



Asamblea General

Distr. general
12 de marzo de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 142 de programa

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

Evaluación programática de la actuación y los resultados de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“A pesar de la inversión sin precedentes en operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo, el lento progreso en la reforma del sector de la seguridad y el establecimiento del estado de derecho significa que parece improbable que los parámetros del Consejo de Seguridad respecto de la salida de la Misión se puedan cumplir en el futuro inmediato”

Resumen

Las Naciones Unidas llevan a cabo actividades continuas de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo desde 1999. La Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) fue reconfigurada en 2010 como una misión de estabilización, con el nombre de Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). El mandato de la Misión ha sido siempre promover el afianzamiento de la paz y la estabilización apoyando medidas de reforma del sector de la seguridad, la celebración de elecciones y la extensión de la autoridad del Estado. Operando en un territorio en su mayor parte inaccesible y en un entorno político y militar complejo, en un momento la Misión llegó a desplegar 27.000 efectivos militares y funcionarios civiles y dispone de una de las flotas de aviones más grandes de la historia del mantenimiento de la paz. Su costo nominal acumulado supera los 11.500 millones de dólares de los Estados Unidos. La protección de los civiles sigue siendo su máxima prioridad y el problema más difícil al que se enfrenta. Esta es la primera evaluación de la Misión realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.



Las actividades militares y civiles de la Misión han ayudado a aumentar la seguridad en la República Democrática del Congo. La Misión prestó apoyo a la aplicación del Acuerdo de Cesación del Fuego de Lusaka y otros acuerdos posteriores en virtud de los cuales las fuerzas armadas extranjeras se retiraron del territorio congoleño y las relaciones con los Estados vecinos mejoraron.

Las operaciones constantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz, incluidas las operaciones conjuntas con las Fuerzas Armadas Congoleñas, han prevenido conflictos armados en la República Democrática del Congo. Los conflictos y los actos conexos de violencia siguen amenazando a la población pero ahora se producen en su mayoría solo en cinco provincias orientales donde la situación es más precaria e inestable. El apoyo de la Misión ha servido para mejorar la capacidad de la fuerza nacional de policía y las Fuerzas Armadas Congoleñas, pero la política de integración, de acuerdo con la cual los excombatientes de los grupos armados se incorporan a esos servicios, ha causado problemas. Las iniciativas de desarme y reintegración han reducido la capacidad de los grupos armados restantes.

La Misión desempeña un papel fundamental posibilitando la actuación del Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil. Ha apoyado dos ciclos de elecciones y facilita la prestación de asistencia humanitaria y la labor de la sociedad civil. Ha prestado especial atención a las cuestiones de género, los actos de violencia sexual relacionados con el conflicto y los derechos humanos.

Con criterio proactivo, la Misión ha adoptado medidas para resolver problemas que también se plantean en otras operaciones de mantenimiento de la paz. Sus innovaciones, entre ellas el empleo de auxiliares de enlace con la comunidad para hacer más fácil la interacción entre el personal de la Misión, las tropas y las comunidades locales, y el proyecto de uso de perfiles que permite poner en práctica la política de diligencia debida, pueden servir de modelos para otras misiones de mantenimiento de la paz.

La consecuencia del lento progreso en la reforma del sector de la seguridad y el establecimiento del estado de derecho es que parece improbable que los parámetros del Consejo de Seguridad respecto de la salida de la Misión se cumplan en el futuro inmediato. El cumplimiento de esos parámetros escapa a las posibilidades de la Misión y de las Naciones Unidas por sí solas y quizás no se pueda lograr si se persiste en el actual curso de acción. Aún no se ha satisfecho el requisito primordial para cumplir los parámetros, a saber, una colaboración auténtica entre las Naciones Unidas y el Gobierno con responsabilidad compartida por las actividades y los resultados. Para un progreso sostenido también es necesario que haya una colaboración auténtica entre todos los agentes de la comunidad internacional en la República Democrática del Congo a fin de que se pueda ofrecer al Gobierno un apoyo más coherente y eficaz y medir objetivamente los progresos efectuados.

Las Naciones Unidas deben limitar los riesgos para su reputación creados por la idea de que la actuación de la Misión es deficiente y por las sospechas de que su ayuda a la labor del Gobierno y sus fuerzas de seguridad significa que se apoya a la administración política actual. Las expectativas sobre la Misión parecen ser desmesuradamente grandes y generan desaliento en los distintos sectores nacionales e internacionales interesados, así como la sensación de que no se tienen en cuenta las necesidades reales. Las Naciones Unidas y la MONUSCO deben tomar medidas para asegurar que el mandato de la Misión sea ampliamente conocido y para que se aprecie que sus actividades son reflejo y ejemplo de los valores de imparcialidad e

integridad que defienden las Naciones Unidas. Son muchos quienes han manifestado su beneplácito por las medidas ya tomadas para actuar con la debida diligencia y con decisión en contra de la explotación sexual y los abusos cometidos por personal de la Misión.

En el presente informe se incluyen recomendaciones para contrarrestar las amenazas a que hacen frente la Misión y las Naciones Unidas, para determinar si las innovaciones de la Misión se deben usar en forma más amplia en otras operaciones de mantenimiento de la paz y para asegurar que la Misión pueda hacer los progresos necesarios para su salida al final del proceso.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Antecedentes	4
III. Metodología.....	7
IV. Resultados	8
A. La Misión ayudó a aumentar la estabilidad en la República Democrática del Congo..	8
B. La Misión ha prestado apoyo al ejército nacional y a la policía a pesar de haber tropezado con dificultades	12
C. El progreso en la reforma del sector de la seguridad y el establecimiento del estado de derecho ha sido lento.....	14
D. La Misión desempeña un papel fundamental posibilitando la actuación del Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil.....	16
E. Se ha prestado especial atención a las cuestiones de género y los derechos humanos .	18
F. Internamente, la Misión en general realiza una gestión coherente en un entorno difícil	20
G. Parece improbable que los parámetros de salida se cumplan en el futuro inmediato ..	24
V. Conclusión.....	25
VI. Recomendaciones	27
Anexo	
Memorando de fecha 19 de marzo de 2012 dirigido a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.....	29

I. Introducción

1. Las Naciones Unidas llevan a cabo actividades continuas de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo desde 1999. La Misión, cuyo nombre original fue Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), en 2010 pasó a ser la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). El presente informe contiene la primera evaluación de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo. La evaluación se concentró en la eficacia alcanzada por la Misión en el logro de los objetivos establecidos en los sucesivos mandatos del Consejo de Seguridad.

2. En muchos sentidos, la MONUC representó una nueva era en las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Creada en vísperas de la publicación del informe Brahimi del año 2000¹, en el que se reconsideró todo el enfoque de las Naciones Unidas respecto del mantenimiento de la paz, la Misión fue una operación integrada de paz de las Naciones Unidas destinada a prevenir conflictos y a labores de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz.

3. La protección de los civiles sigue siendo la prioridad máxima de la Misión. Sin embargo, su mandato se ha ampliado y modificado con el transcurso del tiempo, como reflejo de los cambios producidos en el entorno político y de seguridad en que ha funcionado. Si bien la MONUC originalmente pudo actuar en forma independiente en la ejecución de algunas de sus tareas, la iniciativa se ha traspasado cada vez más al Gobierno elegido. El mandato actual de la MONUSCO hace hincapié en el apoyo a los esfuerzos de afianzamiento de la paz y de estabilización dirigidos por el Gobierno.

4. El presente informe comienza con una breve historia de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo desde 1999. Se hace una explicación breve de los métodos utilizados, que va seguida de los resultados de la evaluación, y después se presentan las conclusiones. Por último, en el informe aparecen recomendaciones dirigidas a la MONUSCO y a los departamentos competentes de la Secretaría. Aunque son técnicamente dos misiones distintas la MONUC y la MONUSCO, se llevaron a cabo en forma consecutiva y en todo este informe, cuando se habla de “la Misión”, se hace referencia a ambas. La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) publicará un análisis más detallado de los resultados relativos a las cuestiones de género.

II. Antecedentes

Actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo

5. Las Naciones Unidas llevan a cabo actividades continuas de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo desde 1999 y además hubo allí una operación anterior de mantenimiento de la paz entre 1960 y 1964. La intervención

¹ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809).

actual fue desencadenada por las hostilidades entre milicias armadas que precedieron y que siguieron a la asunción del mando por el Presidente Laurent-Désiré Kabila en 1998. En julio de 1999, el Secretario General dijo que la situación se caracterizaba por “violaciones de derechos humanos abismantes, generalizadas y sistemáticas” y que había provocado “sufrimiento horrible a un país que ya debe soportar la pesada carga de la pobreza y el abandono”².

6. El Consejo de Seguridad creó la MONUC en noviembre de 1999³, tras la firma del Acuerdo de Cesación de Fuego de Lusaka. Desde 1999, el Consejo ha respondido a la evolución seguida por la República Democrática del Congo prorrogando y modificando el mandato de la Misión. En febrero de 2000, autorizó un aumento de los efectivos militares y amplió el mandato de la Misión⁴. En 2007, el mandato de la MONUC comprendía 24 elementos separados⁵ que el Consejo de Seguridad enumeró por orden de prioridad en 2008⁶.

7. A comienzos de 2010, el Presidente Kabila manifestó que había llegado el momento de permitir que el país “volara con sus propias alas” y que se debía empezar a reducir la fuerza de la MONUC⁷. En mayo de 2010, el Consejo de Seguridad modificó el nombre de la Misión para que pasase a ser Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, autorizó la retirada de un máximo de 2.000 efectivos de mantenimiento de la paz, con lo cual estableció una dotación máxima autorizada de 19.815 efectivos militares, y dio instrucciones a la Misión de concentrarse en la estabilización y el afianzamiento de la paz pero manteniendo la protección de los civiles como su máxima prioridad⁸.

8. En los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad se ha hecho cada vez más hincapié en la función de la Misión consistente en prestar apoyo y ayuda al Gobierno y progresivamente se ha dado cada vez menos libertad a la Misión para funcionar en forma independiente. De los 20 elementos del mandato establecidos para la MONUSCO por el Consejo de Seguridad en su resolución 1925 (2010), en 17 de ellos se dispone que la Misión debe “apoyar”, “ayudar”, “colaborar estrechamente con” o actuar “en estrecha consulta con” y, respecto de las elecciones, si hay “previa solicitud expresa” del Gobierno de la República Democrática del Congo o de las autoridades congoleñas en relación con cuestiones determinadas.

9. La estructura actual de la MONUSCO refleja la complejidad de su mandato y la amplia variedad de las actividades que lleva a cabo. Esas actividades se clasifican según cinco componentes presupuestarios, a saber:

- Seguridad y protección de los civiles
- Estabilización de las zonas afectadas por el conflicto
- Apoyo en materia de justicia, seguridad y derechos humanos

² Véase S/1999/790, párr. 13.

³ Resolución 1279 (1999) del Consejo de Seguridad.

⁴ Resolución 1291 (2000) del Consejo de Seguridad.

⁵ Resolución 1756 (2007) del Consejo de Seguridad.

⁶ Resolución 1856 (2008) del Consejo de Seguridad.

⁷ Véase S/2010/164, párr. 100.

⁸ Resolución 1925 (2010) del Consejo de Seguridad.

- Instituciones democráticas y consolidación de la paz
- Apoyo a la Misión

La MONUSCO tiene más de 20 funciones sustantivas separadas de cuyo cumplimiento es responsable el Representante Especial del Secretario General para la República Democrática del Congo. El cuartel general de Kinshasa presta apoyo a 15 dependencias sobre el terreno, un centro logístico que funciona en Entebbe (Uganda) y oficinas de enlace en Pretoria (Sudáfrica), Kigali y Kampala.

10. Dado que la mayor parte del país es inaccesible por carretera, la Misión depende del uso de aviones para apoyar muchas de sus actividades. En enero de 2012 su flota de aeronaves estaba integrada por 63 unidades, de las cuales 20 eran aviones militares, y era una de las más grandes de la historia de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

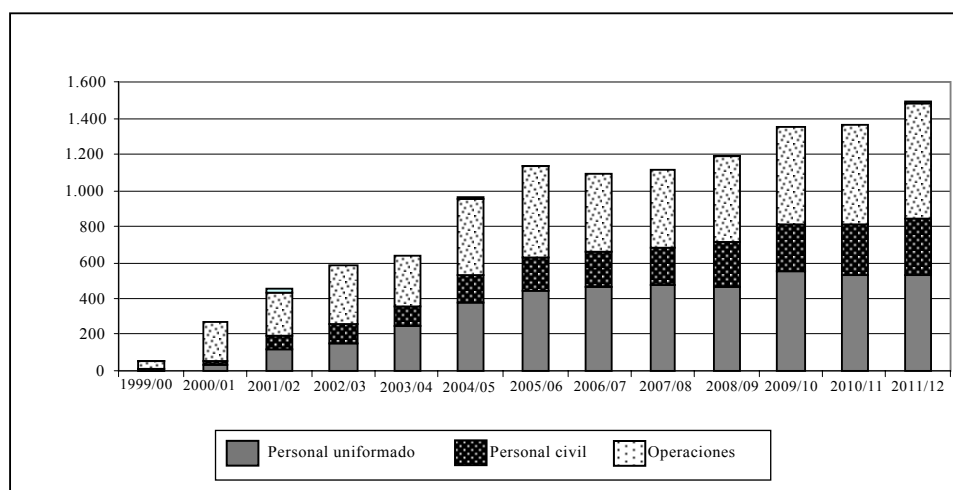
Presupuesto y recursos

11. La MONUC se estableció con un presupuesto inicial, en 1999/00, de 58,7 millones de dólares y una dotación autorizada de 5.537 efectivos militares y 344 funcionarios nacionales e internacionales. En 2005/06, el presupuesto superaba el nivel de 1.100 millones de dólares y en 2009/10, su último año de funcionamiento, había excedido la suma de 1.300 millones de dólares. El presupuesto aprobado para 2011/12 para la MONUSCO, incluido el apoyo para las elecciones, asciende a 1.486.486.000 dólares. En el gráfico I se muestra la evolución del presupuesto a lo largo del tiempo.

Gráfico I

Presupuesto autorizado de la MONUC y la MONUSCO, 1999/00 a 2011/12

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



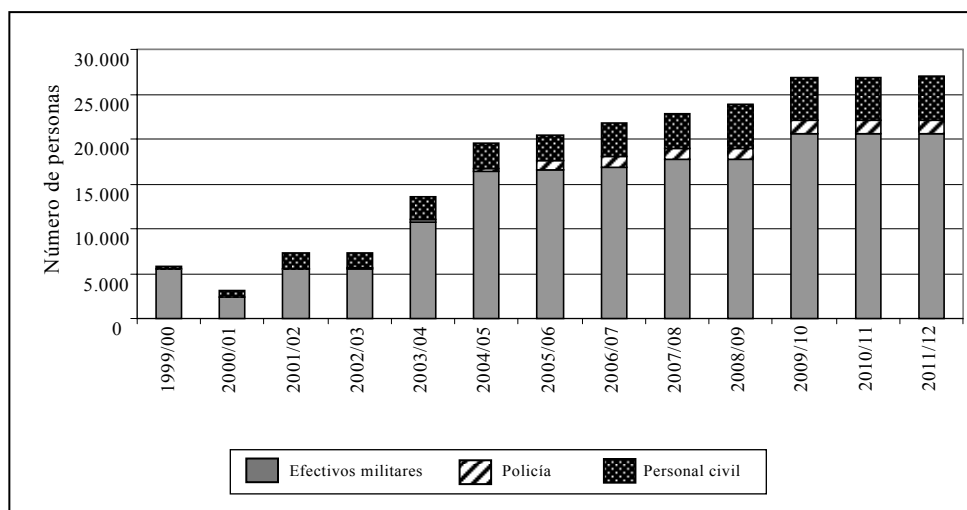
Fuente: A/55/935, A/56/660, A/56/897, A/57/683, A/58/701, A/60/389, A/60/840, A/61/767, A/62/755, A/63/806, A/64/670, A/65/744, A/66/584.

12. En abril de 2011, la Misión tenía 17.009 efectivos militares, 731 observadores militares, 1.255 agentes de policía, 986 funcionarios civiles internacionales, 2.781 funcionarios civiles locales y 616 Voluntarios de las Naciones Unidas.

13. A medida que la Misión amplió sus actividades, del mantenimiento de la seguridad a la prestación de apoyo al afianzamiento de la paz y el desarrollo de las instituciones nacionales, la participación de las fuerzas militares en los recursos financieros y humanos se estabilizó, mientras que la parte correspondiente al personal civil aumentó levemente. De todos modos, las fuerzas militares y de policía siguen concentrando la mayor parte de la dotación (véase el gráfico II).

Gráfico II

Recursos humanos de la MONUC y la MONUSCO, 1999/00 a 2011/12



Fuente: Véase el gráfico I.

III. Metodología

14. En la evaluación se examinaron los resultados y la actuación general de la Misión desde su creación hasta diciembre de 2011, prestando particular atención al período posterior a las elecciones nacionales de 2006. En la evaluación se tuvieron en cuenta los factores que limitan el desempeño de la Misión y los riesgos para su éxito en el futuro.

15. La eficiencia de las operaciones de la Misión no se examinó a fondo. Se consideró que las cuestiones más importantes eran los resultados obtenidos y la actuación, habida cuenta de la duración y el costo de la Misión y la falta de toda evaluación a fondo previa. Las actividades de la Misión están sujetas a la supervisión ordinaria abarcada por la función de auditoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

16. En vista de la importancia que las cuestiones de género tienen para el éxito de esta Misión, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna colaboró con ONU-Mujeres, entidad que aportó los servicios de un evaluador para el equipo de evaluación. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de

Supervisión Interna retuvo toda la responsabilidad respecto de los materiales presentados en este informe.

17. Los resultados expuestos se basan en:

a) El examen de materiales publicados, que comprenden documentos internos y públicos de las Naciones Unidas y publicaciones externas sobre la República Democrática del Congo;

b) Una encuesta hecha por medios electrónicos de las opiniones sobre los logros y la gestión de la Misión con una muestra al azar de 610 funcionarios de la MONUSCO⁹;

c) Entrevistas semiestructuradas hechas personalmente o por teléfono con 240 personas entre las que se contaban:

- Funcionarios de la MONUSCO
- Funcionarios del equipo de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
- Funcionarios de los departamentos pertinentes de la Secretaría
- Funcionarios del Gobierno de la República Democrática del Congo
- Representantes de Estados Miembros de las Naciones Unidas
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales
- Otros interesados.

18. Tres expertos en mantenimiento de la paz reconocidos internacionalmente revisaron el mandato de la evaluación y el proyecto de informe. La Misión y algunos funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno hicieron observaciones sobre un proyecto preliminar del informe. En el anexo figura su respuesta al informe definitivo. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna da las gracias a los dos departamentos y a la MONUSCO por la cooperación y la asistencia prestadas durante la realización de la evaluación.

IV. Resultados

A. La Misión ayudó a aumentar la estabilidad en la República Democrática del Congo

19. La prioridad principal de la Misión ha sido y sigue siendo la protección de los civiles. Los indicadores de progreso¹⁰ muestran los cambios en relación con distintos tipos de amenazas. Aunque a veces los indicadores adolecen de falta de

⁹ La encuesta se efectuó entre el 28 de noviembre de 2011 y el 20 de enero de 2012 y tuvo una tasa de respuesta de 31% y un intervalo de confianza de por lo menos $\pm 3,89\%$ (al nivel del 95%).

¹⁰ Según figuran en los informes sobre la ejecución de los presupuestos, en el caso más reciente en el documento A/66/652.

continuidad o se basan en datos que son difíciles de verificar objetivamente, algunos muestran mejoras considerables en materia de estabilidad a lo largo de los años de actuación de la Misión (véase el recuadro).

Acontecimientos que contribuyeron a aumentar la seguridad en la República Democrática del Congo

- Firma del Acuerdo de Cesación del Fuego de Lusaka (julio de 1999)
- Firma del Acuerdo global e inclusivo sobre la transición en la República Democrática del Congo (diciembre de 2002)
- Ningún caso de presencia ilegal en el país de tropas de gobiernos extranjeros desde 2004/05
- Celebración de las elecciones nacionales inaugurales y establecimiento del Gobierno de la República Democrática del Congo (2006)
- Ninguna denuncia desde 2004 de casos en que grupos armados hayan utilizado territorios de Estados vecinos para bases de operaciones
- Intercambio de embajadores entre la República Democrática del Congo y sus vecinos (Burundi, Rwanda, Uganda) (2009/10)
- Desarme y desmovilización de 112.383 excombatientes congoleños hasta junio de 2011
- Repatriación de 24.617 combatientes extranjeros y sus dependientes entre 2002 y julio de 2011
- Regreso a sus comunidades en la República Democrática del Congo de 221.456 refugiados congoleños hasta agosto de 2011
- 42.092 niños quedan en libertad y dejan de pertenecer a grupos armados hasta junio de 2011
- Remoción de minas en zonas extensas; menor número de víctimas de accidentes con minas
- Menos actos de violencia sexual cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad nacionales
- Más casos sometidos a la justicia por el Gobierno de violaciones graves de derechos humanos que dan lugar a condenas

Fuente: Información recopilada de informes sobre la ejecución de los presupuestos de la Misión, 2002/03 a 2010/11.

20. El conflicto armado continúa, sobre todo en las provincias orientales del país, que son las más inestables, pero su naturaleza ha cambiado y ahora es un conflicto dentro de un Estado y no un conflicto entre Estados y cuyo impulso proviene cada vez más de la competencia por controlar recursos económicos. En 2010, la Misión retiró a 1.674 efectivos uniformados.

21. La Misión hizo una contribución notable al aumento de la estabilidad. Su componente militar apoyó la aplicación del Acuerdo de Cesación del Fuego de

Lusaka de 1999 y acuerdos posteriores. La Misión prestó apoyo al Gobierno de transición que funcionó entre 2003 y 2006 y desempeñó un papel importante para facilitar las elecciones de 2006. La Misión alentó y apoyó el mejoramiento de las relaciones de la República Democrática del Congo con sus vecinos, en particular con Rwanda, y facilitó la negociación de acuerdos sobre el regreso de refugiados y sobre la desmovilización, el desarme, la repatriación, el reasentamiento y la reintegración de excombatientes extranjeros, lo cual ha representado un logro importante y visible. Gracias a la firme colaboración de la Misión, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de las Fuerzas Armadas Congoleñas, además de los considerables recursos aportados por donantes, hasta junio de 2011 más de 24.600 excombatientes extranjeros habían sido repatriados a sus países.

22. La Misión ayudó también a desarrollar mecanismos comunes de control de fronteras y seguridad e iniciativas de cooperación económica con los países vecinos. Respondió con decisión a hechos de magnitud y atrocidades¹¹ dentro de sus posibilidades, utilizando una combinación de intervenciones militares y diplomáticas y con el apoyo de miembros de la comunidad internacional y los más altos niveles de dirección de las Naciones Unidas.

23. En las actividades de la Misión para brindar protección se emplearon instrumentos y mecanismos muy eficientes, algunos de los cuales la Misión perfeccionó para aplicarlos a problemas concretos. Los grupos de personal directivo superior sobre la protección establecidos en Kinshasa y las oficinas provinciales ofrecen un sistema de planificación integrada. El grupo de trabajo sobre la protección, los equipos conjuntos de protección y los servicios de información y análisis de la Misión prestan apoyo a aquellos grupos. Un equipo sobre protección y un grupo de acción humanitaria promueven la acción conjunta de otros agentes, entre ellos la sociedad civil. Los auxiliares de enlace con la comunidad y las redes de alerta comunitaria establecen vínculos directos con las comunidades. Los métodos militares proactivos destinados a impedir y desalentar los ataques contra civiles incluyen una mayor frecuencia de los patrullajes a pie; el despliegue en bases militares de nacionales del país contratados como auxiliares de enlace con la comunidad para permitir la comunicación entre personas que hablan idiomas diferentes; el intercambio de información con miembros de la sociedad civil y miembros de la comunidad internacional que trabajan sobre el terreno; y los servicios de escolta a los habitantes de las aldeas, en particular las mujeres cuando viajan a los mercados. Estos medios permiten recoger información de fuentes muy variadas, analizarla en forma colectiva y aprovecharla para fijar un orden de prioridades y planificar las actividades militares y civiles de la Misión. El personal de la Misión y otros interesados han acogido con beneplácito esas iniciativas y el Consejo de Seguridad ha hecho referencia expresa a ellas en sus resoluciones¹².

24. La Misión ha abordado las causas fundamentales del conflicto brindando apoyo a la construcción y el equipamiento de oficinas de compraventa de minerales; capacitando a personal policial y administrativo para su funcionamiento; rastreando y decomisando armas ilegales y ayudando a organizaciones no gubernamentales a

¹¹ Por ejemplo, las matanzas entre grupos tribales en Ituri en 2003, los atentados contra la seguridad antes y después de las elecciones en Kinshasa en 2006 y 2007 y los enfrentamientos locales en la provincia de Ecuador en 2009.

¹² Últimamente en la resolución 1925 (2010), párr. 12 f).

actuar como mediadoras en conflictos a nivel de la comunidad. La remoción de minas ha disminuido la amenaza que para los civiles representan las minas y las municiones sin detonar¹³. El suministro de servicios y la capacitación han ayudado a consolidar los adelantos en materia de seguridad y estabilidad y a reducir la impunidad.

25. A pesar de esos esfuerzos, han aparecido grupos armados, hábiles para aprovechar las deficiencias en materia de seguridad, cuando hay conflictos a nivel de las comunidades o conflictos de otro tipo. El comercio de tierras, armas y recursos sigue ofreciendo oportunidades de enriquecimiento y, cuando la autoridad del Estado es insuficiente, sigue causando conflictos violentos. También continúan las atrocidades, incluidas las violaciones en masa. La población sigue sometida a amenazas en un ambiente de violencia e impunidad generalizadas.

Mayor concentración en la estabilización

26. En su carácter de misión integrada de mantenimiento de la paz, la Misión abarca toda la gama de actividades comprendidas entre el mantenimiento y el afianzamiento y la consolidación de la paz. Teóricamente, la progresión entraña una concentración decreciente en la creación de una situación de estabilidad y una concentración cada vez mayor en la creación de capacidad y de instituciones y el establecimiento del estado de derecho. Ello da lugar a un aumento del número de asociados con los que la Misión debe trabajar. Por lo tanto, los resultados de la Misión cada vez dependen más de la actuación de otros.

27. El establecimiento en 2010 de la MONUSCO como misión de estabilización¹⁴ reforzó su mandato de apoyar los esfuerzos del Gobierno por consolidar la autoridad del Estado en los territorios controlados anteriormente por grupos armados. Esa concentración se acentuó en 2011¹⁵ y repercutió en casi toda la labor de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, en particular en la gobernanza.

28. Las actividades de estabilización se han concentrado en la región oriental del país, donde se basan en el plan de estabilización y reconstrucción del Gobierno para las zonas que han salido de conflictos armados y en la Estrategia Internacional de Apoyo a la Seguridad y la Estabilización. La Misión, que conduce la ejecución y coordinación de la Estrategia, estableció una dependencia de apoyo a la estabilización en Goma (Kivu del Norte) en 2010, que es la única dependencia sustantiva que funciona fuera de Kinshasa. Ahora, se está preparando un programa de afianzamiento de la paz para las provincias no abarcadas por el programa de estabilización, principalmente en la región occidental.

29. La Misión desempeña un papel de coordinación y ejecución con respecto a la planificación, la estrategia y la presupuestación de la estabilización. Altos funcionarios públicos de una provincia oriental creen que la coordinación con la MONUSCO da buenos resultados y que se ha conseguido beneficios para la población local, opinión corroborada por varias organizaciones no gubernamentales en esa provincia. Se mencionaron en particular la construcción y la rehabilitación de carreteras. Los proyectos de efecto rápido atienden necesidades más limitadas pero

¹³ Véanse los datos sobre los productos en el documento A/66/652 y los documentos correspondientes de años anteriores.

¹⁴ Resolución 1925 (2010) del Consejo de Seguridad.

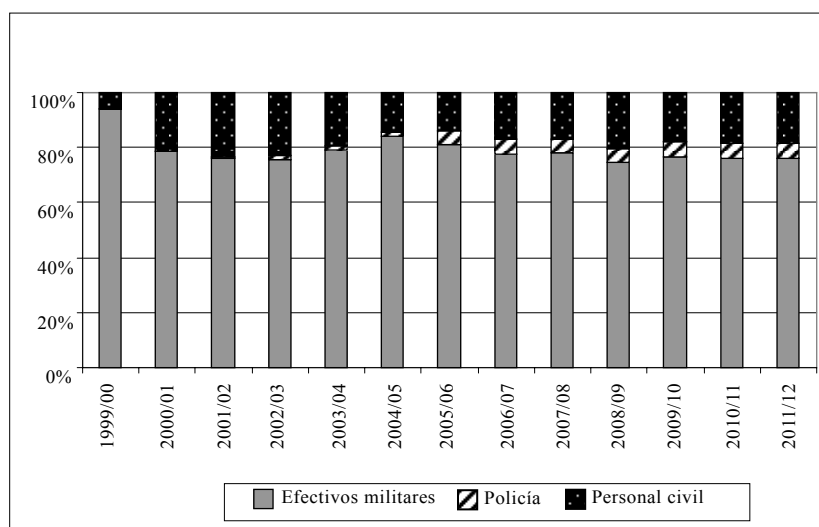
¹⁵ Resolución 1991 (2011) del Consejo de Seguridad.

complementarias de las comunidades y eran considerados particularmente útiles por las organizaciones no gubernamentales, que con frecuencia colaboraban en su ejecución.

30. A medida que la Misión avanza hacia el afianzamiento de la paz, el porcentaje que corresponde a los efectivos militares como parte de la dotación de la Misión disminuirá y aumentará la participación de las fuerzas de policía y el personal civil (véase el gráfico III); sin embargo, la Misión sigue realizando operaciones militares de envergadura. En lugar de disminuir en términos relativos, el personal militar sigue representando más de tres cuartas partes de todo el personal de la Misión. Las fuerzas policiales aumentaron pronunciadamente como proporción del personal de la Misión entre 2004/05 y 2005/06.

Gráfico III

Composición del personal de la Misión, 1999/00 a 2011/12



Fuente: Véase el gráfico I.

B. La Misión ha prestado apoyo al ejército nacional y a la policía a pesar de haber tropezado con dificultades

31. La Misión ha prestado apoyo al ejército congoleño en operaciones conjuntas por lo menos desde 2005, lo cual ha permitido hacer frente en forma coordinada a grupos armados, a veces en colaboración con países vecinos¹⁶. La Misión ha impartido capacitación y proporcionado equipo y otras formas de asistencia, por ejemplo alimentos, servicios médicos, combustible y en algunas ocasiones transporte por vía aérea a las brigadas, sin lo cual las unidades del ejército congoleño no tendrían toda la movilidad operacional que necesitan ni cantidades suficientes de raciones y otros suministros militares¹⁷. Las operaciones conjuntas, sumadas a iniciativas de capacitación con fines específicos, han ayudado a crear

¹⁶ Por ejemplo, Amani Leo, Operation Rwenzori and Operation Rudia II.

¹⁷ Véase S/2007/156, párrs. 48 y 49.

capacidad, condición indispensable para la retirada de los efectivos de mantenimiento de la paz. El apoyo se ha concentrado en zonas en las que la Misión ha desplegado personal uniformado especialmente en el este.

32. A menudo ha sido difícil trabajar con las Fuerzas Armadas Congoleñas. En algunas oportunidades los mandos del ejército no han dado a conocer sus planes y han adoptado decisiones unilaterales sobre movimientos importantes de tropas o hecho pedidos *ad hoc*¹⁸. Por razones de idioma ha habido dificultades de comunicación entre las tropas congoleñas, que en su mayor parte hablan francés, y las de la MONUSCO, que en su mayor parte no lo hablan¹⁹.

33. Una gran proporción de las actividades de la Misión, entre ellas el entrenamiento de batallones congoleños, dependen de la disponibilidad de fondos procedentes de donantes, de expertos e instructores francófonos y de los esfuerzos destinados por el Gobierno a la capacitación y otros programas. Las deficiencias en estos sentidos han sido causa de que en los últimos años no se hayan completado algunos proyectos de entrenamiento²⁰. De todos modos, las operaciones conjuntas, que tienen un gran efecto de emulación tanto en su planificación como en su ejecución, junto con la capacitación estructurada, ofrecen oportunidades evidentes de creación de capacidad a todos los niveles de las instituciones armadas.

34. Ha habido otros obstáculos que han tenido una repercusión negativa mucho mayor. La Misión tiene como parte de su mandato la función de prestar asistencia al proceso de integración, en el marco del cual los excombatientes de grupos armados han sido integrados en las Fuerzas Armadas Congoleñas, con frecuencia con escasa capacitación y una supervisión disciplinaria limitada. La integración, según se ha señalado, ha causado problemas de mando y control, problemas disciplinarios y abusos en materia de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas Congoleñas.

35. La introducción en 2010 de la política de diligencia debida, originalmente denominada “condicionalidad”, en virtud de la cual las Naciones Unidas no dan cooperación ni apoyo a elementos de las Fuerzas Armadas Congoleñas de los que se sabe que han estado implicados en incidentes de violación de los derechos humanos, impuso condiciones y creó mecanismos para evitar esa alineación²¹. Sin embargo, con las operaciones conjuntas se corre el riesgo de vincular a la Misión con un ejército que sigue cometiendo violaciones de derechos humanos, incluidos actos de violencia sexual, y que se aprovecha de la población. La preocupación en ese sentido ha aumentado en vista de la renuencia de las Fuerzas Armadas Congoleñas a entregar a altos oficiales presuntamente involucrados en violaciones de los derechos humanos para que sean enjuiciados²².

36. En los mandatos más recientes del Consejo de Seguridad se han incluido disposiciones explícitas sobre los servicios de policía. En 2003 se propuso por primera vez la creación de una unidad de policía integrada²³ y la MONUC y otros asociados empezaron a dar capacitación y asistencia técnica a la policía nacional

¹⁸ Véase S/2008/218, párr. 38.

¹⁹ En 2010, el 91% de los efectivos militares y el 63% de los policiales procedían de países no francófonos.

²⁰ Véase, por ejemplo, A/65/682, logro previsto 3.1.

²¹ Véase la resolución 1906 (2009) del Consejo de Seguridad, párr. 22.

²² Véase S/2006/390, párr. 53.

²³ Véase S/2003/566, párrs. 40 y 41.

congolesa de conformidad con el marco de coordinación preparado con el Ministerio del Interior²⁴. La Misión ayudó a desarrollar un plan de capacitación de la policía nacional que comprendía módulos sobre la violencia sexual y de género, puso en marcha programas de entrenamiento, prestó asistencia técnica, asesoró sobre la planificación y la gestión de las operaciones, incluso en relación con la seguridad de las elecciones, y suministró equipo. La policía de las Naciones Unidas también prestó servicios de orientación y asesoramiento y la Misión apoyó proyectos de infraestructura, entre otras cosas para construir cuarteles de la policía nacional congoleña, entre otras actividades.

37. En comparación con el apoyo de la Misión a las Fuerzas Armadas Congoleñas, el apoyo prestado a la policía nacional ha tropezado con menos dificultades. Aunque también se ha dado cuenta de violaciones de los derechos humanos y otros problemas de disciplina en la policía nacional, ha habido menos inconvenientes a nivel político y a nivel operacional y los resultados al parecer han sido más previsibles y duraderos. Las operaciones conjuntas se coordinaron correctamente y fueron valoradas positivamente y se dictaron cursos de entrenamiento recurriendo a integrantes de las fuerzas de policía de las Naciones Unidas de habla francesa.

38. Sin embargo, los entrevistados dijeron que las actividades de capacitación de la policía en la República Democrática del Congo habían carecido de integración porque diferentes miembros de la comunidad internacional habían impartido capacitación a distintos componentes de la policía nacional congoleña siguiendo planes de estudio diferentes. Ello había reducido la posibilidad de alcanzar niveles de capacitación y competencias uniformes en toda la fuerza de policía. Los enfoques fragmentarios y la limitada integración con la capacitación destinada a otros componentes del sistema de administración de justicia, por ejemplo a fiscales, tribunales y servicios penitenciarios, impidieron establecer vínculos con el sector más amplio de la justicia en el país.

C. El progreso en la reforma del sector de la seguridad y el establecimiento del estado de derecho ha sido lento

39. Las iniciativas de la Misión referentes a la reforma del sector de la seguridad se concentraron inicialmente en las fuerzas de seguridad, en particular en el servicio de policía, y progresivamente se ampliaron para abarcar al sector judicial y las instituciones penitenciarias. Desde 2003, el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones, las prácticas, la formación, los presupuestos y las normas de conducta en materia de seguridad han figurado explícitamente como componentes del mandato de la Misión. La Misión tiene ahora una dependencia encargada de la reforma del sector de la seguridad, una oficina sobre el estado de derecho y una dependencia independiente sobre servicios penitenciarios. Sin embargo, no parece contar con una estructura de coordinación general para la reforma del sector de la seguridad comparable a la establecida para las actividades de protección.

40. La Misión, a veces en colaboración con otras entidades, ha llevado a cabo actividades concretas, como trabajos de capacitación, incluida la formación de jueces militares y civiles, logística, apoyo para los juicios en tribunales militares y tribunales móviles, la creación de dependencias de apoyo a los fiscales, la ayuda

²⁴ S/2004/650, párrs. 25 y 26.

para las reformas legales y judiciales, incluidas la redacción y la aprobación de leyes sobre cuestiones de género y la adopción del plan nacional de acción contra la violencia sexual, el mejoramiento de las condiciones imperantes en las cárceles y la prestación de asesoramiento y asistencia a grupos de alto nivel establecidos por el Gobierno y los procesos correspondientes²⁵. Encabezó la preparación de un programa multinacional conjunto de las Naciones Unidas de apoyo a la justicia y un proyecto destinado a hacer un censo de las instituciones de seguridad y preparar medios para compartir información entre los interesados en la reforma del sector de la seguridad.

41. La Misión creó además mecanismos para coordinar y armonizar los enfoques y las actividades de los donantes en materia de reforma del sector de la seguridad. Comprendieron grupos de trabajo y un foro de embajadores establecido en 2009.

42. Para apoyar el restablecimiento de la autoridad del Estado y el estado de derecho, la Misión ha facilitado servicios de asesores técnicos para colaborar con el Gobierno a nivel nacional y provincial, ha coordinado la celebración de reuniones de consulta con asociados nacionales e internacionales y ha establecido comités para supervisar las actividades referentes a distintas cuestiones de fondo. Prestó apoyo decisivo para las elecciones nacionales de 2006, que fueron fundamentales para crear condiciones propicias a la vigencia del estado de derecho.

43. Algunos entrevistados manifestaron su desaliento por el hecho de que la Misión se hubiese concentrado en labores de capacitación, equipamiento y construcción en lugar de aplicar un enfoque más holístico respecto de la reforma del sector de la seguridad. Los entrevistados que representaban al Gobierno querían que la Misión celebrara consultas más intensas sobre la planificación, en especial en lo relativo a la capacitación, que se aportaran más fondos para apoyar y poner en práctica las iniciativas de reforma y que se respondiera con más rapidez a las solicitudes de asistencia. A pesar de los esfuerzos hechos por la Misión, la coordinación dentro de la comunidad internacional con respecto a la reforma del sector de la seguridad era limitada, lo cual impedía en parte que los representantes de la comunidad internacional en el país presentaran una posición unificada al Gobierno.

44. Los progresos en la reforma del sector de la seguridad y en relación con el estado de derecho comprenden un mayor acceso a la justicia y los servicios judiciales en la región oriental y la mejora de la capacidad y la infraestructura de la fuerza de policía y, en términos más generales, en relación con la “capacitación, la formación y el empoderamiento”. Los miembros de la comunidad internacional hicieron notar que había habido “progresos reales en la lucha contra la impunidad”, un mayor número de causas incoadas por violaciones de los derechos humanos y “un cambio de las actitudes culturales” en las instituciones del Estado. A lo largo de los años, se aprobó una constitución, se desarrollaron las instituciones parlamentarias, se establecieron estructuras judiciales y otras estructuras públicas, se aprobó una amplia variedad de leyes y se contrató a funcionarios públicos, incluidos jueces. La separación de poderes ha quedado consagrada en la legislación nacional.

45. De todos modos, las estructuras básicas de seguridad de la República Democrática del Congo siguen siendo frágiles. Sucesivos Secretarios Generales han

²⁵ Véanse, por ejemplo, S/2009/160, párr. 86; S/2008/433, párrs. 45 y 46; y S/2009/335, párr. 63.

puesto de relieve la falta de una estrategia nacional amplia para la reforma del sector de la seguridad y la falta de progresos en la materia, incluso en el campo legislativo. Algunos observadores externos e integrantes del personal de la Misión comparten esa opinión. Se considera que la falta de progreso obstaculiza no solo el restablecimiento y el afianzamiento de la paz en la República Democrática del Congo, sino también la partida final de la Misión.

46. A juicio de los entrevistados, los principales impedimentos para el progreso comprendían la falta de una estrategia amplia del Gobierno, el nivel limitado de los recursos asignados por el Gobierno a la mejora del sector de la seguridad y la preferencia declarada por el propio Gobierno de tratar estas cuestiones en conversaciones y con iniciativas bilaterales²⁶. Esas condiciones se apartan de prácticamente todos los supuestos indicados en los documentos de planificación de la Misión con referencia a la reforma del sector de la seguridad²⁷ y parecerían frustrar la posibilidad de hacer mejoras sostenibles en todos los aspectos, por lo menos a corto plazo.

D. La Misión desempeña un papel fundamental posibilitando la actuación del Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil

La Misión ha apoyado dos ciclos de elecciones

47. El apoyo electoral fue una de las actividades más visibles de la Misión en 2006 y 2011. En ambos casos, juntamente con el PNUD, desempeñó una función decisiva mediante la asistencia para planificar y celebrar las elecciones nacionales y velar por su seguridad, mediante apoyo logístico, capacitación de funcionarios electorales, asesoramiento y ayuda en materia de educación e información cívicas y, en 2006, mediante el apoyo de secretaría a las Comisiones Conjuntas sobre legislación fundamental y el proceso electoral y la coordinación de los arreglos internacionales relacionados con la financiación y el apoyo. En ambos casos, brindó apoyo a candidatas y a las votantes. La labor electoral de la Misión en 2006 ha sido ampliamente reconocida²⁸, y varias partes interesadas estimaron que las elecciones habían sido un logro importante de la MONUC.

48. La Misión tuvo un mandato distinto para el ciclo electoral de 2011/12. Aunque la Comisión Electoral Nacional Independiente dirigió la planificación y la organización, la MONUSCO se concentró en la prestación de asesoramiento técnico, el apoyo logístico y la capacitación de la policía para reforzar la seguridad electoral. Algunos funcionarios de la Misión compartieron instalaciones con la Comisión a fin de facilitar el enlace.

49. Los desafíos, que fueron considerables, comprendieron las necesidades logísticas de recibir, almacenar y transportar miles de toneladas de materiales, las

²⁶ Véase S/2010/164, párr. 101.

²⁷ Véase, por ejemplo, A/65/744, logro previsto 3.4.

²⁸ Por ejemplo, por el PNUD (véase www.undp.org/evaluation/documents/thematic/conflict/DRC.pdf), las organizaciones internacionales de asistencia (véase, por ejemplo, www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/elections/elections-cd-2006.pdf), el Banco Mundial (véase http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR_2011_Case_Study_DRC_1.pdf) y el Consejo de Seguridad (véase la resolución 1711 (2006)).

demoras en las adquisiciones y las modificaciones contractuales por parte de la Comisión, la incertidumbre de los arreglos presupuestarios y, trágicamente, la muerte de ocho funcionarios electorales en un accidente de aviación en Kinshasa en abril de 2011, en el que perecieron 32 personas. Sin embargo y a pesar de las preocupaciones respecto del estado de preparación, la elección se celebró, como se había previsto, el 28 de noviembre de 2011. La función de apoyo de la Misión brindó un ámbito limitado en lo que concierne a asegurar la validez y credibilidad de las elecciones, que han sido cuestionadas.

50. La mayor parte de las partes interesadas que se entrevistaron para la evaluación estuvieron de acuerdo en que la MONUSCO había desempeñado eficazmente su función. Varios representantes del Gobierno expresaron su apreciación por la circunstancia de que la MONUSCO hubiera aceptado la dirección de la Comisión, si bien, al propio tiempo, manifestaron el deseo de que la Misión hubiera podido ofrecer un mayor apoyo logístico. Los grupos de mujeres destacaron la contribución de la Misión a la sensibilización de las votantes mediante las actividades de educación cívica y apoyo a las candidatas en todo el país. En su mayoría observaron que las elecciones no se hubieran podido celebrar sin el apoyo de la MONUSCO, en particular sin su apoyo logístico.

51. Las partes interesadas no siempre percibieron con claridad la distinción entre el apoyo de la Misión al proceso electoral y la asociación con las elecciones y sus deficiencias. Algunos funcionarios de entidades de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil informaron de que la reputación de la Misión se había visto perjudicada por su asociación con el Gobierno y la Comisión Electoral, pues muchos ciudadanos congoleños habían estimado que la Misión había apoyado a elementos que se consideraban corruptos e ilegítimos en el proceso electoral.

La Misión facilita la prestación de asistencia humanitaria y el apoyo a las víctimas

52. La Misión brinda apoyo a casi todas las entidades de las Naciones Unidas que realizan actividades en la República Democrática del Congo. Las formas más comunes de apoyo abarcan la información y los servicios de seguridad y la escolta o el transporte de personal humanitario y de desarrollo a los emplazamientos de proyectos y comunidades. Las entidades, incluidos el PNUD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el UNICEF también realizan actividades de planificación y operaciones conjuntamente con la Misión y/o tienen establecidos mecanismos de decisión conjuntos. La Misión apoya asimismo a las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales mediante servicios de transporte, información de seguridad, capacitación y, en algunos casos, equipo, suministros y acceso a locales.

53. La interacción de la Misión con esas entidades produce beneficios mutuos. Muchas entidades “actúan en lugares en que los funcionarios de la MONUSCO no pueden actuar o no se aventuran a actuar”, y ello permite intercambiar información y planificar y ejecutar actividades conjuntas o complementarias. Privadas del acceso a esos servicios, muchas entidades no podrían circular dentro del territorio ni cumplir sus propios mandatos. Esta dependencia respecto de la Misión, con todo, ha dado lugar a situaciones en que la demanda de servicios, en particular de servicios de transporte aéreo, supera el volumen que la Misión puede atender, circunstancia que inevitablemente provoca decepción.

E. Se ha prestado especial atención a las cuestiones de género y los derechos humanos

La labor de la Misión en las cuestiones relativas al género y la violencia sexual ha sido visible, aunque hay posibilidades de mejora

54. La Misión aplica las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la mujer y la paz y la seguridad²⁹ y las directrices sobre cuestiones de género del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz³⁰. Casi todas las resoluciones del Consejo relacionadas con la Misión hacen referencia específica al género y desde 2002 viene funcionando una Dependencia de Cuestiones de Género. Tras incidentes muy publicitados de violencia sexual en la República Democrática del Congo, la Misión hizo más hincapié en las cuestiones relacionadas con la violencia sexual y basada en el género y estableció una dependencia a ese efecto en 2009.

55. En el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el género, la Misión ha realizado su labor paralelamente al Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades de las Naciones Unidas, incluidos ONU-Mujeres, el PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. La Misión atribuyó prioridad a la coordinación, la capacitación, el apoyo técnico y la creación de capacidad y, desde 2009, ha desempeñado una función clave en la coordinación de la lucha contra la violencia sexual y basada en el género. La visibilidad de la Misión le dio una ventaja comparativa en la coordinación de las actividades y el fomento de una perspectiva de género ante el Gobierno y la sociedad. Elaboró un marco para dar aplicación a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, en colaboración con diversas entidades de las Naciones Unidas, organizaciones nacionales de la sociedad civil y el Ministerio de Género, Familia e Infancia de la República Democrática del Congo, y dio apoyo al marco legislativo y normativo en materia de género. Persisten, sin embargo, las dificultades para aplicar la resolución 1325 (2000), incluidas las restricciones estructurales y de recursos dentro del Gobierno, las fuerzas armadas y la policía, sumadas a las deficiencias en la administración de justicia, cuyo resultado es que las leyes no siempre se aplican a nivel local.

56. La Misión promovió la reunión y compilación de datos sobre cuestiones de género y la violencia sexual y basada en el género y ayudó a divulgar, mediante los servicios de prensa, la cuestión relativa a la violencia sexual, incluso por medio de Radio Okapi y el apoyo a acciones judiciales que prosperaron contra perpetradores de violaciones y actos de violencia sexual. Los entrevistados sugirieron que esas actividades habían ayudado a sensibilizar a la población y a reforzar la concienciación en la materia.

57. En el plano interno, la Dependencia de Cuestiones de Género y la Dependencia contra la Violencia Sexual de la Misión colaboran con otras dependencias y la perspectiva de género plasma en muchos aspectos la labor de la Misión. En los informes del Secretario General sobre la Misión se vienen mencionando los temas del género y las mujeres desde 2002, y la perspectiva de género en la planificación de las misiones comenzó a consignarse en los informes presupuestarios en 2004, en

²⁹ Resoluciones 1325 (2006), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010).

³⁰ Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las Naciones Unidas, *Directrices del DPKO/DFS: Integrando una perspectiva de género al trabajo de los militares de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz* (Nueva York, 2010). Se puede consultar en http://www.mindef.gov.ar/mindef_equidad_genero/pdf/DPKO_DFS_Guias-de-genero-al-trabajo-de-los-militares-de-la-ONU-en-OMP.pdf.

especial en las esferas de las elecciones y la reforma legislativa y judicial. Con todo, no existe en general una cuantificación del desempeño a nivel de la Misión mediante indicadores y metas desagregados. El objetivo de paridad entre los géneros de la Misión ha sido difícil de cumplir, y las mujeres representaban el 18% de la plantilla civil —el 29% de la dotación civil internacional— en diciembre de 2011, en comparación con el objetivo del 50%.

El mandato de derechos humanos de la Misión ha planteado problemas

58. La MONUC desplegó por primera vez oficiales de derechos humanos a principios de 2000, y las investigaciones de las violaciones de derechos humanos y la promoción y protección de derechos humanos han sido desde entonces parte integrante de sus actividades. En 2008, la MONUC y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) reemplazaron sus dependencias en la República Democrática del Congo con una Oficina Conjunta de Derechos Humanos en la Misión. La Oficina Conjunta de Derechos Humanos combate la impunidad mediante la investigación y documentación de las infracciones de los derechos humanos y aplica la política de debida diligencia (condicionalidad)³¹ con arreglo a la cual las Naciones Unidas no cooperan con las Fuerzas Armadas o la policía nacional de la República Democrática del Congo ni les brindan apoyo cuando haya sospechas de que sus elementos han cometido violaciones de derechos humanos. Esa política se aplica ahora a todas las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno.

59. Para aplicar la política debida diligencia, la Misión, con el apoyo del PNUD, ejecutó el Proyecto de perfilación, que estableció una base de datos de incidentes de derechos humanos y personas implicadas en esos incidentes. Por medio de esta base de datos, la Misión puede efectuar el control del personal militar y de policía congoleño para determinar si sus nombres coinciden con los de perpetradores registrados en la base de datos. El Proyecto de perfilación, que es único en las Naciones Unidas, fue el resultado de un memorando de entendimiento entre la Misión (MONUC), el PNUD y el ACNUDH suscrito en 2000. Hasta la fecha, la base de datos se ha utilizado para la investigación de antecedentes de personal del ejército y la policía, aunque bien se podría utilizar para el examen de antecedentes de todo congoleño vinculado a la Misión. La política de debida diligencia se ha aplicado en todas las esferas de cooperación entre la Misión y las Fuerzas Armadas y la Policía congoleñas, aunque ha habido algunas demoras en la planificación e iniciación de actividades conjuntas cuando se requería el examen de antecedentes y, a juicio de algunos observadores, se ha perdido alguna franqueza en las comunicaciones entre el personal de mantenimiento de la paz y sus colegas congoleños.

60. La Misión ha ayudado a llevar ante la justicia causas importantes de violaciones de derechos humanos, mediante el apoyo a los asociados y procesos judiciales y la creación de capacidad en las instituciones de derechos humanos del Estado³². La Misión se mantiene frecuentemente, en contacto con las autoridades nacionales y provinciales de derechos humanos. Continúan las conversaciones sobre un programa de justicia conjunto de las Naciones Unidas, y el Gobierno ha elaborado un plan para aplicar las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos.

³¹ Véase la resolución del Consejo de Seguridad 1906 (2009), párr. 22).

³² Véanse, por ejemplo, S/2011/656, párr. 80; S/2011/298, párrs. 12 y 62; y S/2011/20, párr. 76.

61. La Misión investiga las violaciones e incidentes de derechos humanos y presenta informes especiales, si bien hasta marzo de 2012 no había preparado ordinariamente los informes semestrales de seguimiento que exige la directiva sobre presentación de informes públicos por los componentes de derechos humanos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, publicada en 2008. En ausencia de datos nacionales amplios sobre la situación de derechos humanos en la República Democrática del Congo, las partes interesadas externas han manifestado interés en que la Misión prepare informes periódicos de seguimiento. En ausencia de esos datos, es imposible vigilar los cambios en la situación global de derechos humanos.

62. El ACNUDH y el Secretario General continúan expresando públicamente su gran preocupación por la situación de derechos humanos en la República Democrática del Congo y esas preocupaciones han encontrado eco en casi todos los actores internacionales en el país que fueron entrevistados a los efectos de la presente evaluación. La falta de informes públicos de vigilancia y la exigua frecuencia de los informes de investigación reducen la transparencia y significan que no se aplica el régimen de rendición de cuentas por inobservancia de los tratados internacionales.

F. Internamente, la Misión en general realiza una gestión coherente en un entorno difícil

63. En la República Democrática del Congo, donde hay pocos caminos y los que hay están en condiciones deficientes, se depende en gran medida del transporte aéreo. La Misión tiene un control limitado sobre la calidad y la cantidad de su flota aérea, sin embargo, como lo demostró la retirada, en los 18 meses anteriores a diciembre de 2011, de algunos de sus helicópteros militares, incluidos todos los helicópteros de ataque, por los países que los habían aportado. El Secretario General ha señalado repetidamente a la atención del Consejo de Seguridad el problema de la insuficiencia de los recursos de transporte aéreo³³.

64. El limitado control de la Misión sobre otros recursos y las disposiciones reglamentarias también afectan a sus operaciones. La complejidad de algunos de los procesos y actividades de la Misión da lugar a demoras —en particular, en la contratación de personal y las adquisiciones— y frustraciones a veces inciden negativamente en la eficacia de la Misión, incluso cuando el personal clave está enfermo o sufre accidentes y no puede ser reemplazado con rapidez³⁴. Estos procesos en gran medida son el resultado de políticas a nivel de todo el sistema y no están enteramente bajo el control de la Misión. Algunos funcionarios se quejaron de que las normas y los procedimientos —por ejemplo, los relacionados con los viajes y las autorizaciones de seguridad— trababan su labor y creaban incentivos para buscar de eludir su aplicación, con los riesgos consiguientes. Los funcionarios nacionales y los Voluntarios de las Naciones Unidas realizan su cometido en condiciones que ellos consideran inferiores a las de sus colegas internacionales. Los calendarios de planificación inhiben la planificación e integración a más largo plazo con otros asociados. Los efectivos militares de la Misión y algunos de sus

³³ Al tiempo de redactarse el presente informe, se acababan de desplegar en la Misión cuatro helicópteros de ataque aportados por un Estado Miembro.

³⁴ Por ejemplo, después de la pérdida de personal de la Misión en 2011 (véase el párr. 49 *supra*).

funcionarios civiles no dominan el francés. Esas preocupaciones se observan también en otras misiones de mantenimiento de la paz.

Los indicadores de logros ofrecen un cuadro limitado de los resultados de la Misión

65. Al igual que otras misiones de mantenimiento de la paz, la MONUSCO mide sus logros mediante los indicadores contenidos en sus documentos de presupuesto, que tienen por objeto cuantificar el progreso hacia objetivos mayores consignados en su mandato, incluso la mejor protección de los civiles, el progreso en la lucha contra la impunidad y la mejora de la situación de derechos humanos. Las actividades y los productos de la Misión contribuyen a esos resultados.

66. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI examinó los indicadores de los que ha informado la Misión y solicitó datos de validación a los asociados, partes interesadas y otras fuentes, incluidas las series estadísticas compiladas por las Naciones Unidas y organizaciones conexas y las universidades. La serie de indicadores de la Misión se modifica en consonancia con las modificaciones del mandato, incluye indicadores que solo dan una visión parcial de una situación más amplia y/o son influidos por factores que escapan a su control, no siempre se pueden validar con datos de fuentes externas y no cuantifican la totalidad de sus resultados. En consecuencia, la serie de indicadores es un medio importante, aunque intrínsecamente imperfecto, para cuantificar las repercusiones de la Misión.

67. La encuesta de personal reveló las percepciones de los funcionarios respecto de la gestión y los resultados de la Misión. En general, los encuestados evaluaron positivamente la eficacia de la gestión de la Misión y como mínimo la mitad consideró que la mayor parte de las esferas de apoyo era eficaz o sumamente eficaz. El 44% calificó de buena o excelente la eficacia general de la Misión, en tanto que el 45% la consideró aceptable y el 11% deficiente.

68. Las percepciones de las partes interesadas respecto de la Misión, evaluadas mediante entrevistas y observaciones por escrito, sugieren que las expectativas de la Misión son poco ajustadas a la realidad y provocan decepciones. Tanto las partes interesadas externas como los funcionarios de la Misión expresaron muchas veces preocupación en cuanto a la insuficiencia del presupuesto de la Misión en relación con el ámbito de su mandato y las condiciones operacionales. La Misión ha modificado proactivamente los procesos en el curso de su existencia para mejorar su eficiencia, en particular en materia de logística y transporte.

Las denuncias corroboradas de explotación y abusos sexuales por parte del personal de mantenimiento de la paz plantearon un problema especial

69. Las denuncias de actos de explotación y abuso sexuales por parte del personal de la MONUC salieron a la luz en 2004, cuando el Secretario General hizo referencia por primera vez a ellas en su informe periódico al Consejo de Seguridad³⁵. Las denuncias, interpuestas contra personal civil y militar, abarcaban violaciones, relaciones sexuales con menores, relaciones sexuales a cambio de empleo y relaciones sexuales con prostitutas.

70. La Secretaría y la Misión respondieron iniciando una investigación de la OSSI³⁶ y elaboraron una estrategia amplia para abordar el problema. Por cuanto las

³⁵ S/2004/1034, párrs. 65 a 68.

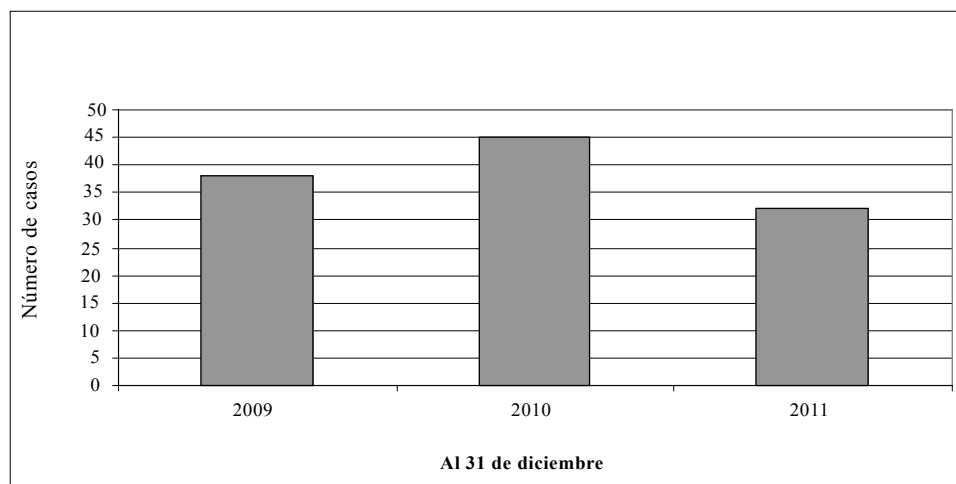
³⁶ Realizada por la División de Investigaciones de la OSSI.

denuncias continuaron y la OSSI informó de un patrón de abuso, se adoptaron medidas a nivel de toda la Secretaría: la OSSI asumió la responsabilidad de investigar los actos de explotación y abusos sexuales en octubre de 2005, y en diciembre de ese mismo año la Misión estableció un Equipo de Conducta y Disciplina para recibir las denuncias, darles traslado a los efectos de la investigación, velar por la observancia del código de conducta e impartir formación al personal. En informes posteriores del Secretario General sobre la MONUC se hizo hincapié repetidamente en la política de tolerancia cero de la Misión respecto de la explotación y los abusos sexuales.

71. Entre las medidas adoptadas contra miembros de los contingentes de la Misión objeto de denuncias corroboradas de explotación y abusos sexuales se contaron la repatriación o la repatriación recomendada por razones disciplinarias. Sin embargo, tanto la investigación como las medidas disciplinarias en esos casos corren primordialmente de cuenta del país que haya aportado el contingente. En los casos de infractores civiles, se procedió a la separación o suspensión del servicio y se enviaron cartas de advertencia a los funcionarios. Algunos entrevistados se manifestaron preocupados por el tiempo que había insumido investigar las denuncias y por el hecho de que la OSSI no hubiera podido dar a conocer las medidas adoptadas en ciertos casos. Las estadísticas de la OSSI y del Equipo de Conducta y Disciplina siguen indicando una tasa de explotación y abusos sexuales en la Misión más elevada que en otras misiones de mantenimiento de la paz, pese a las mejoras observadas (véanse los gráficos IV a VII)³⁷.

Gráfico IV

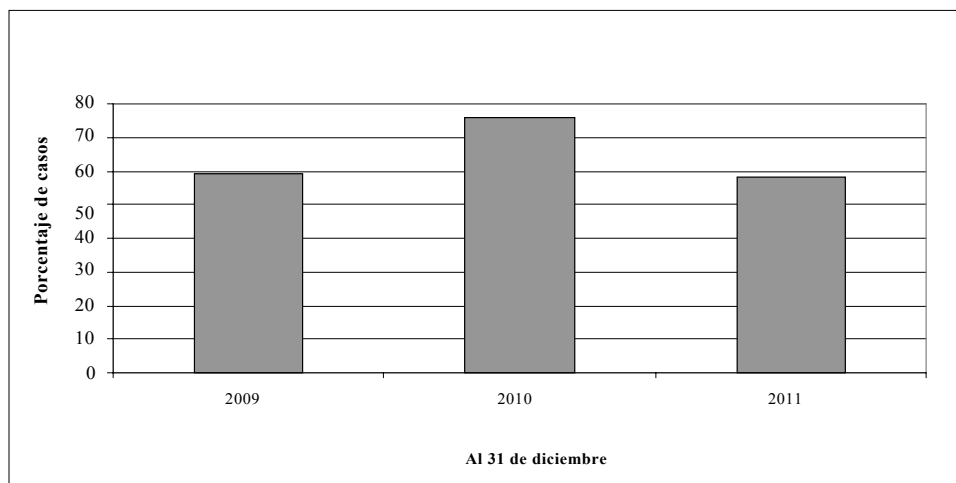
Casos pendientes de denuncias de explotación y abusos sexuales en la MONUSCO, 2009-2011



Fuente: División de Investigaciones de la OSSI.

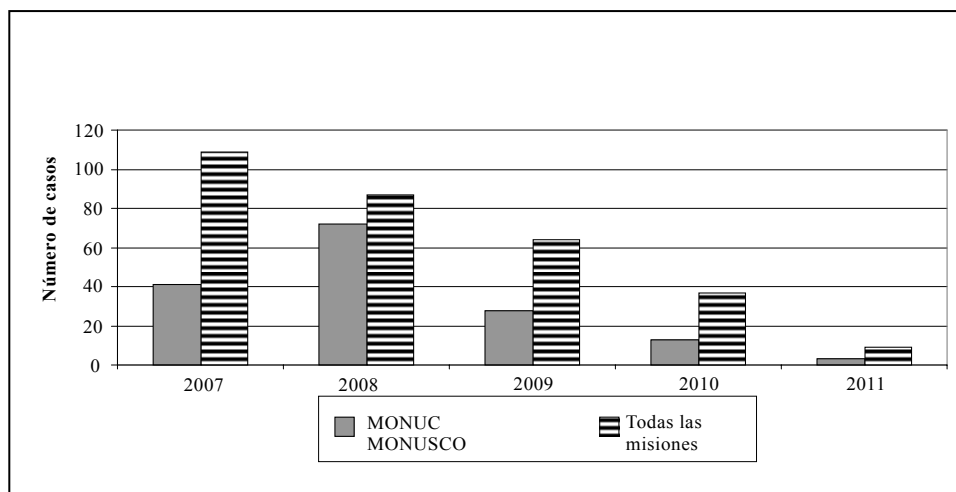
³⁷ Entre 2007 y 2011, el Equipo de Conducta y Disciplina dejó constancia de 157 denuncias corroboradas de explotación y abusos sexuales en la MONUC y la MONUSCO, en comparación con 51 denuncias en la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire, 45 en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 25 en la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, 13 en la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán y 5 o menos en las demás misiones.

Gráfico V
Casos pendientes de denuncias de explotación y abusos sexuales en la MONUC y en la MONUSCO, en porcentaje de todos los casos pendientes de explotación y abusos sexuales de 2009-2011



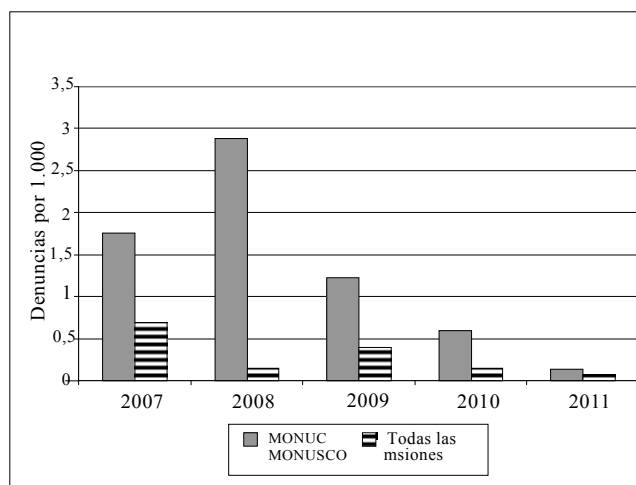
Fuente: División de Investigaciones de la OSSI.

Gráfico VI
Denuncias corroboradas de explotación y abusos sexuales en misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, 2007-2011



Fuente: Equipo de Conducta y Disciplina, fichas técnicas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Gráfico VII
Denuncias corroboradas de explotación y abusos sexuales por
1.000 funcionarios de las misiones, 2007-2011



Fuente: Equipo de Conducta y Disciplina, fichas técnicas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

G. Parece improbable que los parámetros de salida se cumplan en el futuro inmediato

72. En mayo de 2007, el Consejo de Seguridad solicitó que se presentaran parámetros de salida³⁸. Los parámetros que ulteriormente propuso el Secretario General se vinculaban al establecimiento de un entorno general estable para la seguridad y la consolidación de las instituciones democráticas³⁹.

73. En ese momento, el Secretario General observó que el logro de esos parámetros escapaba a la capacidad y el mandato de la MONUC por sí sola y que era poco probable que se lograra mientras durara la Misión⁴⁰. Esta observación encontró sustento en exámenes subsiguientes. En los exámenes realizados por una misión de evaluación técnica⁴¹ y en el proceso de examen conjunto⁴², junto con los propios informes de la Misión, se continuó señalando deficiencias en el avance hacia el cumplimiento de los parámetros. Se mencionaron preocupaciones concretas respecto de la capacidad del ejército para brindar protección a los civiles, el estado de la administración de justicia y el sistema penitenciario, la violencia sexual y las violaciones de derechos humanos.

³⁸ Véase la resolución del Consejo de Seguridad 1756 (2007), párr. 23.

³⁹ Véase S/2007/671, párrs. 58 a 60.

⁴⁰ Véase S/2007/671, párr. 61.

⁴¹ 22 de febrero a 5 de marzo de 2010.

⁴² Véase S/2010/164, párr. 105.

V. Conclusión

74. En forma reiterada la Misión indicó al equipo de evaluación que tenía ante sí una tarea imposible dados la escala de los problemas que se planteaban en la República Democrática del Congo, el territorio vasto e inaccesible del país y el desarrollo insuficiente de las instituciones del Estado, el número y la complejidad de las tareas encomendadas a la Misión y la ausencia de compromiso de algunas personas del Gobierno en relación con una reforma auténtica. En el presente informe se han señalado las esferas en las cuales la Misión ha hecho avances en el cumplimiento de su mandato y también aquellas en las que no los ha hecho. Se han destacado innovaciones que bien podrían servir de modelo para otras operaciones de mantenimiento de la paz.

75. El logro más notable de la Misión —su contribución a una atenuación del conflicto— ha tenido una enorme repercusión sobre el país. Las investigaciones sugieren que los conflictos tienen efectos particularmente devastadores en los países menos adelantados⁴³. El Índice de Desarrollo Humano de la República Democrática del Congo se elevó de 0,224 en 2000 a 0,282 en 2010, un nivel casi idéntico al registrado en 1980⁴⁴. El aumento de 0,052 en un decenio sugiere que la República Democrática del Congo está ahora encauzada en una trayectoria de desarrollo más normal, para un país menos adelantado, en lugar de estar estancada en una situación de conflicto⁴³.

76. A pesar de la inversión sin precedentes en operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo, el lento progreso en la reforma del sector de la seguridad y el establecimiento del estado de derecho significa que es improbable que los parámetros del Consejo de Seguridad respecto de la retirada de la Misión se puedan cumplir en el futuro inmediato. La prioridad máxima de la Misión, incluso en su actual configuración de misión de estabilización, sigue siendo la protección de la población civil. Los avances hacia el establecimiento y el afianzamiento de la paz han sido pequeños, y la seguridad en el país —particularmente en su vulnerable zona oriental— sigue siendo frágil. Se echan de ver exiguas perspectivas inmediatas de que se cumplan los parámetros aplicables a la retirada de la Misión, pues ello escapa a las capacidades de la Misión por sí sola y, tal vez, a las de las Naciones Unidas. Es improbable que esos parámetros se puedan cumplir en el futuro inmediato si se persiste en el actual curso de acción. Para el cumplimiento de esos parámetros se precisan:

a) Unos mandatos viables, conjugados con una cantidad y calidad apropiadas de recursos para su ejecución;

b) La voluntad de la comunidad internacional en la República Democrática del Congo y en el sistema de las Naciones Unidas de mirar más allá de los mandatos y prioridades individuales y elaborar métodos auténticamente cooperativos;

⁴³ Asher y Daponte, “A hypothetical cohort model of human development”. Human Development Research Paper No. 2010/40 (Nueva York, PNUD, 2010). Se puede consultar en http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_40.pdf.

⁴⁴ PNUD, Congo (República Democrática del), *International Human Development Indicators*, base de datos de HDRStats. Se puede consultar en http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/display_xls_output.cfm?contry_iso3=COD&lang=en (consultado el 9 de febrero de 2012).

c) Ante todo, una auténtica alianza entre las Naciones Unidas y las instituciones en la República Democrática del Congo, en particular el Gobierno, incluida la rendición mutua de cuentas sobre actividades y resultados.

A pesar de que fueron examinadas en 2000 por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, muchas de estas cuestiones siguen planteando desafíos a la Misión y a las actividades de paz de las Naciones Unidas en general.

77. Aunque se hubieran mejorado algunos procesos internos, parece improbable que la labor de la Misión hubiera podido obtener resultados muy diferentes o mejores. Un determinante principal de la eficacia de la Misión ha sido su grado de control sobre la planificación y ejecución de sus actividades. Sus logros corresponden a las esferas en las cuales goza de un grado considerable de control, a saber, la protección de los civiles y el proceso de desarme, desmovilización, repatriación, reintegración y rehabilitación. Ha habido menos avances en las esferas en las cuales las decisiones o recursos críticos dependen de terceros. Así ha ocurrido, en particular, en las situaciones en las que los planes y actividades de asociados esenciales no estuvieron armonizados ni se llevaron a cabo, como sucedió en el caso de la reforma del sector de la seguridad.

78. Se justifica examinar otras dos esferas, que plantean un riesgo de reputación para las Naciones Unidas. La primera corresponde a las expectativas respecto de las Naciones Unidas mismas. La necesidad que tienen de muchas partes interesadas de contar con los servicios de la Misión, conjugada con unas esperanzas elevadas acerca de sus operaciones, han creado en algunos sectores expectativas que no siempre, o casi nunca, se podrán cumplir. La decepción ulterior propicia percepciones de que la Misión no muestra un grado suficiente de actividad o sensibilidad. Los datos probatorios de un desempeño insuficiente o incluso de faltas de conducta, como los incidentes de explotación y abusos sexuales por parte de personal de la Misión, solo sirven para reforzar esas percepciones. Es esencial que las partes interesadas comprendan tanto los límites como las posibilidades de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y que el personal directivo tanto de las Naciones Unidas como de la Misión adopten medidas para velar por que se comprenda el mandato de la Misión y por que sus actividades refuercen los valores de las Naciones Unidas. El riesgo de reputación para la Organización es real.

79. La segunda esfera se vincula a las percepciones acerca de las Naciones Unidas. Implícitamente hay una tensión entre la necesidad de prestar apoyo al Gobierno elegido en el país anfitrión y, al propio tiempo, actuar visiblemente en consonancia con los valores de las Naciones Unidas. En el mandato de la Misión se ha hecho cada vez más hincapié en su función de asistencia y apoyo al Gobierno de la República Democrática del Congo. En el texto del mandato, si bien se reconoce la soberanía del Gobierno elegido, se pone a la Misión en una posición difícil si se observa que elementos del Gobierno o sus servicios están implicados en corrupción, fraude o violaciones de los derechos humanos.

80. Las Naciones Unidas reaccionaron en 2009 ante las preocupaciones relativas a las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal de las Fuerzas Armadas Congoleñas y la policía nacional e impusieron la política de debida diligencia (condicionalidad). Ello no obstante, los entrevistados dijeron que era común estimar que la Misión estaba demasiado cerca de las actividades del Gobierno, incluidas las del ejército y, en fecha más reciente, las de la entidad electoral, que podrían dar la impresión de que implicaban a elementos ilegales, contrarios a la ética, corruptos y/o delictivos. Las gestiones de “diplomacia discreta”

de la Misión al parecer han tenido exiguu efecto para disipar esas percepciones y, en cambio, acaso las hayan reforzado. Se precisa un acción más visible para denunciar las faltas de conducta y desvincular a la Misión de ellas. La mejora de las percepciones y unas expectativas más ajustadas a la realidad pueden tener un efecto positivo sobre la cooperación que se brinda a la Misión y, de ese modo, elevar la pertinencia y la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo.

VI. Recomendaciones

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formula las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones críticas

Recomendación 1

La Misión debiera reforzar su compromiso respecto al desarrollo del sector de la seguridad mediante:

- a) La creación de una estructura apropiada de nivel superior y de planes específicos de la Misión para dar efecto a este mandato;
- b) La expansión de su inventario de instituciones del sector de la seguridad a fin de catalogar:
 - i) La legislación relativa al sector de la seguridad en la República Democrática del Congo;
 - ii) Las políticas, estrategias y planes de desarrollo de todos los actores principales en relación con el sector de la seguridad.

Recomendación 2

La Misión, mediante la información pública y su Oficina de Asuntos Civiles, debiera emprender una campaña de información centrada en hacer ver la diferencia entre la responsabilidad de la Misión de dar apoyo al Gobierno y reforzar su capacidad, por un lado, y el apoyo a personajes del Gobierno o de la condonación de las faltas de conducta, por el otro.

Recomendación 3

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el ACNUDH debieran velar por que la MONUSCO y todas las misiones con un mandato de derechos humanos presenten informes públicos periódicos y amplios en que se vigile la situación de derechos humanos en sus zonas respectivas, como mínimo dos veces al año.

Recomendación 4

La Misión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la División de Investigaciones de la OSSI y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos debieran

tomar todas las medidas posibles para reforzar la política de tolerancia cero de la explotación y los abusos sexuales cometidos por funcionarios de la Misión. Esas medidas debieran incluir la responsabilización, no solo de las personas que cometen actos de explotación y abuso sexuales, sino también de sus superiores y, en última instancia, cuando se trate de personal militar, de los países que aporten los contingentes respectivos.

Recomendaciones importantes

Recomendación 5

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debiera evaluar las innovaciones significativas en la Misión a fin de determinar sus ventajas y deficiencias y su aptitud para una aplicación más general en el ámbito de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Entre otras, se debieran evaluar las siguientes innovaciones:

- a) La institución de la debida diligencia (condicionalidad);
- b) El Proyecto de establecimiento de perfiles y la posibilidad y utilidad de ampliar esta labor a otros ámbitos en los cuales se hayan observado niveles significativos de violaciones de derechos humanos;
- c) La red de alerta comunitaria;
- d) El programa de auxiliares de enlace comunitario.

Recomendación 6

El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debiera presentar a los órganos rectores un estudio consolidado de la disponibilidad, el uso y la previsibilidad de los recursos y la seguridad y utilidad de los recursos de transporte aéreo de la Misión.

Recomendación 7

El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe velar por que se preparen listas pertinentes y actualizadas, de acceso inmediato, de todos los puestos clave de categoría P-4 y categorías superiores, de modo que se puedan llenar oportunamente las vacantes en actividades o funciones esenciales para la consecución de los mandatos, en particular cuando se trate de vacantes imprevistas.

Recomendación 8

La Misión debiera utilizar su base de datos de establecimiento de perfiles para complementar el examen de antecedentes de todos los nacionales de la República Democrática del Congo vinculados a la Misión.

(Firmado) Carman L. Lapointe
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna

9 de marzo de 2012

Anexo***Memorando de fecha 19 de marzo de 2012 dirigido a la Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz****Observaciones en relación con el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación programática de la actuación y los resultados de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo**

1. Hago referencia al memorando de fecha 24 de febrero de 2012 de la Directora de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) respecto de la evaluación programática antes mencionada y el informe final, de fecha 9 de marzo, que he leído con interés. Se trata de un informe importante y de una evaluación útil de la OSSI respecto de la actuación y el logro de resultados de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)/Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Acojo con beneplácito la excelente cooperación entre los colegas de la MONUSCO, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la OSSI durante el período de elaboración del informe.
2. Estamos en general de acuerdo con las principales conclusiones y la mayoría de las recomendaciones del informe, que acogemos con beneplácito. A nuestro juicio, el informe plasma con exactitud los avances realizados en la labor de la MONUC/MONUSCO como misión integrada y reconoce las arduas circunstancias en que la Misión viene realizando su cometido desde su establecimiento en 1999.
3. El informe capta la esencia de lo que la Misión ha logrado y está tratando de lograr. Señala los logros principales de la Misión, lo que constituye un condigno homenaje a la labor y el ahínco de su personal y del personal de otras entidades de las Naciones Unidas. En el informe se observa que la Misión ha contribuido, por conducto de sus actividades militares y diplomáticas, a lograr mejoras notables en la estabilidad y la seguridad generales en la República Democrática del Congo. Nos complace observar el hincapié que hace en el empleo por la Misión de instrumentos y mecanismos innovadores para la protección de los civiles, en particular en zonas de la parte oriental del país donde los grupos armados continúan planteando una amenaza para la población. Hago referencia a la recomendación 5 del informe a este respecto y me complace informar de que el Departamento de Operaciones para el

* En este anexo la OSSI presenta el texto completo de las observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la MONUSCO respecto de la evaluación programática de la actuación y el logro de resultados de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo. Esta práctica se ha instituido en virtud de la resolución 64/263 de la Asamblea General, conforme a la recomendación del Comité Asesor Independiente de Auditoría.

Mantenimiento de la Paz ha iniciado una evaluación de esos instrumentos con la mira de determinar su posible aplicación en otras misiones de mantenimiento de la paz con mandatos similares.

4. A pesar de los importantes desafíos que tiene ante sí, la Misión ha continuado ejecutando sus tareas multifacéticas, dentro de los límites de sus capacidades, y prestando un apoyo esencial a las autoridades congoleñas, incluso en relación con las elecciones presidenciales y legislativas nacionales de noviembre de 2011, en consonancia con su mandato. También se destaca en el informe la importante tarea de la Misión en la facilitación vital, pero muchas veces pasada por alto, de la prestación de ayuda humanitaria mediante servicios esenciales de transporte y seguridad a la labor de las Naciones Unidas y otros actores humanitarios. Esto también hace comprender y justifica mejor el presupuesto de la Misión (que pasa de 1.300 millones de dólares de créditos solicitados para 2012/13).

5. Es pertinente la observación de que los logros principales de la Misión se plasmaron en esferas sobre las cuales tenía un control considerable, en particular la protección de los civiles y la desmovilización, desarme, repatriación, reasentamiento y reintegración de excombatientes extranjeros. No todas las tareas consignadas en el mandato de la Misión se pueden lograr, pues muchas decisiones en esferas claves escapan a su control, como se señala en el informe y como lo demuestra la reforma del sector de la seguridad y el estado de derecho. Mucho queda todavía por hacer para avanzar en estas esferas fundamentales. El informe confirma conclusiones anteriores de que este es un factor importante que explica por qué el cumplimiento de los parámetros correspondientes a la estrategia de salida de la Misión hasta ahora ha escapado a su capacidad y mandato. Los órganos rectores de las Naciones Unidas bien pueden extraer lecciones útiles a este respecto en relación con futuros mandatos de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo y en otras partes.

6. Tenemos entendido que la OSSI aceptó y consignó en el informe final algunas preocupaciones y textos alternativos que habían sugerido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la MONUSCO. También observamos que, por diversas razones, entre otras los límites de la extensión de los documentos y el hecho de que, en algunos aspectos, nuestras opiniones no coinciden con las de la OSSI, no se incluyeron algunas recomendaciones y aclaraciones. Seguidamente se consignan observaciones consolidadas que allegan aclaraciones e información adicional a este respecto.

7. Aunque podríamos estar de acuerdo con las conclusiones del informe en cuanto a que las expectativas respecto de la Misión muchas veces son poco ajustadas a la realidad, estimamos que la crítica que la OSSI hace de la “diplomacia discreta” de la Misión, en relación con las percepciones de una actuación insuficiente y el apoyo a las políticas de las autoridades del país anfitrión, no hacen plena justicia a la difícil posición de la Misión, que tiene que equilibrar la necesidad de una alianza constructiva con las autoridades del país anfitrión, aspecto que se destaca en el informe, por un lado, y esfuerzos intensivos de comunicación pública sobre cuestiones difíciles, por el otro. Esto se aplica, por ejemplo, a la difusión de informes públicos veraces sobre la problemática situación de los derechos humanos en el país, que bien podrían complicar las relaciones con los actores institucionales nacionales. A pesar de esos problemas, la Misión tiene un buen historial de

resultados tangibles y una colaboración estrecha con sus contrapartes nacionales en actividades conjuntas, aspecto que, a nuestro juicio, se podría haber destacado mejor en el informe.

8. Otra cuestión que cabe señalar es nuestra opinión de que la recomendación 8 de que la MONUSCO utilice su “base de datos de establecimiento de perfiles para complementar el examen de antecedentes de todos los nacionales de la República Democrática del Congo vinculados a la Misión”, se podría haber excluido del informe. A nuestro juicio, la Misión carece de un mandato jurídico de utilizar la base de datos como no sea para el examen de antecedentes del personal de las fuerzas de seguridad nacional. Estimamos que esa ampliación del uso de la base de datos menoscabaría aún más su objetivo primario de que se la emplee para identificar a los perpetradores de violaciones graves de los derechos humanos que puedan formar parte de las fuerzas de seguridad.

9. Quisiéramos recomendar que el presente memorando, incluidas las observaciones que siguen, se distribuya a la Asamblea General, a fin de reflejar plenamente las observaciones recibidas de la Misión y de la Sede.

Observaciones consolidadas

Párrafo 20

10. Con respecto al despliegue de personal de mantenimiento de la paz en el territorio de la República Democrática del Congo, se recomienda que se añada al párrafo el siguiente texto a fin de reflejar con más precisión los despliegues actuales:

En la actualidad la MONUSCO ha desplegado personal uniformado armado fuera de la parte oriental del país. La Misión tiene destacado un batallón en Kinshasa y una presencia ligera en la provincia de Ecuador; las unidades de policía constituidas están desplegadas en las dos provincias de Kasai. Tienen encomendada las tareas de proteger al personal y los bienes de las Naciones Unidas y los civiles y trabajadores humanitarios, suministrar escoltas a la Misión y ejecutar proyectos de efecto rápido en las comunidades locales. Dos provincias en las cuales la situación de seguridad es más estable, esto es, las provincias del Bajo Congo y de Bandundu, son vigiladas únicamente por equipos de observadores militares.

Párrafo 27

11. Con respecto a la focalización de la Misión en la estabilización, en esta sección se podría haber hecho referencia a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que intervinieron en la gobernanza, incluidas las actividades vinculadas a la consolidación de la autoridad del Estado, antes del establecimiento de la MONUC en 1999. Esta focalización, reforzada en 2011, ha propiciado sinergias con actividades ejecutadas por las entidades de las Naciones Unidas de acuerdo con sus mandatos respectivos, en particular en materia de gobernanza.

Párrafos 39 a 46

12. Esta sección del informe podría haber reflejado de manera más completa las actividades y logros de la Misión en la prestación de apoyo a las instituciones de

seguridad y el estado de derecho (incluidos la administración de justicia, la policía y el sistema penitenciario). Para información adicional, véanse los informes anuales sobre la ejecución del presupuesto, en particular el más reciente correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011 (A/66/652).

Párrafo 57

13. Con respecto a los desafíos que tiene ante sí la MONUSCO en lo que concierne a lograr el objetivo de paridad entre los géneros en la dotación de personal civil, cabe observar que se ha reconocido que el objetivo de paridad entre los géneros de 50/50 carece de ajuste a la realidad en lo que hace a las operaciones de mantenimiento de la paz, que están destacadas en lugares de destino difíciles. En el acuerdo del sistema de puntuación de la gestión de los recursos humanos para 2010/11, que reemplazó a los planes de acción sobre recursos humanos, el objetivo de paridad entre los géneros se definió en el sentido de una disminución del 20% en la diferencia entre hombres y mujeres frente a la situación actual de una misión, con el objetivo último de una representación femenina del 50%. Por cuanto el nuevo objetivo ha sido aprobado, para las Naciones Unidas, por la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas, las operaciones de mantenimiento de la paz, según interpretamos, se deben comparar con el objetivo incremental y no con el objetivo de paridad entre los géneros. En el periodo que se examina, comprendido entre julio de 2010 y junio de 2011, la MONUSCO mejoró del 17% al 19%, lo que representa la consecución del objetivo revisado para la Misión.

Párrafo 64

14. Se están realizando varias actividades de extensión con el fin de aumentar el número de candidatos de habla francesa que se postulan a cargos en las misiones sobre el terreno, en particular las operaciones de mantenimiento de la paz. Se han establecido procedimientos para facilitar la incorporación a las listas de candidatos de habla francesa. En los procesos de contratación y preparación de listas de 2010/11, los candidatos pudieron tomar pruebas por escrito en francés respecto de diversos grupos ocupacionales, incluso en estado de derecho e instituciones de seguridad, asuntos políticos e información pública. Además, los candidatos invitados a participar en entrevistas basadas en la competencia tuvieron la opción de que su entrevista se realizara en francés. Ello ha dado lugar a la inclusión de un mayor número de candidatos de habla francesa en las listas a los efectos de selección y despliegue. En 2012 las vacantes para puestos específicos en las misiones se están publicando en francés cuando se trata de misiones desplegadas en países de habla francesa.

Párrafo 71

15. Con respecto a la tasa más elevada de incidentes de explotación y abusos sexuales en la Misión, en comparación con otras operaciones de mantenimiento de la paz, cabe observar que la MONUSCO es la mayor operación de las Naciones Unidas en el mundo desde el punto de vista de su dotación de personal. La Misión logró una disminución de 40% en el número de denuncias en 2010/11, la reducción más elevada de entre las misiones en todo el mundo.

Párrafo 80

16. Con respecto a las percepciones de la MONUSCO y, en particular, la percepción de que la Misión “estaba demasiado cerca de las actividades del Gobierno”, estamos de acuerdo en que las expectativas respecto de la Misión muchas veces están poco ajustadas a la realidad y que la gestión de las percepciones respecto de la Misión constituye un desafío importante. La Misión está tratando de abordar esta cuestión mediante campañas de información destinadas tanto a los asociados internacionales como a los asociados congoleños. A este respecto, a nuestro juicio, en el párrafo 80 no se hace plena justicia a la difícil posición de la Misión, que tiene que equilibrar la necesidad de una alianza constructiva con las autoridades del país anfitrión, aspecto que se destacó en el informe, por un lado, y esfuerzos intensivos de la comunicación pública sobre cuestiones difíciles y las gestiones de “diplomacia discreta”, por el otro. Por ejemplo, la MONUSCO, juntamente con el ACNUDH, distribuye informes públicos veraces sobre la problemática de derechos humanos en el país, que bien pueden complicar las relaciones con los actores institucionales nacionales. Entre ellos se cuentan los informes dados a conocer en julio de 2011 sobre violaciones en masa y saqueos por parte de elementos de grupos armados en Walikale en agosto de 2010 y sobre hechos similares perpetrados por elementos de las Fuerzas Armadas Congoleñas en Bushani entre diciembre de 2010 y enero de 2011, y el informe publicado en noviembre de 2011 sobre incidentes de violencia relacionados con las elecciones. La Misión también ha hecho declaraciones públicas, cuando ha procedido, en las que ha manifestado preocupación respecto de ciertas medidas adoptadas por las autoridades, por ejemplo en relación con las elecciones presidenciales y legislativas de noviembre de 2011. Ello no obstante, la MONUSCO tiene un buen historial de resultados tangibles en aspectos prioritarios de su mandato, incluidos los relacionados con las elecciones y los derechos humanos, cuando ha colaborado estrechamente con sus contrapartes nacionales en actividades conjuntas.

Recomendación 2

17. En consonancia con las observaciones antes formuladas respecto del párrafo 80, se observa que la MONUSCO trata activamente de elucidar las responsabilidades y el mandato de la Misión, incluso con respecto al apoyo al Gobierno y la creación de capacidad, mediante campañas de información. La Misión asimismo continuará expresando su preocupación y señalando “faltas de conducta” cuando sea necesario, incluso cuando esos actos sean cometidos por las autoridades, de conformidad con su mandato.

Recomendación 6

18. La recomendación de que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno presente a los órganos rectores un estudio consolidado sobre los recursos de transporte aéreo ya se ha hecho realidad.

Se han presentado a los órganos rectores los siguientes informes sobre las operaciones de transporte aéreo:

- El informe del Secretario General sobre las operaciones de transporte aéreo de las Naciones Unidas (A/65/738), que se presentó en cumplimiento de la solicitud de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto a la Asamblea General (véase A/64/660, párr. 55);

- El informe del Secretario General sobre las disposiciones administrativas y de seguridad relativas a la gestión y el empleo de helicópteros militares de uso general en las misiones de mantenimiento de la paz, que se distribuyó en cumplimiento de la solicitud del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (véanse A/63/19, párr. 71, y A/64/19, párr. 72).

Recomendación 8

19. Se sugiere que se suprima del informe esta recomendación, que propone el examen de antecedentes de todos los nacionales de la República Democrática del Congo “asociados con la Misión”. La Misión no tiene actualmente el mandato de realizar ese proceso de examen de antecedentes. Si se ampliara el mandato a fin de autorizar el examen de antecedentes propuesto de todos los actores que colaboran en la Misión, el Proyecto de establecimiento de perfiles se apartaría de su objetivo básico. La base de datos de establecimiento de perfiles y las políticas de debida diligencia (condicionalidad) en materia de derechos humanos están centradas concretamente en entidades dentro de la República Democrática del Congo que prestan servicios en las fuerzas de seguridad nacionales. El fundamento jurídico para que la MONUSCO utilice instrumentos como la base de datos de establecimiento de perfiles para efectuar el examen de antecedentes de los receptores de asistencia de las Naciones Unidas está estrechamente vinculado a las actividades de la MONUSCO en materia de planificación conjunta u operaciones conjuntas y prestación de apoyo a las Fuerzas Armadas Congoleñas en operaciones contra grupos armados congoleños y extranjeros. En todas las resoluciones pertinentes en que se ha reiterado la política de debida diligencia en materia de derechos humanos (véanse las resoluciones 1856 (2008) (párrs. 3 g) y 22); 1906 (2009) (párrs. 21 a 23 y 32); 1925 (2010) (párrs. 12 h) y 12 k); y 1991 (2011), se la vincula a las operaciones militares conjuntas. Los instrumentos de debida diligencia en materia de derechos humanos y establecimiento de perfiles, por lo tanto, han sido aplicados por la Misión fundamentalmente a las unidades de las Fuerzas Armadas Congoleñas que intervienen en operaciones conjuntas, pero se pueden ampliar para dar apoyo al Gobierno a fin de establecer un procedimiento más amplio de examen de antecedentes de otras “fuerzas de seguridad nacionales”, entre otras, la policía nacional congoleña.