



## Asamblea General

Distr. general  
15 de noviembre de 2010  
Español  
Original: inglés

---

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 129 del programa

Presupuesto por programas para el bienio 2010-2011

### **Marco revisado de gestión de la seguridad y estimaciones revisadas del presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 correspondientes a la sección 5, Operaciones de mantenimiento de la paz, en relación con un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas**

#### **Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto**

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Secretario General sobre el marco revisado de gestión de la seguridad y las estimaciones revisadas del presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 correspondientes a la sección 5, Operaciones de mantenimiento de la paz, en relación con un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas (A/65/320 y Corr.1). Durante su examen del informe, la Comisión se reunió con representantes del Secretario General, quienes proporcionaron información y aclaraciones adicionales.

#### **I. Marco revisado para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas**

2. En la sección I del informe del Secretario General, que se presentó en cumplimiento del párrafo 139 de la resolución 64/243 de la Asamblea General, se proporciona información básica sobre la preparación del marco para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, se ofrece una sinopsis de las revisiones más recientes del marco y se describen las medidas que se han adoptado para reemplazar el actual sistema de fases de seguridad por un nuevo sistema de niveles de seguridad.



3. En los párrafos 3 y 4 de su informe, el Secretario General señala que, tras el atentado perpetrado contra los locales de las Naciones Unidas en Argel en 2007, el Grupo Independiente sobre la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas en todo el mundo insistió en la necesidad de revisar el marco para la rendición de cuentas a fin de determinar en qué aspectos podría beneficiarse de una mayor claridad. Por consiguiente, en atención a la orientación impartida por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y su Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Departamento de Seguridad revisó y actualizó ampliamente el marco y lo presentó al grupo directivo de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad antes de que recibiera el visto bueno de la Junta de los jefes ejecutivos a principios de octubre de 2009. La versión íntegra del texto del marco revisado para la rendición de cuentas se adjunta al informe del Secretario General como anexo I.

4. En respuesta a su pregunta, se informó a la Comisión Consultiva de que los 10 puntos enunciados en el párrafo 7, apartados a) a j) del informe del Secretario General correspondían a las revisiones más importantes del marco para la rendición de cuentas, y que las revisiones reflejaban el cambio en la cultura institucional descrito en la nueva declaración de objetivos para el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas (véanse A/65/320 y Corr.1, anexo I, secc. B). En la declaración, que se basó en el principio de “cómo permanecer” (por oposición al principio de “cuándo salir”) se señaló que el sistema de gestión de la seguridad tenía por objetivo poner a las Naciones Unidas en condiciones de llevar a cabo sus actividades al tiempo que se garantizaban la seguridad, la protección y el bienestar del personal y la seguridad de los locales y bienes de las Naciones Unidas. Habida cuenta de que los funcionarios eran los principales motores de los programas de las Naciones Unidas, la contribución más importante del sistema de gestión de la seguridad a la ejecución de programas consistía en garantizar la seguridad del personal mientras llevaba a cabo su labor, incluso en las zonas calificadas de alto riesgo.

5. Se informó también a la Comisión Consultiva de que el marco revisado reconocía, por primera vez, que la continuidad de la ejecución de programas siempre comportaba un riesgo residual. A ese respecto, la Comisión Consultiva observa que en el marco revisado se afirma que “al aceptar la responsabilidad y la rendición de cuentas por la gestión de la seguridad, las Naciones Unidas reconocen que puede haber muertos o heridos, pese a que se hagan los esfuerzos apropiados y se apliquen medidas para reducir a un nivel aceptable los riesgos para su personal, locales y bienes” (véanse A/65/320 y Corr.1, anexo I, secc. A, párr. 4).

6. En la sección D del marco de rendición de cuentas se aclaran las funciones y responsabilidades de todos los agentes del sistema de gestión de la seguridad, desde el Secretario General, quien, en su calidad de Oficial Administrativo Jefe de la Organización, debe rendir cuentas ante los Estados Miembros de la seguridad general del personal, los locales y los bienes de las Naciones Unidas en los lugares de destino en que hay sedes y sobre el terreno, hasta los auxiliares de seguridad locales, que son contratados a nivel nacional y colaboran en la preparación de las evaluaciones de los riesgos de seguridad y las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria, y en la supervisión de la aplicación de las políticas y los procedimientos de seguridad (ibíd., secc. D, párrs. 8, 25 y 26). En el anexo II del informe del Secretario General se ofrece información más detallada sobre las

funciones y responsabilidades específicas de todos los agentes a los que se hace referencia en el marco.

7. En el marco revisado para la rendición de cuentas se especifica, entre otras cosas, que los oficiales designados son nombrados por el Secretario General y acreditados como tales ante el gobierno anfitrión en cada país o zona designada en que las Naciones Unidas estén presentes. El oficial designado debe rendir cuentas al Secretario General, por conducto del Secretario General Adjunto de Seguridad, y es responsable de la seguridad del personal, los locales y los bienes de las Naciones Unidas en todo el país o en la zona designada (ibíd., párr. 13). No obstante, la Comisión Consultiva observa que algunos agentes mencionados en el marco, en particular los oficiales de seguridad de un solo organismo y el personal empleado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, no parecen estar directamente subordinados al oficial designado. En respuesta a su pregunta, se explicó a la Comisión que las operaciones de las misiones sobre el terreno tendían a desarrollarse en entornos de seguridad en red en que la información sobre cuestiones de seguridad se intercambiaba en sentido horizontal y vertical. Así pues, si bien los oficiales de seguridad de un solo organismo, por ejemplo, rendían cuentas al jefe ejecutivo de sus respectivas organizaciones, en lugar de directamente al oficial designado, también les incumbía la responsabilidad de prestar apoyo al oficial designado mediante la coordinación con el asesor jefe de seguridad/asesor de seguridad.

8. En la sección I.C de su informe, el Secretario General ofrece una sinopsis del nuevo sistema de niveles de seguridad, el cual, por recomendación del Grupo Independiente, reemplazará al actual sistema de fases de seguridad. El Secretario General afirma, entre otras cosas, que el nuevo sistema de niveles de seguridad tiene por objeto brindar apoyo al proceso más general de gestión de los riesgos de seguridad de las Naciones Unidas. Se trata de un instrumento que, de manera precisa y transparente, refleja el entorno específico de seguridad basado en amenazas en el cual realiza su cometido el sistema de las Naciones Unidas, y se sustenta en una evaluación estructurada de las amenazas con categorías normalizadas de amenazas que se pueden evaluar de manera uniforme mediante variables normalizadas, de modo que el mismo proceso técnico analítico pueda aplicarse en todo el mundo.

9. En respuesta a su pregunta, la Comisión Consultiva recibió información pormenorizada sobre la lógica en que se basaba la introducción del nuevo sistema de niveles de seguridad, la metodología empleada para su elaboración y puesta a prueba y el calendario de implantación. En síntesis, la Comisión fue informada de que el nuevo sistema se basaba en un análisis de amenazas y peligros que se sometían a la evaluación estructurada de las amenazas anteriormente mencionada. En la evaluación de las amenazas se empleaban cinco categorías generales, a saber, cuatro amenazas (conflicto armado, terrorismo, delito y disturbios civiles) y peligros. Dado que algunas amenazas, en su fase de mayor gravedad, resultaban más peligrosas para las Naciones Unidas que otras, se asignaba a cada categoría un peso diferente de modo que el nivel de seguridad resultante reflejase mejor la realidad. Cada categoría de amenaza o peligro se examinaba por separado y se desglosaba en tres componentes (intención, capacidad y contexto de inhibición de las amenazas; historia, intensidad y gravedad; y alerta sobre peligros y preparación al respecto). A cada uno de los tres componentes se le asignaba un valor determinado en función de los hechos sobre el terreno y el criterio profesional. A continuación se sumaban los valores ponderados correspondientes a cada categoría y se utilizaban para

determinar el nivel de seguridad. El nuevo sistema se componía de seis niveles enumerados del 1 al 6 (mínimo a extremo). No existía un nivel cero porque el sistema, según se había diseñado, reconocía la existencia de riesgos latentes incluso en los entornos más seguros.

10. De acuerdo a la información presentada, la Comisión Consultiva observa que los niveles de seguridad tienen por objeto servir como punto de partida para la adopción de medidas de gestión, y que en el nuevo sistema la determinación de los niveles de seguridad se desvincula de las decisiones administrativas y financieras al eliminarse las medidas de seguridad (reubicación, evacuación) y los derechos relacionados con la seguridad (prestación por condiciones de vida peligrosas) que anteriormente se activaban de manera automática cuando se declaraban determinadas fases de seguridad. Al presente informe se adjunta un cuadro en que se resumen los seis niveles de seguridad del nuevo sistema, las medidas de gestión recomendadas y el correspondiente nivel de autoridad y supervisión recomendado (véase el anexo).

11. Como señala el Secretario General en los párrafos 12 a 20 de su informe, el nuevo sistema de niveles de seguridad se ha puesto a prueba con carácter experimental en Colombia, Israel/Ribera Occidental/Gaza, Kenya, Somalia y el Sudán y se está implantando en tres etapas. Está previsto que el nuevo sistema entre en pleno funcionamiento el 1 de enero de 2011. En respuesta a una pregunta, los representantes del Secretario General confirmaron que el Departamento de Seguridad confiaba en que la implantación hubiera finalizado en la fecha prevista.

12. En los párrafos 21 y 22 del informe del Secretario General se proporciona información sobre las directrices relativas al riesgo aceptable, que se han elaborado en apoyo del paradigma “cómo permanecer” y describen la forma en que la Organización puede aceptar niveles más elevados de riesgo residual cuando existe la necesidad de ejecutar programas esenciales. Las directrices se pusieron a prueba en cinco lugares al mismo tiempo que el sistema de niveles de seguridad. El Secretario General señala que, si bien las opiniones recabadas de los participantes en el proyecto experimental fueron muy positivas, se reconoció que la parte del modelo que se refería a determinar “la importancia crítica de los programas” requería tanto definiciones claras como el establecimiento de un marco bien definido para la adopción de decisiones. En respuesta a su pregunta, se informó a la Comisión Consultiva de que para evaluar la importancia crítica de los programas en zonas de alto riesgo era preciso determinar con exactitud quiénes se encontraban sobre el terreno y en qué consistía su labor, a fin de sopesar el valor del programa y el riesgo adicional necesario para ejecutarlo.

13. La Comisión Consultiva observa en el párrafo 22 del informe del Secretario General que el Comité de Alto Nivel sobre Gestión ha establecido un grupo de trabajo para examinar la cuestión de la importancia crítica de los programas. En respuesta a su pregunta, se informó a la Comisión de que el grupo de trabajo estaba formado por representantes de las organizaciones que integraban la Junta de los jefes ejecutivos con grandes operaciones sobre el terreno (a saber, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa Mundial de Alimentos) y por representantes de la Oficina

de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Seguridad y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Al grupo de trabajo le había sido encomendada la tarea de definir los niveles de importancia crítica de los programas y elaborar un marco común para la adopción de decisiones con arreglo a las directrices relativas al riesgo aceptable, y estaba previsto que presentase sus recomendaciones al Comité de Alto Nivel sobre Gestión en su período de sesiones del segundo trimestre de 2011.

14. La Comisión Consultiva considera que el cambio de mentalidad institucional en favor del enfoque “cómo permanecer” frente al enfoque “cuándo salir” impone una responsabilidad de gestión mucho mayor a los encargados de adoptar decisiones en materia de seguridad, puesto que el éxito del funcionamiento de su componente principal, el sistema de niveles de seguridad, depende de que a) el asesor de seguridad (u otro oficial competente) lleve a cabo una evaluación cuantitativa fiable de las amenazas, y b) los encargados de adoptar decisiones en materia de seguridad se aseguren de que todos los agentes sobre el terreno confíen en que se están adoptando las medidas adecuadas adaptadas al nivel específico de amenaza o peligro.

15. La Comisión Consultiva considera que una mayor responsabilidad de gestión requiere una estructura jerárquica más clara, en particular en situaciones en que pueda haber vidas en peligro. A este respecto, la Comisión aplaude las medidas adoptadas por el Departamento de Seguridad y el grupo directivo de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad para examinar y actualizar el marco para la rendición de cuentas, y recomienda que la Asamblea General tome nota de ellas. No obstante, la Comisión observa que, si bien en el marco revisado se aclaran las funciones y responsabilidades de todos los agentes del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, así como sus relaciones jerárquicas, no se hace referencia a las consecuencias del incumplimiento. La Comisión confía en que se aplicarán los mecanismos existentes de vigilancia del desempeño del personal directivo para subsanar las posibles deficiencias.

16. La Comisión Consultiva insiste en la importancia de las directrices relativas al riesgo aceptable como parte fundamental del proceso de gestión de los riesgos de seguridad. Consciente de la necesidad de la rendición de cuentas en todas las etapas del proceso, la Comisión confía en que la labor que se está realizando en relación con la cuestión de la importancia crítica de los programas se traduzca en el establecimiento de un marco común para la adopción de decisiones que especifique, entre otras cosas, a quién corresponde la responsabilidad de adoptar dichas decisiones.

## **II. Estimaciones revisadas relativas al presupuesto por programas para el bienio 2010-2011 en relación con la sección 5, Operaciones de mantenimiento de la paz**

17. La parte II del informe del Secretario General se presenta en cumplimiento de la sección VI, párrafo 3, de la resolución 64/245 de la Asamblea General, en que la Asamblea hizo suyas las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Consultiva relativas a los recursos de emergencia adicionales para reforzar el nivel

de seguridad del personal de las Naciones Unidas que prestaba servicio en el Afganistán y otros lugares de alto riesgo.

18. En los párrafos 25 y 26 de su informe, el Secretario General afirma que, tras los atentados perpetrados recientemente en el Pakistán, el Departamento de Seguridad determinó que el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) era vulnerable. De conformidad con el Secretario General, la evaluación de la seguridad llevada a cabo en el complejo del cuartel general de Islamabad indicó que, a fin de hacer frente a los problemas de seguridad actuales, se debían adoptar medidas reforzadas de seguridad en forma de mejoras inmediatas en la seguridad física del complejo del cuartel general y se debía contratar personal de seguridad adicional. En el párrafo 30 de su informe, el Secretario General afirma también que las necesidades adicionales de recursos se consideran esenciales para la seguridad del personal. En respuesta a su pregunta, se informó a la Comisión Consultiva de que la mayoría de los recursos solicitados constituían gastos no recurrentes.

19. Las necesidades adicionales de recursos para mejoras de seguridad consisten aproximadamente en lo siguiente:

a) 147.700 dólares correspondientes a dos puestos adicionales: un puesto de Oficial Jefe de Seguridad de categoría P-4 y un puesto de Auxiliar de Información de Seguridad de contratación local. De conformidad con el Secretario General, los dos puestos propuestos reforzarían la estructura de gestión de la seguridad de la misión al nivel requerido por la seguridad del personal, conforme lo determinase el Departamento de Seguridad. El Auxiliar de Información de Seguridad ayudaría en la reunión y gestión de datos relacionados con la seguridad. El Oficial Jefe de Seguridad asesoraría al Jefe de la UNMOGIP de cuestiones de seguridad, realizaría labores de enlace con las autoridades de seguridad pakistaníes locales y dirigiría todas las tareas de seguridad necesarias para dar apoyo a la misión (véase A/65/320, párr. 31). En respuesta a su pregunta, se informó a la Comisión Consultiva de que se necesitaba un puesto de categoría P-4 cuyo titular desempeñara funciones de liderazgo profesional de alto nivel en materia de seguridad;

b) 615.000 dólares en concepto de mobiliario y equipo, de los que 420.000 dólares corresponden a tres camiones blindados y 195.000 dólares a 130 chalecos a prueba de balas y cascos. El Secretario General señala que los camiones blindados, dos de los cuales estarían localizados en Islamabad y uno en Srinagar, serían elementos críticos para mitigar la vulnerabilidad de los desplazamientos por carretera, especialmente en zonas en las que podría haber bombas colocadas en los caminos y ataques premeditados. Los chalecos a prueba de balas y los cascos reemplazarían al equipo en uso, que resulta inadecuado en vista del aumento del nivel de amenaza (ibíd., párr. 32);

c) 2.396.000 dólares en concepto de mejora de locales en el complejo del cuartel general de Islamabad, de los cuales 1.450.600 dólares se destinarían a reemplazar los muros exteriores y techos de cabinas modulares por una membrana estructural externa más duradera (acero inoxidable); 459.000 dólares financiarían la construcción de una sala segura y una fachada de ladrillos de cemento para proteger contra los efectos de dispositivos explosivos improvisados transportados en vehículos; 337.200 dólares se destinarían a la adquisición de un sistema de extinción de incendios; y 149.200 dólares financiarían la instalación de gaviones Hesco, una

puerta principal reforzada, alumbrado perimetral adicional y dispositivos de control biométrico de acceso (ibíd., párr. 33).

20. En el párrafo 35 del informe del Secretario General se exponen las medidas que debe adoptar la Asamblea General. **Si bien la Comisión Consultiva sostiene desde hace tiempo que no es conveniente adoptar un enfoque fragmentario del proceso presupuestario, reconoce el carácter excepcional y urgente de esta solicitud. Por consiguiente, la Comisión recomienda que la Asamblea General apruebe el establecimiento, a partir del 1 de enero de 2011, de los dos puestos nuevos (un puesto de P-4 y un puesto de contratación local) mencionados en el párrafo 19 a) *supra*, y consigne la suma total de 3.181.100 dólares en el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, que comprende aumentos en la sección 5, Operaciones de mantenimiento de la paz, y la sección 35, Contribuciones del personal, que se compensará con una suma equivalente en la sección 1 de ingresos, Ingresos por concepto de contribuciones del personal.**

## Anexo

### Cuadro en que se resumen los seis niveles del nuevo sistema de niveles de seguridad, las medidas de gestión recomendadas y el correspondiente nivel de autoridad y supervisión

<i>Nivel de seguridad</i>	<i>Medidas de gestión recomendadas</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Nivel de supervisión</i>
6 Extremo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Gestión de la Seguridad se reúne <b>al menos</b> una vez por semana (a discreción del oficial designado)</li> <li>• Reevaluación de las necesidades de personal y la habilitación de seguridad con arreglo al modelo de riesgo aceptable y el nuevo concepto de operaciones y plan de seguridad</li> <li>• Habilitación de seguridad externa aprobada por el Secretario General Adjunto de Seguridad</li> </ul>	Secretario General	
5 Elevado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Gestión de la Seguridad se reúne <b>al menos</b> una vez por semana (a discreción del oficial designado)</li> <li>• Reevaluación de las necesidades de personal y la habilitación de seguridad con arreglo al modelo de riesgo aceptable (reubicación/evacuación del personal en puestos no esenciales)</li> <li>• Se necesita habilitación de seguridad</li> </ul>	Oficial designado	Secretario General Adjunto de Seguridad (validación en un plazo de 24 horas)
4 Considerable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Gestión de la Seguridad se reúne <b>al menos</b> una vez por semana (a discreción del oficial designado)</li> <li>• Reevaluación de las necesidades de personal y la habilitación de seguridad con arreglo al modelo de riesgo aceptable</li> <li>• Se necesita habilitación de seguridad</li> <li>• No se celebran conferencias externas</li> </ul>	Oficial designado	Secretario General Adjunto de Seguridad (validación en un plazo de 24 horas)
3 Moderado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Gestión de la Seguridad se reúne <b>al menos</b> una vez al mes</li> <li>• Se necesita habilitación de seguridad</li> <li>• Las conferencias externas deben ser autorizadas por el oficial designado</li> </ul>	Oficial designado	Director de la División de Operaciones Regionales del Departamento de Seguridad (validación en un plazo de 24 horas)



<i>Nivel de seguridad</i>	<i>Medidas de gestión recomendadas</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Nivel de supervisión</i>
2 Bajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Gestión de la Seguridad se reúne <b>al menos</b> dos veces al año</li> <li>• Implantación de un sistema de habilitación de seguridad</li> <li>• Los organizadores de las conferencias externas deben informar al respecto al oficial designado</li> </ul>	Oficial designado	Director de la División de Operaciones Regionales del Departamento de Seguridad (validación en un plazo de 24 horas)
1 Mínimo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Gestión de la Seguridad se reúne <b>al menos</b> dos veces al año</li> <li>• Todos los viajes oficiales deben notificarse</li> </ul>	Oficial designado	Director de la División de Operaciones Regionales del Departamento de Seguridad