

1. Las causas profundas del conflicto sin resolver amenazaban la estabilidad y la consolidación de la paz en Darfur

36. Los interesados consideraban, en general, que las causas profundas del conflicto, incluida la gestión de las tierras, el agua y otros recursos, y el acceso a ellos, así como la falta de seguridad, servicios básicos y oportunidades de subsistencia que provocaban enfrentamientos entre comunidades, no se abordaban suficientemente en Darfur y tenían consecuencias en la eficacia de la transición. Si bien la UNAMID, junto con el equipo en el país y el Gobierno del Sudán, proporcionó soluciones sostenibles para hacer frente a las causas del conflicto a fin de prevenir la recaída, se progresó despacio en la ampliación de la autoridad del Estado, el fortalecimiento del estado de derecho y la búsqueda de soluciones duraderas para las comunidades desplazadas.

2. Las necesidades humanitarias y en materia de protección de las poblaciones vulnerables seguían siendo elevadas

37. Los riesgos relacionados con las necesidades humanitarias y en materia de protección en Darfur seguían siendo elevados y no habían sido resueltos; había más de 3 millones de personas afectadas, incluidos 2 millones de desplazados internos y 1,3 millones de refugiados. La UNAMID informó de la persistencia de ataques de

delincuentes contra actividades de subsistencia, como actividades agrícolas, así como de actos de intimidación, acoso y violencia sexual y de género contra las poblaciones vulnerables. Durante el período de transición, el análisis de los datos proporcionados por el Centro Mixto de Análisis de la Misión demostró que aproximadamente el 40 % de las bajas civiles se habían debido a actos delictivos y el 17 % de todos los incidentes delictivos y de seguridad habían sido cometidos contra desplazados internos.

38. De conformidad con la resolución [2429 \(2018\)](#) del Consejo de Seguridad, la protección de los civiles seguía formando parte del mandato de la UNAMID, incluso en las zonas desalojadas *in extremis*. La falta de respuesta de la UNAMID para proteger a los civiles durante el ataque contra campamentos de desplazados internos y 21 aldeas en las cercanías de El Geneina el 29 de diciembre de 2019, en el que fueron asesinadas 65 personas, 54 resultaron heridas, 46.000 fueron desplazadas y 11.000 personas huyeron al Chad, fue objeto de examen por la Sede de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad.

3. Las actividades de las fuerzas paramilitares y los grupos armados siguieron siendo motivo de preocupación

39. El pueblo de Darfur veía con cautela y temía las actividades desestabilizadoras y la creciente influencia de las fuerzas paramilitares, como las Fuerzas de Apoyo Rápido. Según estimaciones de la UNAMID, el retorno a Darfur de entre 2.500 y 3.000 combatientes de las Fuerzas de Apoyo Rápido y 1.000 combatientes que habían luchado como mercenarios en Libia podía alimentar la inestabilidad. Las comunidades de refugiados de Darfur en el Chad y de desplazados internos en Darfur informaron del aumento del reclutamiento de combatientes por grupos armados. En la zona del gran Yebel Marra, varios enfrentamientos entre fuerzas gubernamentales y el Movimiento de Liberación del Sudán-facción Abdul Wahid crearon inestabilidad.

4. La prevalencia de armas en comunidades y los problemas relativos al desarme, la desmovilización y la reintegración siguieron siendo un factor de aumento de la inestabilidad

40. La transferencia ilícita, la acumulación y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras era uno de los factores de riesgo para la estabilidad en Darfur más citados por los entrevistados clave, incluidos representantes de la UNAMID, desplazados internos y el Gobierno. El Centro Mixto de Análisis de la Misión evaluó el programa del Gobierno de recogida de armas en el período comprendido entre 2017 y 2018 y consideró que era desigual y discriminaba a ciertas tribus y, a consecuencia de ello, solo se recogió un número limitado de armas. Además, se informó de que los grupos armados en Darfur habían adquirido armamento sofisticado para aprovecharse del vacío de seguridad dejado en Darfur tras la salida de la UNAMID (véase [S/2019/34](#)). El Centro Mixto de Análisis de la Misión estimó que el número de armas en las comunidades de Darfur oscilaba entre 700.000 y dos millones. Con la asistencia técnica y logística proporcionada por la UNAMID a la Comisión de Desarme, Desmovilización y Reintegración del Sudán, se desmovilizaron unos 7.500 combatientes en el período comprendido entre 2015 y 2017 y se reintegraron unos 2.000 combatientes, lo que atenuó en parte el riesgo.

5. A pesar del proceso de paz en curso, seguía existiendo un riesgo de recaída en el conflicto en Darfur

41. A pesar del proceso de paz iniciado por el Gobierno del Sudán en Yuba en octubre de 2019, el riesgo de recaída en el conflicto en Darfur sigue siendo preocupante. Como parte de las discusiones relativas a la vía de Darfur, los principales

grupos armados de Darfur, excepto el Movimiento de Liberación del Sudán-Abdul Wahid, firmaron un acuerdo marco en diciembre de 2019. En las entrevistas, pese al rechazo a los esfuerzos en curso de algunos desplazados internos afiliados al Movimiento de Liberación del Sudán-Abdul Wahid, el personal directivo superior de la UNAMID y el equipo en el país expresaron su confianza en los resultados positivos de las negociaciones de paz, que allanarían el camino hacia una paz sostenible en Darfur. De un modo similar, las autoridades entrevistadas de la Unión Africana y el Gobierno, así como algunos grupos de desplazados internos, consideraban las negociaciones de paz oportunas, positivas y creíbles.

42. La UNAMID recibió el mandato, en consonancia con la resolución [2495 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad, de prestar apoyo logístico, técnico y de asesoramiento al proceso de paz de Yuba. La UNAMID organizó reuniones consultivas con mujeres, desplazados internos y refugiados de Darfur y facilitó su participación en las conversaciones de Yuba. El personal directivo superior de la UNAMID se mostró satisfecho por la facilitación de la mediación entre el Gobierno y los grupos armados llevada a cabo por la misión, su apoyo a la Comisión Nacional para la Paz y su preparación para aplicar las disposiciones de los acuerdos de paz.

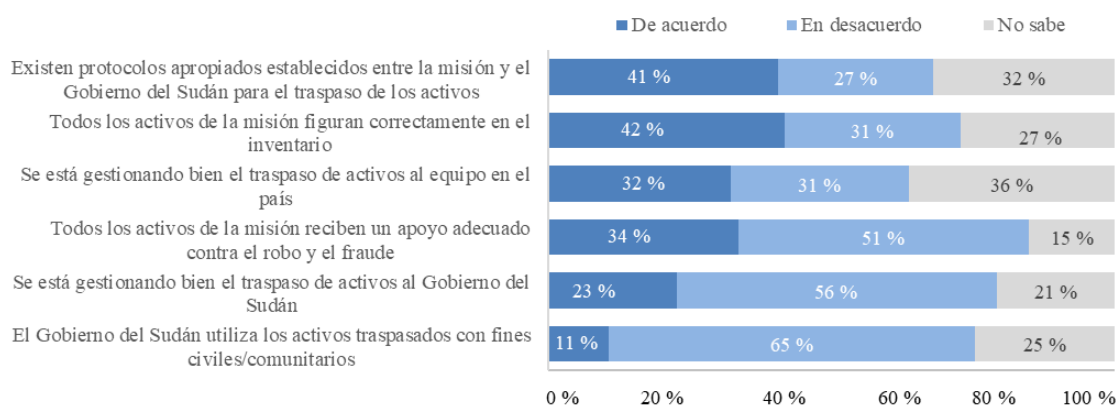
D. La UNAMID detectó riesgos para la reputación y procuró encararlos

43. La mayoría de entrevistados sobre el terreno y en el cuartel general señalaron algunos riesgos para la reputación de la Organización debido a factores internos y externos.

1. La gestión interna de activos siguió siendo motivo de gran inquietud

44. La falta de medidas adecuadas en materia de contabilidad, gestión de existencias, actividades de enajenación (donación, transferencia, venta comercial, residuos, desechos electrónicos, etc.) y amortización de activos de la misión siguió siendo motivo de gran inquietud y un posible riesgo para la reputación. No existía claridad sobre el volumen y el valor totales de los activos y el equipo de la misión. Los encuestados de la UNAMID señalaron varias discrepancias en relación con las existencias físicas y los aspectos financieros de esos activos (véase la figura VII).

Figura VII
Opinión del personal de la UNAMID sobre la adecuada gestión del traspaso de activos



45. La UNAMID adoptó medidas para dar cuenta de todos sus activos y comprobarlos físicamente durante el año anterior a fin de determinar el alcance de los problemas a los que se enfrentaba. Los problemas persistentes se atribuyeron en gran medida a problemas heredados (por ejemplo, activos recibidos de la Misión de la Unión Africana en el Sudán y otras misiones de mantenimiento de la paz) y a factores históricos (como la falta de supervisión sistemática, el recuento irregular del inventario físico, el movimiento de personal clave, etc.). Además, se mencionaron, como problemas principales, la migración en 2017 de Galileo a Umoja de datos relativos al equipo y el inventario, la existencia de contenedores sin abrir, la enajenación pendiente de artículos con restricciones relativas a certificados de usuario final y la demora en la destrucción de mercancías peligrosas. Se informó de que la falta de contabilidad adecuada durante las fases de reducción y liquidación aumentaron las oportunidades de robo, hurto y fraude de activos de la UNAMID.

2. El uso y la apropiación indebidos de bases de operaciones y activos traspasados a entidades gubernamentales tuvieron un impacto negativo en la percepción de las comunidades

46. Según algunos entrevistados clave, las consecuencias del uso y la apropiación indebidos de activos e instalaciones de la UNAMID por personal y entidades no autorizados constituyeron un importante riesgo para la reputación. El valor contable neto de los activos en las 28 bases de la UNAMID traspasadas al Gobierno era de 126 millones de dólares, incluidos los saqueados en los campamentos de El Geneina y Niyala, valorados en 25,7 millones de dólares y 55,7 millones de dólares, respectivamente. La usurpación de activos y bases de operaciones por las Fuerzas de Apoyo Rápido de la que informaron los medios de comunicación y la UNAMID fue vista por las comunidades locales como perjudicial para su seguridad. Por ejemplo, varios miembros de la población local, incluidos miembros del personal uniformado, robaron bienes que habían sido de propiedad de las Naciones Unidas, como vehículos, generadores, muebles y aparatos de aire acondicionado, durante el saqueo del macrocampamento traspasado de Niyala. El Gobierno se comprometió con el Consejo

de Seguridad a que las bases de operaciones traspasadas por la UNAMID se utilizaran exclusivamente para fines civiles de usuario final⁴.

47. Algunos directivos mencionaron problemas relativos a las bases de operaciones de la UNAMID que habían limitado su utilidad, como la lejanía de los municipios, lo que había reducido su accesibilidad; la infraestructura, que no era adecuada para fines civiles de usuario final sin modificaciones; y la necesidad de disponer de conocimientos especializados para operar activos de gran valor y asegurar el mantenimiento de las instalaciones. Algunos miembros del personal apuntaron a la falta de colaboración constructiva de la UNAMID con los usuarios finales previstos, como las autoridades administrativas y las comunidades locales, a fin de garantizar la protección, la apropiación y la implicación y hacer un uso adecuado de las bases y los activos.

3. Las restantes bases de operaciones siguieron siendo vulnerables a los saqueos y las actividades delictivas

48. El 62 % del personal y los directivos de la UNAMID expresaron su preocupación por el hecho de que las restantes bases de operaciones y bienes de gran valor siguieran siendo objetivos lucrativos de saqueos y actividades delictivas. El Departamento de Operaciones de Paz observó que las lecciones aprendidas del incidente del saqueo en El Geneina no habían ayudado a la UNAMID a prevenir un incidente similar en Niyala⁵. La UNAMID aún debía traspasar 12 bases de operaciones, así como el cuartel general de la misión en Zalingei y la base logística en El Fasher, que sumaban un valor total de 56 millones de dólares. El personal directivo superior y los administradores de la UNAMID destacaron los retos y los dilemas que suponía responder de forma contundente a los saqueos y los incidentes delictivos cuando entre la gran multitud de saqueadores había mujeres, niños y personal uniformado. Para mitigar esos riesgos, el cuartel general de la misión y las bases de operaciones elaboraron planes de contingencia de seguridad y planes de defensa para las bases de operaciones restantes.

4. Los riesgos relacionados con las consecuencias ambientales requerían una atención continua

49. La UNAMID adoptó medidas eficaces para gestionar y reducir el impacto ambiental de la misión sobre el personal, las comunidades locales y los ecosistemas, como actividades de concienciación ambiental para los componentes de la misión, actividades de divulgación para entidades gubernamentales y comunidades, el control de la eliminación de las municiones, evaluaciones y limpiezas ambientales sistemáticas y la obtención de autorizaciones para las bases de operaciones traspasadas al Gobierno. Sin embargo, algunos administradores de la UNAMID y miembros del personal de la División de Apoyo a la Misión señalaron que seguía existiendo un riesgo para la reputación derivado de la acumulación, el embalaje, el almacenamiento y el registro de mercancías y materiales peligrosos; el almacenamiento y la eliminación de materiales de desecho electrónico y mercancías peligrosas, incluida munición caducada; y la inspección ambiental pendiente de los contenedores de almacenamiento sin abrir.

⁴ Reunión del mecanismo tripartito el 7 de octubre de 2019 y párr. 5 de la resolución [2429 \(2018\)](#) del Consejo de Seguridad.

⁵ Exposición informativa del Departamento de Operaciones de Paz ante el Consejo de Seguridad, 8 de enero de 2020.

5. Las posibilidades de que se produjeran faltas de conducta graves, como actos de explotación y abusos sexuales, durante la retirada y la salida seguían siendo elevadas

50. Durante la transición, la Oficina del Coordinador Residente y la UNAMID desarrollaron un marco integral sobre prevención de la explotación y los abusos sexuales, que incluía un plan de acción. Sin embargo, el repentino aumento de las denuncias de casos de explotación y abusos sexuales en la UNAMID durante el primer trimestre de 2020 supuso un grave riesgo ético y de reputación y una preocupación para la Organización. La UNAMID informó de un solo caso de explotación y abusos sexuales en 2017 y 2019, frente a cinco casos de esa naturaleza en el primer trimestre de 2020. Además, durante 2019 se denunciaron un total de 19 casos de conductas prohibidas. Según el Equipo de Conducta y Disciplina de la UNAMID, las condiciones inestables durante las fases de reducción y cierre, así como el esfuerzo de la comunidad local por obtener algunos beneficios financieros antes de la partida de la UNAMID, contribuyeron potencialmente al aumento de los presuntos casos de explotación y abuso sexuales.

E. Algunos factores clave contribuyeron a la eficacia y la eficiencia de la transición en Darfur o la limitaron

1. Las actividades de consolidación de la paz se retrasaron debido a factores contextuales y necesitaron un esfuerzo sostenido

51. Los entrevistados del equipo en el país confirmaron que el componente de la transición relativo a la consolidación de la paz se retrasó excesivamente debido a la transición política y a las condiciones de seguridad en el Sudán, la falta de apoyo de los donantes y los problemas internos de tramitación de la elegibilidad. El retraso se hizo patente en la falta de una estrategia de consolidación de la paz para todo Darfur, un plan integrado de movilización conjunta de recursos, un examen de la asistencia técnica del equipo en el país para Darfur y un análisis de las ventajas comparativas de los principales agentes sobre el terreno, como exigían el mandato y las directrices.

52. El retraso se vio agravado por la limitada disponibilidad y la imprevisibilidad de los fondos para la consolidación de la paz, la recuperación temprana y el desarrollo en Darfur. Casi la mitad de los encuestados (el 43 %) consideraba que el equipo en el país no disponía de los recursos financieros necesarios para avanzar en los esfuerzos de consolidación de la paz en Darfur. Tanto los entrevistados de la UNAMID como los del equipo en el país observaron que los fondos prorrateados se habían concebido como un capital inicial que servía de base para las iniciativas de consolidación de la paz a nivel microeconómico. Aunque la ejecución de la transición se había puesto en marcha con la resolución 2429 (2018) del Consejo de Seguridad, el Sudán cumplió los requisitos para recibir fondos del Fondo para la Consolidación de la Paz en octubre de 2019 solo durante cinco años y no se consignaron los fondos hasta enero de 2020, tras un período crucial de 18 meses, lo que acabó retrasando la ejecución de los programas.

53. Los entrevistados del Gobierno, la UNAMID y el equipo en el país valoraron positivamente la asignación por parte del Fondo para la Consolidación de la Paz de 20 millones de dólares para la consolidación de la paz en Darfur y de 2,8 millones de dólares del Mecanismo de Respuesta Inmediata para apoyar a la Comisión Nacional para la Paz, así como el establecimiento de una secretaría del Fondo para la Consolidación de la Paz por parte de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz. Los directivos de la UNAMID y el equipo en el país confirmaron que los proyectos del Fondo para la Consolidación de la Paz se basaban en las prioridades del mandato de

la misión, los programas en curso de las funciones de enlace con los estados en Darfur, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las sesiones de repaso de la Estrategia de Desarrollo de Darfur propuestas⁶, estaban en consonancia con ellos y los complementaban.

2. Los problemas sistémicos de las Naciones Unidas afectaron negativamente a la transición en Darfur

54. Varios problemas sistémicos persistentes afectaron a la planificación y la ejecución de la transición. Como se ha señalado en las secciones anteriores, la fragmentación geográfica y funcional del liderazgo de la transición, los silos institucionales dentro de las entidades y entre ellas y los diferentes mandatos y su aplicación limitaron el nivel de integración necesario para aplicar conjuntamente el enfoque de todo el sistema.

55. Según un tercio de los entrevistados, la falta de integración entre la UNAMID y el equipo en el país, especialmente respecto de las funciones de enlace con los estados y los programas de consolidación de la paz, era uno de los principales problemas para lograr una transición eficaz. Se mencionaron dos factores principales que contribuían a ello. El primero era la estructura no integrada de la misión (según el 32 % de los entrevistados), debido a la cual la UNAMID y el equipo en el país no compartían una plataforma común de toma de decisiones. El segundo estaba relacionado con los diferentes mandatos y culturas institucionales, ejemplificados en los diferentes enfoques programáticos y normas y reglamentos financieros y administrativos.

3. El respaldo de la Sede de las Naciones Unidas fue adecuado

56. El respaldo proporcionado por la Sede de las Naciones Unidas, especialmente por el Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo Operacional, para la reducción, el cierre y la liquidación, fue adecuado. El personal directivo superior de la UNAMID agradeció el Proyecto Conjunto de Transición del Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que proporcionó apoyo para la creación de capacidad (talleres de formación, consultores, etc.), apoyo directo (para la elaboración del plan de acción conjunto para la transición y mentoría de nivel superior) y apoyo a través del intercambio de experiencias y lecciones aprendidas de transiciones anteriores. Del mismo modo, algunos directivos de la División de Apoyo a la Misión de la UNAMID confirmaron no solo el uso de las orientaciones proporcionadas por el grupo de coordinación multifuncional del Departamento de Apoyo Operacional relativas al cierre, la salida y la liquidación de la misión y divulgadas en un taller de planificación, sino también el intercambio de informes de conclusión de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire y la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití. La Sede de las Naciones Unidas también aportó capacidad de refuerzo para cubrir las carencias críticas a nivel técnico.

57. Se mencionaron asimismo algunas insuficiencias en relación con el respaldo proporcionado por la Sede de las Naciones Unidas. Casi todos los directivos de la UNAMID expresaron su preocupación por el hecho de que la misión de evaluación estratégica no reflejara plenamente la realidad sobre el terreno comunicada por las secciones de la UNAMID. Un claro ejemplo de ello fue un informe especial (S/2019/445) en el que la evaluación estratégica no reconocía las repercusiones de la transición política en Jartum en las condiciones de seguridad en Darfur, a pesar de

⁶ El vehículo para articular las actividades programáticas del equipo de las Naciones Unidas en Darfur.

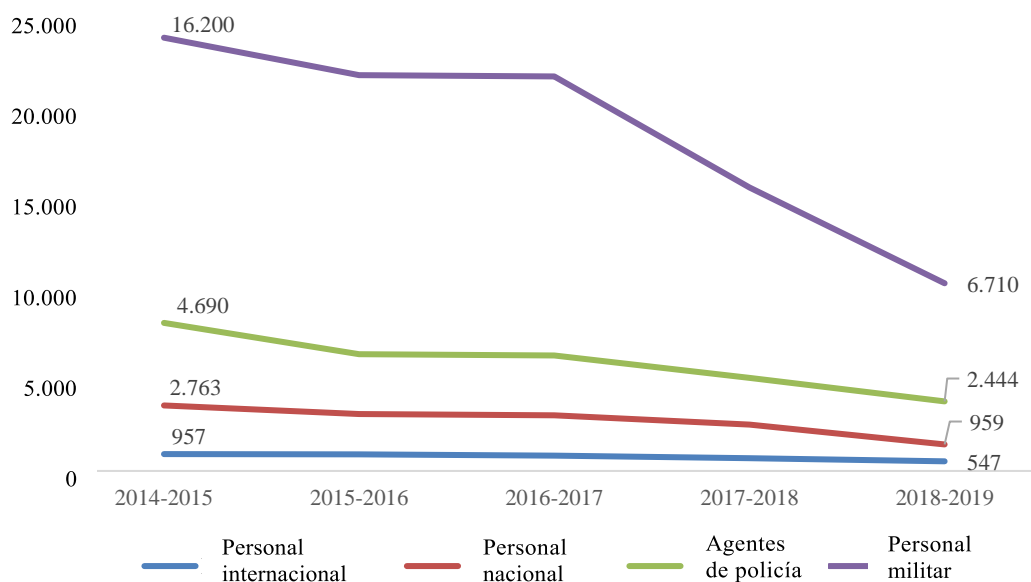
que las secciones de la UNAMID habían informado al respecto. Sin embargo, el Departamento de Operaciones de Paz aclaró que el proceso de la misión de evaluación estratégica era consultivo y basado en hechos y reflejaba las aportaciones de la UNAMID. Además, la Oficina del Coordinador Residente se refirió a la falta de intercambio de información y colaboración sistemática con el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz en asuntos relacionados con la paz y la seguridad en el Sudán. La Oficina del Coordinador Residente también observó que la colaboración con la Oficina de Coordinación del Desarrollo y su apoyo en materia de planificación y ejecución de la transición habían sido mínimos.

4. La reducción de los recursos humanos y la baja moral afectaron a la transición

58. La reducción de los recursos humanos en la UNAMID y la baja moral resultante afectaron a los preparativos para la reducción, la salida y la liquidación, así como a la planificación y la ejecución conjuntas de la transición.

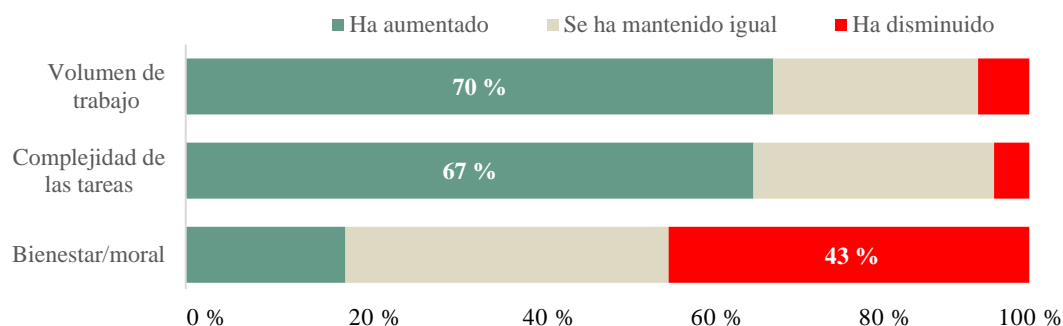
Figura VIII
Reducción de los recursos humanos entre 2014 y 2019

(Número de funcionarios)



59. El personal y los directivos de la UNAMID informaron de que el volumen y la intensidad de las actividades de transición que debían llevarse a cabo eran abrumadores (véase la figura IX). La incertidumbre sobre los puestos de trabajo también contribuyó a la baja moral y productividad de algunos miembros del personal. Se recurrió a los servicios de asesoramiento del personal en 3.763 ocasiones durante el período comprendido entre abril de 2018 y febrero de 2020, un indicio de que existían problemas persistentes de moral. Además, el personal y los directivos de la misión consideraban que la supresión de nombramientos clave había afectado a la memoria institucional y la gestión de la transición.

Figura IX
**Correlación entre el aumento del volumen y la complejidad de las tareas
 y la disminución de la moral**



60. La UNAMID siguió apoyando a los miembros del personal para proporcionarles oportunidades de trabajo y desarrollo profesional. Desde enero de 2018, un total de 130 miembros del personal fueron reasignados a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y misiones de mantenimiento de la paz con el apoyo activo del Departamento de Apoyo Operacional y la sección de recursos humanos de la UNAMID. Entre julio de 2018 y marzo de 2020, la UNAMID organizó 178 sesiones de creación de capacidad en las que se formó a 1.866 funcionarios de contratación nacional y 31 voluntarios de las Naciones Unidas. Sin embargo, el sindicato del personal de contratación nacional y los miembros del personal nacional se mostraron preocupados por la utilidad y los beneficios tangibles de esas medidas. Además, seguía pendiente, en la Sede, el memorando de entendimiento entre el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, el Departamento de Apoyo Operacional y la Oficina de Coordinación del Desarrollo para permitir acuerdos de ubicación más flexibles entre la Secretaría y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, que incluía la política de reducción de personal para el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y el Departamento de Apoyo Operacional prevista en la directriz de planificación del Secretario General para el desarrollo de procesos de transición de las Naciones Unidas sistemáticos y coherentes, en consonancia con el “enfoque único de la dotación de personal en las Naciones Unidas”.

V. Conclusión

61. La transición en curso en Darfur demuestra algunos éxitos e innovaciones, pero también desafíos persistentes. Para evaluar su eficacia global se debe tener en cuenta necesariamente el complejo entorno externo, caracterizado por la agitación política e incidentes de seguridad propios, y la necesidad actual de seguir avanzando en el contexto de la nueva realidad mundial de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

62. Como aspecto positivo, las actividades de transición de la UNAMID reunieron al sistema de las Naciones Unidas y la Unión Africana, el Gobierno de Sudán y las comunidades locales en una plataforma común. Aunque la transición política sin precedentes ralentizó el proceso, también aportó flexibilidad y agilidad a la hora de recalibrar la intervención de las Naciones Unidas en Darfur. Los avances incluyeron el reajuste de los preparativos internos, la recalibración de la estrategia de salida, el avance de la labor de las funciones de enlace con los estados, la respuesta a los

posibles riesgos para la reputación y una colaboración reforzada y proactiva con el Gobierno.

63. Sin embargo, persistían los problemas relacionados con la unidad del liderazgo y los diferentes mandatos, culturas y procedimientos, prioridades y preferencias de las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas. Es poco probable que se reduzcan sustancialmente esas cuestiones sin la atención sostenida y de alto nivel de las autoridades decisorias en la Sede de las Naciones Unidas. El riesgo de que aumenten los actos de explotación y abusos sexuales en un momento en el que los recursos son cada vez más escasos supone un motivo adicional de preocupación.

64. En el contexto actual, los avances en Darfur son frágiles y es necesario que la Sede de las Naciones Unidas, la UNAMID y el equipo en el país se centren decididamente en el corto y mediano plazo para trabajar colectivamente a fin de evitar que Darfur vuelva a caer en el conflicto. La escasez de alimentos y la interrupción de la actividad económica que priva a un gran número de personas de sus medios de subsistencia pueden ofrecer a los elementos armados una oportunidad de intensificar sus actividades, que son perjudiciales para el logro de una paz sostenida. Si eso ocurriera, o si se produjera cualquier combinación de acontecimientos con consecuencias similares, todos los esfuerzos y los resultados obtenidos por la comunidad internacional podrían ser inútiles.

65. Como parte del aprendizaje institucional y el mantenimiento de registros, sería esencial emprender un examen exhaustivo dirigido por la Sede del legado de la UNAMID para determinar la contribución y los efectos logrados en Darfur desde su inicio hasta su cierre definitivo, teniendo en cuenta el carácter híbrido de la misión y su entorno no integrado, así como el contexto político y de seguridad general imperante durante el período de vigencia de la misión.

VI. Recomendaciones

66. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha formulado las siguientes recomendaciones críticas e importantes en cada área de resultados.

Cuadro 4
Recomendaciones

<i>Resultados (véase la sección en el texto)</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Indicador</i>
Sección IV. A. 3	a) El Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Apoyo Operacional y la Oficina de Coordinación del Desarrollo deberían documentar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas de anteriores transiciones de operaciones de paz de las Naciones Unidas adecuadas a cada nivel y difundirlas en esos niveles	Importante	Publicación de un compendio de lecciones aprendidas y mejores prácticas en materia de transiciones
	b) La Sede de las Naciones Unidas debería revisar y actualizar la política de 2013 sobre las actividades de transición de las Naciones Unidas en el contexto de la reducción o la retirada de	Importante	<ul style="list-style-type: none"> Política revisada que refleje las últimas orientaciones del Comité Ejecutivo en materia de transición y las lecciones

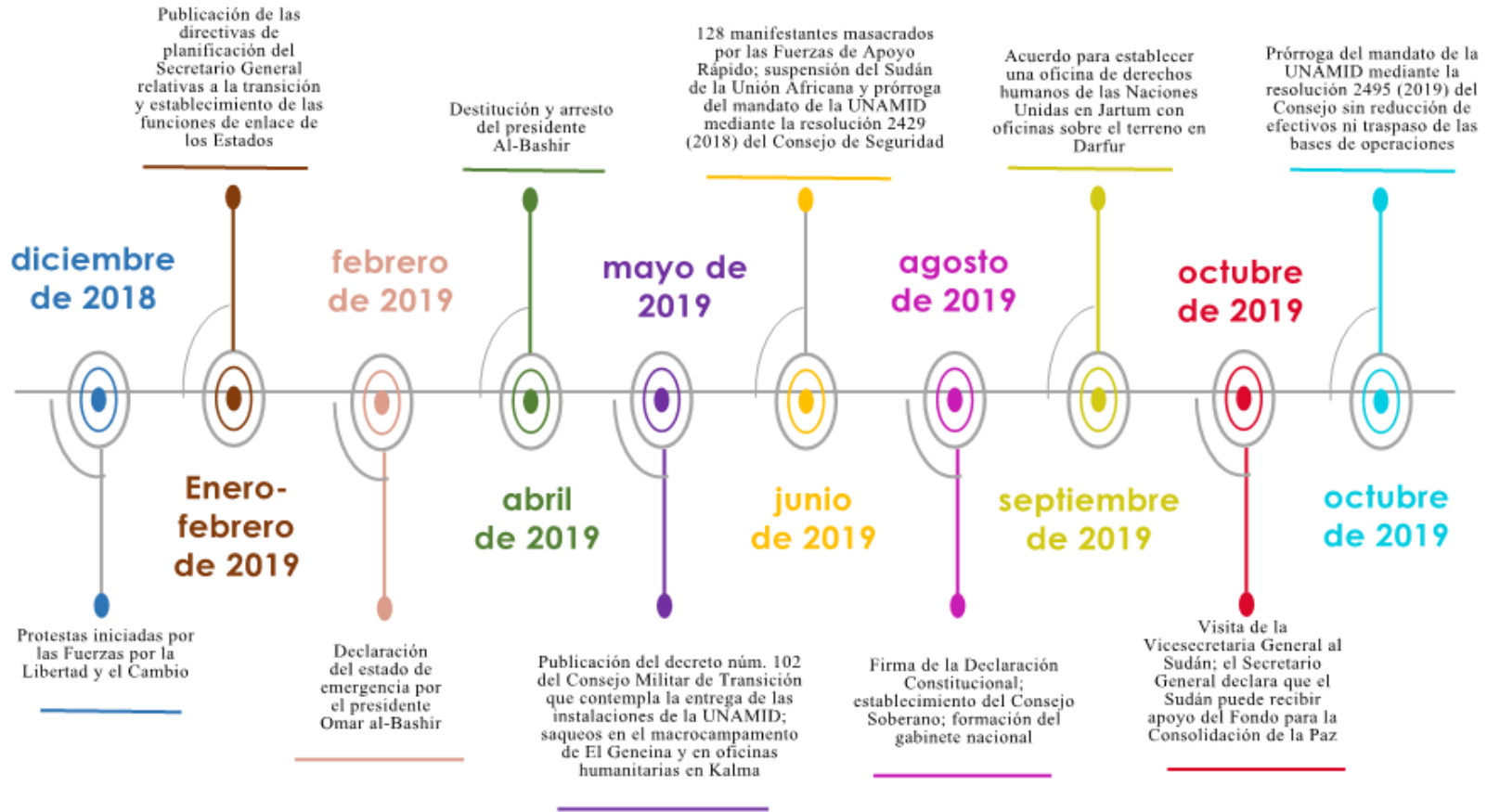
<i>Resultados (véase la sección en el texto)</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Indicador</i>
	una misión, en consonancia con las nuevas orientaciones del Secretario General, el Comité Ejecutivo y las lecciones aprendidas de las recientes transiciones en Côte d'Ivoire, Haití, Liberia y el Sudán		y mejores prácticas de las transiciones recientes <ul style="list-style-type: none"> • Promulgación de la política de transición revisada
Sección IV. B. 1	El Departamento de Operaciones de Paz y la Oficina de Coordinación del Desarrollo deberían facilitar las sinergias y la armonía entre la dirección de la UNAMID y la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS)/el equipo en el país, a fin de fomentar una visión e iniciativas unitarias en las entidades y entre ellas con miras a lograr los objetivos de transición incluidos en los mandatos	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones jerárquicas de la UNAMID acordes a las directrices del Secretario General • Mayor diálogo entre la dirección de la UNAMID y la UNITAMS/el equipo en el país y más mensajes comunes • Mayor participación de los miembros del equipo en el país en los debates sobre la transición
Sección IV. B. 2	a) La UNAMID y la Oficina del Coordinador Residente deberían establecer un mecanismo conjunto de seguimiento y evaluación para informar sistemáticamente sobre las actividades de transición y reajustarlas	Importante	Revisión periódica y sistemática del plan de acción conjunto para la transición e información actualizada sobre los avances y reajuste de las actividades
	b) La UNAMID y la Oficina del Coordinador Residente deberían reforzar los mecanismos de coordinación a todos los niveles para avanzar en la transición tras la pandemia mundial de COVID-19	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción o ausencia de solapamiento de la cobertura y el alcance del programa; reducción o ausencia de redundancia/duplicación de actividades programáticas • Mejora de las sinergias y la secuencia de las actividades programáticas
Sección IV. B. 5	La UNAMID y la UNITAMS/el equipo en el país deberían evaluar la utilidad y la aplicabilidad de las funciones de enlace con los estados como mecanismo conjunto e integrado de prestación de servicios para futuras transiciones antes de ser reproducidas	Importante	Análisis de la idoneidad y sostenibilidad de los programas de las funciones de enlace con los estados
Sección IV. C. 1	La Sede de las Naciones Unidas debería garantizar que todos los riesgos significativos y no mitigados de recaída, incluidas las necesidades en	Crítica	Análisis de los riesgos no abordados y de las necesidades en materia de protección y consolidación de

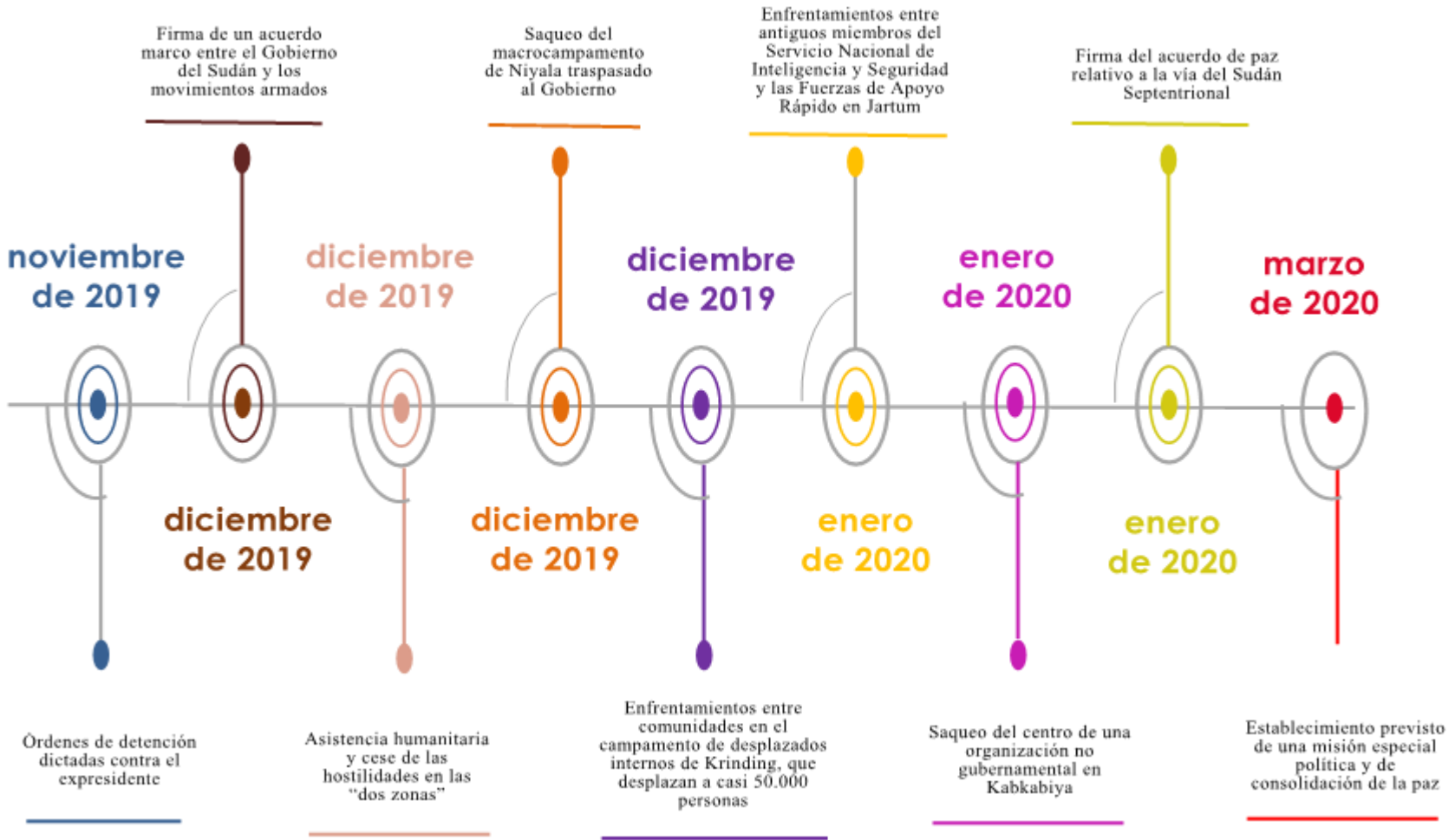
<i>Resultados (véase la sección en el texto)</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Indicador</i>
	materia de protección, sigan siendo un elemento estratégico central en los debates sobre la UNITAMS con el Secretario General y el Consejo de Seguridad, y asegurarse de que se haga sobre la base de un análisis de las necesidades y los requisitos en materia de consolidación de la paz en Darfur		la paz por parte de la UNAMID y la Oficina del Coordinador Residente e inclusión de esos análisis en la planificación de un mecanismo de relevo
Sección IV. D. 1	La UNAMID debería llevar a cabo una verificación física de todos los activos y los equipos y contabilizarlos para garantizar una liquidación sin errores	Importante	Contabilización sistemática, enajenación y amortización de todos los activos y equipos según las normas y los reglamentos
Sección IV. D. 2	La Sede de las Naciones Unidas y la UNAMID deberían revisar y modificar las directrices, el marco y el acuerdo relativos al proceso de traspaso con el Gobierno del país receptor para garantizar que se haga un uso correcto de las instalaciones y los activos de las Naciones Unidas	Importante	Publicación de directrices revisadas y aseguramiento de la implicación del Gobierno
Sección IV. D. 3	Deberían revisarse y actualizarse los planes de seguridad del personal, los bienes y el equipo de la UNAMID en todas las bases de operaciones	Importante	Planes de seguridad actualizados
Sección IV. D. 5	La UNAMID debería determinar los riesgos específicos de la transición relacionados con la explotación y los abusos sexuales y tomar medidas para abordarlos	Importante	Ningún caso de explotación y abusos sexuales
Sección IV. E. 4	El Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Apoyo Operacional, el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y la Oficina de Coordinación del Desarrollo deberían facilitar al personal de las misiones en transición oportunidades de empleo y su ubicación en las misiones de relevo, en otras misiones de mantenimiento de la paz, en las entidades del sistema de las Naciones Unidas en general y en la estructura gubernamental nacional (especialmente en el caso del personal nacional), sobre la base de sus competencias y aptitudes	Importante	<ul style="list-style-type: none"> Finalización del memorando de entendimiento sobre acuerdos de ubicación entre el Departamento de Apoyo Operacional, el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y la Oficina de Coordinación del Desarrollo Promulgación de una política de reducción de personal para el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y el

<i>Resultados (véase la sección en el texto)</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tipo</i>	<i>Indicador</i>
			Departamento de Apoyo Operacional <ul style="list-style-type: none"> • Facilitación de oportunidades y reubicaciones efectivas • Absorción del personal nacional por la estructura gubernamental nacional
Sección VI	El Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo Operacional deberían realizar un examen del legado de la UNAMID para determinar la contribución y el impacto de la misión al entorno híbrido y no integrado en el contexto político y de seguridad general para extraer enseñanzas institucionales	Importante	Desarrollo de un plan para examinar el legado de la UNAMID

Anexo I

Cronología de los principales acontecimientos que afectaron a la transición política en el Sudán y a la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur





Anexo II*

Respuesta de la administración

Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Paz

Se hace referencia al documento OSSI-2020-01277, de 28 de agosto de 2020, por el que se nos transmite el proyecto de informe final de la OSSI sobre la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las actividades de la UNAMID en apoyo de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país (IED-19-008) para su examen y la formulación de observaciones oficiales. Aprovechamos esta oportunidad para agradecer a la OSSI la realización de esta evaluación y la transmisión de información valiosa y lecciones aprendidas para las transiciones en curso en el Sudán/Darfur.

En el documento DPPADPO-2019-05962, de fecha 6 de enero de 2020, compartimos nuestras observaciones sobre los borradores previos del informe, así como sobre el memorando de asesoramiento relativo a la primera fase de la evaluación. Deseamos reiterar algunas de esas observaciones, que también se hacen eco de los puntos planteados por el Representante Especial Conjunto de la UNAMID en su respuesta de fecha 25 de septiembre de 2020, como sigue:

1) El concepto de las funciones de enlace con los estados fue un enfoque novedoso para colmar las lagunas en entornos no integrados, y debe estudiarse su aplicabilidad en otras áreas de las misiones;

2) La cuestión de la resistencia al cambio, que se manifiesta de forma latente, merecería especial atención, sobre todo en las condiciones de volatilidad en las que la UNAMID y la mayoría de nuestras operaciones se ven obligadas a prestar servicio;

3) El rigor de la metodología podría reforzar la objetividad de las conclusiones del estudio sobre la base de las entrevistas al personal. Los puntos de vista y las experiencias de quienes diseñan las funciones de enlace con los estados, por ejemplo, podrían relacionarse con los de los beneficiarios de Darfur o con contextos en los que no existan esas innovaciones;

4) El vínculo entre los debates sustantivos sobre la transición, por un lado, y los problemas en materia de gestión y traspaso de activos, por otro, no está claro. Este tema debería ser examinado por separado.

Además, un análisis más profundo sobre los dos aspectos siguientes podría enriquecer las recomendaciones del informe:

5) Cabe determinar si la reconfiguración geográfica de la estructura de la misión y la consiguiente fragmentación del liderazgo de la UNAMID es una carencia de naturaleza estratégica del intento por adaptar los enfoques de mantenimiento de la paz a las condiciones locales, o si esa carencia fue el resultado de la forma en que se implementó la decisión. En ese último caso, ¿qué normas y procedimientos podrían haber mitigado esos problemas?;

* En el presente anexo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presenta las observaciones recibidas del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y del Departamento de Operaciones de Paz, la UNAMID y la Oficina del Coordinador Residente en el Sudán sobre la evaluación de las actividades de la UNAMID en apoyo de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país.

6) Cabe determinar qué factores han provocado el retraso en la puesta en marcha de las funciones de enlace con los estados y si su impacto requerirá una colaboración a más largo plazo.

Estas cuestiones importantes tendrán implicaciones más amplias en nuestras iniciativas en curso para garantizar una transición sostenible del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz. Esperamos seguir colaborando de forma constructiva.

Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Paz

En relación con la respuesta que hemos dado al proyecto de informe final de la OSSI sobre la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las actividades de la UNAMID en apoyo de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz en Darfur en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país (IED-19-008), se adjuntan nuestras observaciones a su plan de acción para aplicar las recomendaciones. Se han coordinado esas aportaciones entre el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz-Departamento de Operaciones de Paz, la División de Apoyo Operacional y la Oficina de Coordinación del Desarrollo de las Naciones Unidas.

Si bien las recomendaciones están en consonancia con las conclusiones del informe, también nos enfrentamos a problemas específicos relativos a la transición y la reducción de la UNAMID, que dependen del grado de cooperación de las autoridades sudanesas. Aunque nos esforzamos por garantizar la retirada y el traspaso de activos y experiencia de forma ordenada y segura de la UNAMID a la UNITAMS, el equipo de las Naciones Unidas en el país y las autoridades sudanesas, los plazos y el marco para hacerlo pueden diferir de la práctica habitual o de experiencias pasadas de cierre de misiones. Además, dado que se prevé que el Consejo de Seguridad pondrá fin al mandato de la UNAMID el 31 de diciembre de 2020, algunas recomendaciones superan el ámbito de la Operación. Esperamos trabajar con la OSSI para reajustar lo que se espere en el plan de acción, a medida que avance el proceso, para reflejar la complejidad y la dinámica sobre el terreno.

Observaciones recibidas de la Oficina del Coordinador Residente

Acepto oficialmente las recomendaciones contenidas en el informe final de 8 de diciembre de 2020 y me complace que el Plan de Acción muestre claramente los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas en el Sudán en el cumplimiento de las recomendaciones hasta la fecha, como se indica al dorso.

Me complace que la célula conjunta de transición esté supervisando los avances registrados en la transición y que se identifiquen las acciones residuales y se atiendan colectivamente para que no se produzcan lagunas. También es evidente que la UNITAMS se está beneficiando de la experiencia de las funciones de enlace con los estados para guiar el desarrollo de su programa integral de consolidación de la paz y estabilización para el equipo de las Naciones Unidas en el país, con el fin de apoyar la aplicación del mandato contenido en la resolución [2524 \(2020\)](#) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el desarrollo de proyectos de consolidación de la paz en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul.

Por mi experiencia en otras misiones, sé lo difícil que es para las entidades de las Naciones Unidas trabajar de forma integrada, y por ello aplaudo los progresos realizados en el Sudán, especialmente en lo que respecta a las funciones de enlace con los estados. Considero que las funciones de enlace con los estados constituyen un vehículo probado para la transición. Lo que la UNAMID logró a través de ellas es notable: conozco muy pocas misiones que podrían haber canalizado 42 millones de dólares a la programación conjunta además de integrar al personal en el equipo de las Naciones Unidas en el país, más allá de la mera coubicación, en un período de solo dos años.

Observaciones recibidas de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

Tomo nota del informe y me complace que se hayan tenido en cuenta ampliamente las últimas observaciones de la misión, transmitidas el 5 de septiembre a su equipo técnico, sobre el anterior proyecto de informe.

Agradezco las nuevas secciones sobre la metodología y las limitaciones, tal y como había solicitado anteriormente la misión, que permiten comprender mejor en su contexto el legado de las funciones de enlace con los estados.

La adopción y la aplicación de las recomendaciones han sustentado el desarrollo de un marco conjunto de seguimiento y evaluación que ha guiado un nuevo ejercicio de validación y seguimiento sobre el terreno, lo que ha permitido revisar más de 50 actividades, realizar visitas sobre el terreno, preparar estudios de casos e historias de interés humano. Además, existen mecanismos de coordinación renovados entre la UNAMID y la Oficina del Coordinador Residente a través de la ampliación de las reuniones periódicas tanto de la UNAMID como del equipo de las Naciones Unidas en el país, pero también del llamado mecanismo 5x8, que incluye a los asociados en la ejecución de las funciones de enlace con los estados y a representantes federales de los ministerios del Gobierno de transición del Sudán.

En relación con el párrafo 22, en el que se sugiere que los programas de las fases 1 y 2 de las funciones de enlace con los estados no reflejaban plenamente las necesidades del Gobierno del Sudán, deseo recordar que las funciones de enlace con los estados son una modalidad de ejecución del mandato y que se pueden tener en cuenta las necesidades del Gobierno cuando forman parte del mandato. Asimismo, en referencia al párrafo 38, la magnitud del problema requiere cambios sistémicos dentro del Sudán; una mención a ese elemento habría puesto en perspectiva las iniciativas de la UNAMID.

Deseo dejar constancia de mi sincero agradecimiento a usted y a su equipo por el informe y las recomendaciones. Muchas de las recomendaciones pertinentes se han puesto en práctica, como muestra el plan de acción adjunto. La UNAMID colabora estrechamente con la UNITAMS y el equipo de las Naciones Unidas en el país para completar los puntos de acción restantes.

Anexo III

Respuesta de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a las observaciones formales del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, la UNAMID y el equipo de las Naciones Unidas en el país

La OSSI agradece al Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, la UNAMID y la Oficina del Coordinador Residente en el Sudán/el equipo de las Naciones Unidas en el país sus valiosas observaciones sobre el informe de evaluación y el plan de acción para aplicar las recomendaciones en apoyo de la transición en el Sudán y la futura transición en otros escenarios de conflicto.

La OSSI reconoce y agradece las medidas concertadas y proactivas adoptadas por el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, así como la UNAMID, en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país, para perfeccionar/reajustar/recalibrar simultáneamente las actividades de transición sobre la base del memorando de asesoramiento de la OSSI publicado el 7 de octubre de 2019 y la información periódica proporcionada a los dirigentes/administradores por el equipo de evaluación como parte de la evaluación en tiempo real.

La OSSI subraya la necesidad de que la UNITAMS y el equipo de las Naciones Unidas en el país sigan aprovechando los dividendos de la paz obtenidos gracias a las actividades de la UNAMID y mantengan el impulso de la transición para lograr una paz y seguridad duraderas.

La OSSI supervisará los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones a través de los procedimientos existentes.