



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
17 de junio de 2015
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo período de sesiones
Temas 56, 57 y 123 de la lista preliminar**

Consejo de Seguridad
Septuagésimo año

**Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos**

Examen amplio de las misiones políticas especiales

Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas

Cartas idénticas de fecha 17 de junio de 2015 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

El 31 de octubre de 2014 formé un Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz encargado de realizar un examen completo de las actuales operaciones de paz de las Naciones Unidas y de las futuras necesidades que se perfilan. Invité al Grupo a que examinara de manera integral las posibilidades de que las operaciones de paz de las Naciones Unidas siguieran contribuyendo a la prevención y la solución de conflictos y estuvieran pensadas y equipadas del mejor modo posible para hacer frente a futuros problemas. Alenté al Grupo a que actuara con osadía y con talante progresista y a que no dejara de dialogar con otras instancias en el curso del examen.

Pedí a José Ramos-Horta, antiguo Jefe de Estado de Timor-Leste, que presidiera el Grupo, y a Ameerah Haq que ocupara el cargo de vicepresidenta. El Grupo también estaba formado por las siguientes eminencias de todo el mundo: Jean Arnault, Marie-Louise Baricako, Radhika Coomaraswamy, Abhijit Guha, Andrew Hughes, Alexander Ilitchev, Hilde F. Johnson, Youssef Mahmoud, Ian Martin, Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu, B. Lynn Pascoe, Floriano Peixoto Vieira Neto, Rima Salah y Wang Xuexian.

Le agradecería tuviera a bien disponer que el informe del Grupo, que me transmitió su Presidente en carta adjunta de fecha 16 de junio de 2015, se señalara a la atención de los Estados Miembros. Lo estudiaré con detenimiento y presentaré al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General mis propuestas sobre la manera de avanzar a la luz de las constataciones de esta importante labor. Mi oficina se

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 13 de julio de 2015.

** A/70/50.



encargará del seguimiento de las recomendaciones en estrecha colaboración con todos los departamentos e interesados principales. Nos parece que la tarea no consiste en otra cosa que en preparar a las Naciones Unidas para hacer frente a los futuros problemas planteados por la paz y la seguridad.

Muchas recomendaciones del Grupo entran en ámbitos que incumben al Secretario General, pero otras necesitarán la aprobación y el apoyo de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Estoy deseoso de colaborar estrechamente con los Estados Miembros y otros asociados destacados en el examen del informe y la determinación de la mejor manera de dar cumplimiento a sus recomendaciones.

(Firmado) **BAN** Ki-moon

**Carta de fecha 16 de junio de 2015 dirigida al Secretario General
por el Presidente del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre
las Operaciones de Paz**

En octubre de 2014 Ud. nos honró nombrándonos miembros de su Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz. Tal como se nos encomendó, los seis últimos meses nos hemos dedicado a realizar una evaluación integral del estado de las operaciones de paz de las Naciones Unidas a la luz de las necesidades incipientes y de la evolución de los problemas que encuentran. Desde entonces, el Grupo ha examinado cuestiones de muy diversa índole que afectan a las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, como la naturaleza cambiante de los conflictos, la evolución de los mandatos, los problemas con que tropiezan los buenos oficios y la consolidación de la paz, los acuerdos administrativos y de gestión, la planificación, las asociaciones, los derechos humanos y la protección de los civiles, el personal uniformado de las operaciones de paz y el rendimiento.

Unidos por nuestro compromiso con la Organización y motivados por su invitación a actuar con osadía y originalidad, hemos procurado presentar análisis y recomendaciones en torno a la manera en que estos instrumentos pueden prestar mejor apoyo a la labor de la Organización orientada a la prevención de conflictos, el logro de acuerdos políticos duraderos, la protección de civiles y el mantenimiento de la paz. Nos hemos debatido entre cuestiones espinosas, como el uso de la fuerza, que han dividido a los Miembros. Hemos procurado encontrar un equilibrio entre los principios y la práctica, motor doble que impulsa el cambio.

Me emocionó que me nombrara Presidente del Grupo, así como sigo eternamente agradecido por la oportunidad que me brindó de prestarle servicios como Representante Especial suyo en Guinea Bissau. Así fue como se me presentó la oportunidad de saldar, en pequeña medida, la deuda contraída por Timor-Leste con las Naciones Unidas, que respaldaron a su pueblo los años que necesitamos ayuda. Las Naciones Unidas es una presencia poderosa, pero sus dificultades son, a la vez, sus puntos débiles.

Al tiempo que la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur tenía dificultades en amparar a quienes se alejaban huyendo de la violencia, había un número excesivo de ellos que, fuera del alcance de la Misión, tuvieron que sacar de dentro el arrojo y la fuerza para sobrevivir. Nyakhat Pal, niña de Sudán del Sur de 3 años de edad, caminó cuatro horas en abril de 2014, guiando a su padre ciego, hasta llegar a un centro de distribución de respuesta rápida del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Programa Mundial de Alimentos. Había oído que las Naciones Unidas suministraban vacunas, alimentos y agua. Nyakhat recibió la ayuda anhelada y volvió a su aldea a esperar el regreso de su madre, que había desaparecido. Nyakhat había depositado sus esperanzas en las Naciones Unidas. Su tenacidad y arrojo tuvieron recompensa; su historia debe conmover al más insensible, como me conmovió a mí, pero también debe avergonzarnos, pues, colectivamente, hemos fallado al pueblo de Sudán del Sur. Pese a valerosos esfuerzos aislados, como comunidad internacional no hemos estado a la altura, y seguimos sin estarlo, en Burundi, el Iraq, Libia, Palestina, Siria, el Yemen y Ucrania, entre otros lugares.

Mis colegas del Grupo y yo mismo aceptamos este complejo encargo para contribuir a la credibilidad, la pertinencia y la legitimidad de las Naciones Unidas y dotar a la Organización de eficacia a la hora de prevenir y zanjar conflictos y consolidar y mantener la paz a fin de que Nyakhat y otros como ella vivan en condiciones de seguridad y libertad.

Es para mí un gran honor presentarle el informe del Grupo, titulado “Aunar nuestras ventajas en pro de la paz: política, alianzas y personas”.

El informe y sus recomendaciones se basan en un amplio proceso de consulta emprendido los últimos seis meses. El Grupo recibió más de 80 comunicaciones escritas presentadas por Estados Miembros, organizaciones regionales e internacionales de otro tipo, organizaciones de la sociedad civil, centros de estudio y entidades de las Naciones Unidas. Todas ellas se caracterizaron por una calidad excepcional, y en gran medida fundamentaron los planteamientos del Grupo, pero es imposible hacerles justicia y repasar en el presente informe todas las cuestiones que presentan. Por ello, el Grupo ha pedido que, si las entidades que los presentaron están de acuerdo, la Secretaría dé a conocer estos documentos por los canales que más convenga. Esperamos que la Secretaría los tenga en cuenta cuando estudie el cumplimiento de lo presentado en nuestro informe y en el marco de otros exámenes internos.

Además, el Grupo mantuvo consultas regionales en Asia, África, Oriente Medio, Europa y América Latina, todas ellas con profusa asistencia de los Estados Miembros, organizaciones regionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y centros de estudio. El Grupo también participó en talleres temáticos sobre protección de civiles; uso de la fuerza; mujeres, paz y seguridad; y prevención y mediación en el marco del mantenimiento de la paz. Para reunir información de primera mano sobre las preocupaciones de las comunidades y los gobiernos que acogen operaciones de paz de las Naciones Unidas y escuchar la voz del personal y los asociados locales y de otro tipo sobre el terreno, los miembros del Grupo visitaron tres operaciones de paz: la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) y la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA). En todo momento el Grupo se reunió con muchos de sus representantes especiales, enviados especiales, comandantes de las fuerzas y otros dirigentes superiores de misiones, así como con personal de todas las categorías, tanto de la Sede como sobre el terreno.

El Grupo se reunió en Nueva York con Representantes Permanentes de Estados Miembros; la Secretaría y organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas; el Consejo de Seguridad; la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión); la Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (Quinta Comisión); y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34). También mantuvo un estrecho contacto con los miembros del grupo de expertos sobre la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y con el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz a fin de propiciar la sinergia en nuestros respectivos ámbitos de especialización.

Estos últimos seis meses nos han deparado numerosos ejemplos de dedicación y compromiso del personal y los dirigentes, tanto en misiones sobre el terreno como en la Sede. Expresamos nuestro profundo agradecimiento y admiración al personal civil y uniformado, de contratación nacional o internacional, de las operaciones de paz, así como a sus asociados nacionales e internacionales sobre el terreno, muchos de los cuales ponen a diario su vida en peligro en algunos de los lugares más peligrosos del mundo en defensa de la paz, la seguridad y la libertad. Estamos agradecidos a las numerosas organizaciones de la sociedad civil y centros de estudio que se reunieron con nosotros y enriquecieron nuestras deliberaciones aportando perspectivas francas, ricas y fundamentadas. También apreciamos en sumo grado el apoyo financiero y en especie aportado por Estados Miembros a la labor del Grupo. Expresamos especialmente nuestra gratitud al Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Suecia y Timor-Leste, así como al Center on International Cooperation, el International Peace Institute, el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales y la Universidad de las Naciones Unidas.

Deseo dar las gracias a los Gobiernos de Bangladesh, Bélgica, el Brasil, Egipto y Etiopía por acoger nuestras consultas regionales. El Grupo agradece la hospitalidad que nos dispensaron los Gobiernos anfitriones en el marco de nuestras visitas a China, los Estados Unidos, Etiopía, la Federación de Rusia, Finlandia, Francia, la India, el Japón, los Países Bajos, el Pakistán, el Reino Unido, Rwanda y Suiza. Por último, damos las gracias a los Gobiernos de la República Democrática del Congo, Malí y el Senegal, así como a los dirigentes y el personal de la MINUSMA, la MONUSCO, la UNOWA y la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, por la calurosa acogida dispensada y el apoyo prestado a nuestras visitas.

Cuando dio comienzo nuestra labor, Ud. nos animó a actuar con osadía y originalidad; esperamos que nuestro informe esté a la altura de esa expectativa. En nombre de los miembros del Grupo, quisiera agradecerle el privilegio y la responsabilidad que nos ha encomendado. Tenemos la esperanza de que el presente informe contribuya a una nueva generación de operaciones de paz de las Naciones Unidas fortalecidas para hacer frente a los problemas actuales y futuros.

Entretanto, somos conscientes de los límites de la capacidad de las Naciones Unidas de prever y prevenir todas las tensiones y todos los brotes de violencia y poner fin a las guerras. Es lógico que las expectativas sean altas, en particular por lo que se refiere a quienes más necesitan nuestra voluntad colectiva y la actuación de las Naciones Unidas, pero también debemos asumir que la Organización no puede estar en todas partes y en todo momento para resolver todo conflicto surgido en el planeta.

A mis estimados colegas Ameerah Haq, Jean Arnault, Marie-Louise Baricako, Radhika Coomaraswamy, Tte. Gral. (retirado) Abhijit Guha, Andrew Hughes, Hilde Johnson, Alexander Ilitchev, Youssef Mahmoud, Ian Martin, Henrietta Mensa-Bonsu, B. Lynn Pascoe, Tte. Gral. (retirado) Floriano Peixoto Vieira Neto, Rima Salah y Xuexian Wang va dirigida mi profunda gratitud por la sabiduría y la dedicación aportadas todos estos meses de viajes, reuniones, lectura y redacción en todas las regiones del mundo.

Somos personas muy distintas, procedentes de todas las regiones del mundo, y nuestras creencias, experiencias y sensibilidades son diversas, pero hemos colaborando en armonía en torno a nuestra firme creencia en las Naciones Unidas y

sus objetivos, ideales y principios. Doy especialmente las gracias a Ameerah, que, en calidad de Vicepresidenta, me hizo partícipe de su gran sabiduría y de consejos que no tienen precio.

Expreso mi gratitud y admiración eternas al infatigable personal, dedicado y de gran rigor profesional de la secretaría del Grupo que prestó apoyo a la labor del Grupo: Bela Kapur, Tamara Al-Zayyat, Heather Belrose, Paul Keating, Moritz Meier-Ewert, Madalene O'Donnell, Suman Pradhan, Jessica Serraris y Mike Yuanhu Yuin. Estos funcionarios son lo más selecto de lo selecto que las Naciones Unidas tienen a su servicio; han hecho alarde de dedicación y han estado dispuestos a trabajar hasta tarde, los fines de semana y días festivos. Me impresiona profundamente la calidad de su labor; se trata de funcionarios públicos internacionales de gran competencia que no trabajan para un Gobierno o país determinado. Su lealtad se circunscribe estrictamente a los principios y valores consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

(Firmado) José **Ramos-Horta**
Presidente del Grupo Independiente
de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz

Para Nyakhat y otros como ella

En abril de 2014 la pequeña Nyakhat Pal, de tres años de edad, caminó cuatro horas, junto con su padre ciego y dos perros, hasta llegar a un centro de distribución de respuesta rápida del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ubicado en Pagak, estado del Alto Nilo (Sudán del Sur). Cuando Nyakhat oyó que las Naciones Unidas suministraban en el centro vacunas, alimentos, agua y suministros médicos y de saneamiento, se puso en marcha sin demora.

Durante esas cuatro horas pasaron por territorio accidentado y peligroso. En él han librado graves enfrentamientos las fuerzas de oposición y el Ejército del Sudán del Sur y se han desplegado efectivos de mantenimiento de la paz de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur para proteger a la población civil y crear una zona de seguridad. Al final de su camino Nyakhat consiguió lo que andaba buscando: recibió suministros vitales antes de regresar a su aldea caminando otras cuatro horas.

La historia de Nyakhat encarna el motivo de la creación de las Naciones Unidas hace 70 años: “reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana”. En el momento actual, sigue evocando lo que representan las Naciones Unidas, así como sus deficiencias.

La Organización mantendrá su vigencia en la medida en que responda con eficacia a las expectativas de personas que sufren grandes penurias, en ocasiones en lugares apartados e inaccesibles, pese a lo cual hacen gala de un enorme grado de resistencia, orgullo y arrojo.

La Organización seguirá siendo legítima en la medida en que dé voz a quienes no la tienen solicitando su opinión y garantizando su plena participación.

La Organización mantendrá su credibilidad en la medida en que esté formada por dirigentes y funcionarios guiados por el coraje, la integridad, la compasión y la humildad que actúen respetando las normas, los principios y los valores en los que se funda.

Muchos consideran que las operaciones de paz no son sin más algo que hacen las Naciones Unidas, sino la esencia misma de las Naciones Unidas.

La labor llevada a cabo los últimos seis meses por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz obedece al deseo de examinar con objetividad las operaciones de paz de las Naciones Unidas a fin de determinar su pertinencia y eficacia en el mundo actual y futuro.

Esperamos que el análisis y las recomendaciones que presentamos estén a la altura del espíritu y la letra del mandato encomendado al Grupo por el Secretario General, así como de las expectativas de Nyakhat y otros como ella: que la Organización esté a su lado y actúe en beneficio suyo.

Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	9
I. Contextualización	18
II. Llamamiento a favor del cambio	25
A. Reorientaciones esenciales de las operaciones de paz	29
B. Prevención de conflictos y mediación para la paz	33
C. Protección de los civiles.	40
D. Uso de la fuerza para la paz y la protección	47
E. Mantenimiento de la paz	54
III. Empoderamiento de las actividades sobre el terreno	65
A. Fijar una dirección clara y forjar un propósito común.	65
B. Mejora de la velocidad, la capacidad y el rendimiento del personal uniformado	72
C. Puesta en práctica de las políticas	84
D. Fortalecer los cimientos: sistemas, estructuras y recursos	108
IV. Aunar nuestras ventajas	118
 Anexo	
Miembros del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz	120

Resumen

Las operaciones de las Naciones Unidas para la paz en un panorama evolucionado y en evolución

En 1948 unas Naciones Unidas recién estrenadas desplegaron como soluciones innovadoras la primera misión de mantenimiento de la paz y el primer mediador de alto nivel. Transcurridos casi 70 años, las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que van de operaciones de mantenimiento de la paz a misiones políticas especiales y de iniciativas de buenos oficios a otras de mediación, ocupan un lugar central en la tarea de la Organización orientada a mejorar las condiciones de vida en todo el planeta. Más de 128.000 mujeres y hombres prestan servicios en torno a la bandera azul en casi 40 misiones desplegadas en cuatro continentes con el objeto de prevenir conflictos, contribuir a la mediación en procesos de paz, proteger a los civiles y respaldar procesos de paz frágiles.

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas han resultado muy versátiles y en gran medida han contribuido durante dos decenios al éxito en la solución de conflictos y al descenso del número de conflictos. Sin embargo, hoy en día se tienen indicios preocupantes de que esa tendencia se está invirtiendo en parte, y cunde la preocupación por la posibilidad de que los cambios experimentados por los conflictos superen la capacidad de respuesta de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La expansión del extremismo violento, sumada a conflictos locales o regionales que llevan mucho tiempo gestándose y al auge de las aspiraciones de cambio concebidas por las poblaciones, exige respuestas a los gobiernos y al sistema internacional. Mientras las operaciones de paz de las Naciones Unidas encuentran dificultades en cumplir sus objetivos, hacen falta cambios para adaptarlas a las nuevas circunstancias y garantizar en el futuro un mayor grado de eficacia y un uso apropiado.

Al día de hoy, el entorno de varias operaciones de paz se caracteriza por una paz exigua o inexistente que presuntamente hay que mantener. En muchos casos actuales se aprecia la presión sufrida por la capacidad operativa y los sistemas de apoyo, y es frecuente que el apoyo político sea insuficiente. Cunde claramente la sensación de que se acentúa la diferencia entre lo que se pide hoy a las operaciones de paz de las Naciones Unidas y lo que estas son capaces de dar. Esa diferencia puede y debe reducirse para velar por que las operaciones de paz de la Organización puedan responder con eficacia y de forma adecuada a los problemas que surjan. En vista de que la actual generación de conflictos resulta difícil de resolver y de que surgen otros nuevos, es fundamental que las operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto con los asociados regionales y de otro tipo, combinen sus respectivas ventajas comparativas y sumen fuerzas en aras de la paz y la seguridad.

Llamamiento a favor del cambio

En muchos sentidos, las operaciones de paz de las Naciones Unidas han ganado el último decenio en profesionalismo y capacidad, pero persisten apreciables dificultades crónicas. Han sido escasos los recursos destinados a labores de prevención y mediación, y es frecuente que las Naciones Unidas hagan frente con excesiva lentitud a las nuevas crisis. Con demasiada frecuencia los mandatos y misiones proceden de modelos, sin previa adaptación para que presten apoyo a estrategias políticas consonantes con cada situación, y los enfoques técnicos y militares se anteponen a labores políticas fortalecidas. Ante el aumento de la

demanda registrado el último decenio, la Organización no ha podido desplegar con rapidez suficientes fuerzas de mantenimiento de la paz y suele contar con dotaciones militares y policiales insuficientes. Es difícil movilizar a personal especializado de despliegue rápido, y las fuerzas de las Naciones Unidas presentan poca interoperabilidad o carecen de ella. Los departamentos de la Secretaría y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas integran a duras penas sus respectivas labores, a veces en medio de presiones contrapuestas, mensajes contradictorios y distintas fuentes de financiación. Los sistemas burocráticos de las Naciones Unidas, configurados para el entorno de la Sede, limitan la rapidez, la movilidad y la agilidad de la respuesta sobre el terreno. Esas dificultades crónicas son notables, pero se puede y se debe hacerles frente.

Cuatro reorientaciones esenciales

En el marco del futuro diseño y ejecución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas son necesarias cuatro reorientaciones esenciales si se quiere que estas operaciones plasmen su potencial de obtención de mejores resultados sobre el terreno.

La política debe impulsar el diseño y la ejecución de las operaciones de paz

La paz duradera no es resultado de intervenciones militares y técnicas, sino de soluciones políticas. Estas deben orientar siempre el diseño y el despliegue de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Cuando decae la fuerza que sirve de impulso a la paz, las Naciones Unidas, y en particular los Estados Miembros, deben contribuir a la movilización de esfuerzos políticos renovados cuyo fin es mantener encarrilados los procesos de paz.

Debe hacerse un uso más flexible de toda la gama de operaciones de paz de las Naciones Unidas en atención a la evolución de las necesidades sobre el terreno

Las Naciones Unidas ofrecen una gama singularmente amplia de operaciones de paz que puede aprovecharse para emprender respuestas consonantes con cada situación. Aun así, a menudo se esfuerzan por formar y desplegar con rapidez misiones adaptadas al contexto. Las distinciones tajantes entre operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales deben dar paso a un continuo de respuestas y a transiciones fluidas entre distintas fases de las misiones. Las Naciones Unidas deben adoptar la expresión “operaciones de paz” para designar la totalidad de la gama de respuestas necesarias e invertir en el fortalecimiento del análisis, la estrategia y la planificación subyacentes de un diseño más satisfactorio de las misiones. Gracias a mandatos planificados por secuencias y en función de prioridades, las misiones podrán ir evolucionando con el tiempo, en lugar de tratar de hacerlo todo a la vez y fracasar en el intento.

Con miras al futuro es precisa una alianza más sólida e inclusiva en materia de paz y seguridad

En este ámbito hace falta una alianza mundial y regional más sólida en materia de paz y seguridad para dar respuesta a las crisis más complejas que surjan mañana. Desde que se pone en marcha una nueva operación de paz deben imperar el propósito y la determinación comunes, que habrán de mantenerse en todo momento gracias a una colaboración y consultas mejoradas. El sistema de las Naciones Unidas también debe unificarse en mayor medida en pro de la prevención de conflictos y la paz. Todas esas alianzas deben sustentarse en el respeto mutuo y las responsabilidades mutuas.

La Secretaría de las Naciones Unidas ha de centrarse más en las actividades sobre el terreno, y las operaciones de paz de la Organización deben centrarse más en las personas

La Sede de las Naciones Unidas debe tomar conciencia de las necesidades de las misiones sobre el terreno, específicas e importantes, y el personal de las operaciones de paz de la Organización ha de renovar su determinación de relacionarse con las personas a las que deben ayudar por mandato, así como de prestarles servicios y protegerlas.

Nuevos enfoques

Para que en años venideros las operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan cumplir con garantías las funciones esenciales que les corresponden en el firmamento de la paz y la seguridad internacionales, son precisos cambios de cierta entidad en cuatro de las principales esferas de trabajo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y de la propia Organización.

La prevención de conflictos y la mediación deben volver a ocupar el primer plano

La prevención del conflicto armado tal vez sea la mayor responsabilidad de la comunidad internacional, a pesar de lo cual todavía no ha sido objeto de suficiente inversión. Hace un decenio, la Cumbre Mundial subrayó que era necesaria una “cultura de prevención”. Desde entonces se han incorporado varios cambios, pero la Organización y sus Estados Miembros no han adoptado una cultura de prevención. Los Estados Miembros no han invertido lo suficiente en la lucha contra las causas últimas del conflicto, y, por lo general, las Naciones Unidas no han podido intervenir en fases suficientemente tempranas de las crisis surgidas.

Las Naciones Unidas han de invertir en su propia capacidad de ocuparse de la prevención y la mediación y en su capacidad de ayudar a otros, especialmente a escala nacional y regional. El Consejo de Seguridad, con el apoyo de la Secretaría, debe procurar intervenir antes cuando empiezan a surgir conflictos, actuando siempre con imparcialidad. A escala mundial, las Naciones Unidas deben impulsar un nuevo compromiso internacional con la prevención del conflicto y la movilización de alianzas en aras de soluciones políticas. Deben encontrar la manera de aprovechar conocimientos y recursos de instancias ajenas al sistema de las Naciones Unidas, en el ámbito de la sociedad civil (como grupos comunitarios, religiosos, de jóvenes y de mujeres) y de la comunidad empresarial mundial.

La protección de civiles es una obligación básica de las Naciones Unidas, pero las expectativas deben coincidir con la capacidad

Se ha avanzado notablemente en la promoción de normas y marcos de protección de civiles. No obstante, los resultados son dispares sobre el terreno y, en los entornos más complejos, ha aumentado la brecha entre lo que se pide a las operaciones de paz y lo que estas pueden dar. La protección de civiles es responsabilidad nacional, y las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden cumplir importantes funciones de apoyo a los Gobiernos para que cumplan esa responsabilidad. Las misiones de las Naciones Unidas y las instancias no gubernamentales disponen de medios civiles y no armados para proteger a los civiles y colaborar con las comunidades.

Las Naciones Unidas deben asumir el desafío de proteger a civiles en entornos de amenaza inminente, y deben actuar al respecto con dinamismo y eficacia, aunque siempre reconociendo sus limitaciones. Los mandatos de protección han de ser realistas e ir ligados a un enfoque político más amplio. Superar la discrepancia entre lo que se pide de las misiones en la esfera de la protección de civiles y lo que estas pueden ofrecer obliga a mejorar varias dimensiones: capacidad de evaluación y planificación, información y comunicación oportunas, liderazgo y capacitación y mandatos centrados en objetivos más concretos.

La Secretaría debe remitir al Consejo de Seguridad evaluaciones francas de lo que hace falta para responder a las amenazas que penden sobre civiles. A su vez, los Estados Miembros han de aportar los recursos necesarios y ofrecer su influencia y su autoridad para responder a esas amenazas. Cuando estalla una crisis en el ámbito de la protección, el personal de las Naciones Unidas no puede quedarse de brazos cruzados mientras los civiles sufren amenazas o pierden la vida. Debe emplear todos los instrumentos que tienen a su disposición para proteger a los civiles sobre los que se cierne una amenaza inminente. Cada efectivo de mantenimiento de la paz, ya sea militar, policial o civil, debe superar esa prueba cuando se declara una crisis.

Es preciso imponer claridad en cuanto al uso de la fuerza y la función de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y otras instancias en la gestión de los conflictos armados

Mientras algunas misiones procuran implantar un alto el fuego o aplicar un acuerdo de paz, otras operan en entornos desprovistos de paz que haya que mantener. Se afanan con dificultad por contener o gestionar un conflicto y por mantener con vida las perspectivas de reanudar un proceso de paz. El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz cree que, en adelante, es normal que las Naciones Unidas encuentren más situaciones de ese tipo, y no al contrario. Sus actuales conceptos, instrumentos y capacidades para implantar la paz no siempre prestan buen servicio a esas misiones. En esas situaciones, debe adoptarse un nuevo enfoque con respecto a la asignación de mandatos y recursos para las misiones, así como en relación con la imposición de límites a la ambición en cuanto a lo que pueden alcanzar las Naciones Unidas. Debe hacerse todo lo posible por establecer condiciones mínimas que garanticen la viabilidad de una misión y por definir de forma más realista el “éxito” en esos entornos.

Cuando se está librando un conflicto armado cuesta a las misiones establecerse, en particular si no se las considera imparciales. Aunque se está procurando fortalecer la capacidad, es frecuente que las operaciones de paz de las Naciones Unidas no sean indicadas para esos entornos operativos y que otras instancias deban aprestarse a responder. El Grupo cree que las operaciones de mantenimiento de la paz están sujetas a limitaciones determinadas por su composición, su carácter y su capacidad intrínseca. Las operaciones de mantenimiento de la paz son un instrumento entre otros que tiene a su disposición el Consejo de Seguridad, y las funciones que cumplen están circunscritas a un conjunto cerrado. Al respecto, el Grupo considera que las tropas de las Naciones Unidas no deben emprender operaciones militares de lucha contra el terrorismo. Debe procederse con suma precaución al estudiar la posibilidad de encomendar tareas orientadas a velar por el cumplimiento que entrañen la degradación, neutralización o derrota de un determinado enemigo. Las operaciones de ese tipo deben tener carácter excepcional, estar circunscritas en el tiempo y llevarse a cabo con plena conciencia de los riesgos y responsabilidades de

la misión de las Naciones Unidas en su conjunto. Cuando una fuerza paralela emprenda operaciones de combate ofensivo será importante que las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz mantengan con claridad la división de trabajo y la distinción de funciones.

El Grupo ha escuchado muchas opiniones sobre los principios básicos del mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas. Está convencido de su importancia para orientar unas operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que resulten satisfactorias. No obstante, esos principios deben interpretarse gradualmente y con flexibilidad ante nuevas dificultades, y en ningún caso deben aducirse como excusa para no proteger a civiles ni defender la misión con firmeza.

Para mantener la paz hace falta vigilancia política

Los procesos de paz no terminan cuando se firma un acuerdo de paz o se celebran elecciones. La comunidad internacional ha de mantener un compromiso político de alto nivel en pro de la labor nacional orientada a consolidar y ampliar los procesos de inclusión y reconciliación, así como hacer a frente a las causas subyacentes del conflicto. Las operaciones de paz, como otras instancias, han de afanarse por subsanar los déficits de apoyo a los países afectados por conflictos con el objeto de mantener la paz, lo cual incluye modelos basados en la oferta y un exceso de atención tecnocrática dirigida a las capitales y las élites, lo cual comporta el riesgo de exacerbar inadvertidamente las divisiones. El firme apoyo a la reconciliación y la cicatrización de las heridas es también decisivo para que no se reproduzca el conflicto.

Corresponde a las operaciones de paz un papel decisivo en la movilización del apoyo político a las reformas y recursos para subsanar deficiencias fundamentales de la capacidad estatal, así como en el apoyo prestado a otros para revitalizar los medios de subsistencia en economías afectadas por el conflicto. La colaboración con las comunidades afectadas debe contribuir al fomento de la confianza en los procesos políticos y a la formación de estructuras estatales responsables. Las misiones han de centrarse primordialmente en la creación de compromiso político y del espacio necesario para que otras instancias aborden elementos importantes del mantenimiento de la paz.

El sector de la seguridad debe ser un aspecto destacado, en vista de que en muchos países puede trastornar la paz, mientras que corresponde a las Naciones Unidas una función de convocatoria y coordinación, cuando se solicita. Deben modificarse en gran medida los enfoques en materia de actividad policial para mejorar el apoyo al desarrollo y la reforma de los sistemas de policía nacionales. Esa labor deberá vincularse con la totalidad de la “cadena de la justicia” velando por la integración en materia de derechos humanos y estado de derecho. En sus tareas de mantenimiento de la paz el sistema de las Naciones Unidas habrá de superar los impedimentos estructurales y de otro tipo a la labor colectiva, en particular mediante opciones más innovadoras de dotación de recursos. Las misiones deben cooperar estrechamente con sus contrapartes nacionales y con asociados regionales y de las Naciones Unidas para reducir al mínimo las perturbaciones derivadas de la transición y de la retirada.

Empoderamiento de las actividades sobre el terreno y fortalecimiento de las bases

Los enfoques expuestos antes deben ir acompañados por importantes cambios en el diseño y la ejecución de mejores operaciones de paz.

Fijar una dirección clara y forjar un propósito común

Es esencial que las Naciones Unidas elaboren estrategias políticas más realistas y contextualizadas, a su vez basadas en mejoras en el análisis, la estrategia general y la planificación. Pueden establecerse mandatos viables mediante consultas válidas y eficaces entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría, los agentes regionales y, cuando son precisas fuerzas uniformadas, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. El Grupo cree que el establecimiento del mandato en dos etapas ha de convertirse en práctica habitual. La autorización secuencial de mandatos contribuirá al diseño de misiones más adecuadas provistas de mandatos más centrados en objetivos concretos y determinados en función de prioridades. El Grupo considera que ya es hora de institucionalizar un marco de unión entre los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría en torno a la forja genuina de un entendimiento común y realista del mandato y de la capacidad y las normas necesarias para realizar la misión.

Mejora de la velocidad, la capacidad y el rendimiento del personal uniformado

Las Naciones Unidas y sus asociados deben superar grandes limitaciones a la rapidez de despliegue frente a las crisis. Para ello es preciso un marco más sólido de fuerzas de respuesta inicial de reserva al que pueda recurrir el Consejo de Seguridad ante futuras crisis, así como una capacidad reducida de respuesta rápida de las Naciones Unidas para establecer la presencia inicial de una misión y fortalecer las misiones en situaciones de crisis. Las Naciones Unidas llevan un decenio manteniendo altos niveles de despliegue en entornos difíciles. Se está ensayando un nuevo enfoque estratégico de generación de fuerzas al que deben dirigirse recursos y apoyo procedentes de esfuerzos políticos más firmes, en particular mediante un mayor grado de consulta con contribuyentes actuales y potenciales y una mayor disposición a comprometer fuerzas. Esos esfuerzos deben ir acompañados por cambios internos en la manera en que las Naciones Unidas movilizan y despliegan a su personal uniformado y lo mantienen. Son precisos enfoques innovadores para contar con personal especializado y definir un enfoque de apoyo logístico pensado específicamente para ampliar la movilidad táctica. A partir de las iniciativas en curso debe elaborarse un marco más integrador a plazo medio para definir las capacidades y las mejoras del rendimiento, junto con una alianza mundial más sólida para la capacitación a fin de atender las necesidades de capacitación prioritarias.

Fortalecimiento de las alianzas mundiales y regionales

Las Naciones Unidas deben contribuir de forma destacada al planteamiento de una alianza mundial y regional más estrecha en el ámbito de la paz y la seguridad a fin de velar por que el Consejo de Seguridad pueda recurrir a una red de agentes más resistente y competente ante futuras amenazas. Con dicho fin, las Naciones Unidas deben asumir un futuro papel consistente en no solo colaborar con organizaciones regionales, sino también en permitirles el reparto de la labor de conformidad con la

Carta de las Naciones Unidas. En particular, han de afianzar su alianza estratégica con la Unión Africana y, caso por caso, prestar apoyo para la facilitación, incluso mediante una financiación más previsible, a las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana cuando así lo autorice el Consejo de Seguridad, aunque la Unión Africana destine a ese fin capacidad y recursos propios.

Puesta en práctica de las políticas

Las Naciones Unidas todavía deben poner en práctica gran parte de sus compromisos en materia de políticas, en particular por lo que se refiere a mejorar la selección, la preparación y la rendición de cuentas de los directivos superiores de las misiones mediante procesos de selección basados en el mérito y nombramiento de más mujeres para que ocupen cargos directivos superiores. El Grupo propone varios mecanismos para integrar con mayor eficacia las mujeres, la paz y la seguridad y los derechos humanos en los distintos ciclos de la misión y en las diversas tareas encomendadas, en particular fortaleciendo el respaldo y el asesoramiento y promoviendo la rendición de cuentas para incorporar la dimensión del género y los derechos humanos por lo que se refiere al personal directivo superior de las misiones, así como haciendo efectivo el programa del Secretario General “Los Derechos Humanos Primero”. En los entornos donde hoy más reina la inseguridad es fundamental mejorar para el futuro los sistemas de seguridad y gestión de las crisis y las normas médicas y garantizar una gestión responsable de las indemnizaciones y las bajas mortales. También debe fomentarse la repercusión y la presencia positiva de las misiones mediante mejoras en las comunicaciones, a escala tanto mundial como local, y un mayor compromiso de la Organización con el impacto ambiental. Las Naciones Unidas han de velar por que se adopte tecnología apropiada sobre el terreno en apoyo de sus operaciones de paz.

Relaciones con los países receptores y las comunidades locales

Cada vez ha de entenderse mejor que las relaciones forman parte esencial del éxito de una misión. Pasando de la simple consulta con la población local a su incorporación activa en las labores, las misiones pueden vigilar el efecto de las operaciones de paz tal como lo percibe la población local y actuar en consecuencia. Ello contribuye a que la misión se asegure de que no causa perjuicios. La relación permanente con las comunidades también sirve para que la misión prepare mejores estrategias de protección a fin de contribuir con más eficacia a mejorar las condiciones de vida de las personas a las que presta servicios y protege con su despliegue.

Hacer frente a los abusos y mejorar la rendición de cuentas

Pasados 10 años desde que las Naciones Unidas empezaron a luchar sistemáticamente contra la explotación y los abusos sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz, el fenómeno persiste, para vergüenza permanente de la Organización, su personal y los países que aportan efectivos de mantenimiento de la paz responsables de abusos. No puede permitirse que los deplorables actos de unos pocos arrastren tras de sí a la Organización, su personal y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Redunda en interés de todos mejorar la rendición de cuentas y dispensar justicia. La inmunidad no es aplicable al personal civil en casos de explotación y abusos sexuales. Los países que aportan contingentes deben investigar enérgicamente y enjuiciar al personal nacional. El Secretario General ha de notificar las medidas adoptadas o no adoptadas por cada Estado Miembro ante

acusaciones fidedignas de explotación y abusos sexuales. Las Naciones Unidas deberán conceder a las distintas víctimas de explotación y abusos sexuales indemnización por el daño infligido por personal de la Organización.

Mejora de los sistemas de apoyo para aumentar la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de las operaciones de paz

Han sido rotundos los mensajes enviados por las estructuras sobre el terreno: los procedimientos administrativos de las Naciones Unidas no sirven para las misiones y sus mandatos, especialmente en el ámbito de los recursos humanos. Los presupuestos de las operaciones de paz son más de cuatro veces superiores a los del resto de la Secretaría de las Naciones Unidas; un 55% de la totalidad del personal de la Secretaría trabaja en operaciones de paz, en su mayor parte en lugares de destino con condiciones de vida difíciles. Con todo, las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas están supeditadas a un marco administrativo que trata sus necesidades como “excepciones” frente a las políticas, los procedimientos administrativos y las prácticas que están centrados en la Sede. Debe redirigirse la delegación de autoridad a los responsables de la ejecución, y deben revisarse los procedimientos y políticas de apoyo para que las operaciones sobre el terreno resulten más eficaces y eficientes. Ese marco administrativo más centrado en las actividades sobre el terreno debe ir acompañado de garantías firmes de que habrá una gestión responsable de los recursos, de la cual se rendirán las debidas cuentas.

Apoyo a la innovación y a importantes necesidades de recursos

El Grupo alienta a los Estados Miembros a que mantengan el impulso de reforma de la dotación de recursos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y estudien nuevas oportunidades de mejorar la eficacia y la eficiencia operacionales en todas las misiones, incluso recurriendo al apoyo regional. El Grupo propugna la adopción de un planteamiento más estratégico y más orientado a los resultados en cuanto a la preparación y la supervisión de los presupuestos; también es preciso promover innovaciones, como el apoyo regional, y nuevos enfoques de ejecución de los mandatos mediante financiación programática. Para que tenga más éxito la labor de las Naciones Unidas de prevención de conflictos y mediación y para que aumente la eficacia de las misiones políticas sobre el terreno es necesario avanzar en la contribución a los arreglos de financiación y apoyo de las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas. Al respecto, el Grupo exhorta a la Asamblea General a que respalde las propuestas presentadas en 2011 por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

Mejora del liderazgo, la gestión y la reforma de la Sede

Las estructuras de la Secretaría actualmente encargadas de prestar apoyo a la labor de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad estorban en ocasiones el diseño y ejecución efectivos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas a causa de insuficiencias en la orientación estratégica, la coordinación y la centralidad de las soluciones políticas. Los anteriores intentos de resolver esos problemas mediante estructuras de coordinación o de otro tipo no han implantado un cambio significativo. El Grupo cree que el *statu quo* debe cambiar. El Secretario General ha de formular opciones para la reestructuración del sistema de la Secretaría para la paz y la seguridad con miras a fortalecer el liderazgo y la gestión y eliminar la mentalidad compartimentada en la Sede, a fin de asegurar sobre el terreno un apoyo

mayor y más eficaz a las operaciones de paz de las Naciones Unidas. También debe plantearse la posibilidad de crear otra plaza de Vicesecretario General encargado de la paz y la seguridad; crear, con cargo a los recursos existentes en la Secretaría, una dependencia de análisis y planificación para apoyar a las operaciones de paz de las Naciones Unidas; y elaborar una propuesta de que haya una sola “cuenta para operaciones de paz” con cargo a la cual se financien en adelante todas las operaciones de paz y sus actividades de apoyo conexas.

Aunar nuestras ventajas

Las Naciones Unidas deben aunar sus ventajas en el ámbito de la política, las alianzas y las personas para hacer frente a futuros problemas. Las operaciones de paz deben obedecer a estrategias políticas. Las alianzas serán fundamentales para el futuro éxito en medio de crisis prolongadas y nuevas. Se debe reservar a las personas un lugar decididamente central en las actividades de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Gran parte de las limitaciones a la mejora de las operaciones de paz tiene carácter político y puede resolverse mediante la voluntad política de llegar a una solución de compromiso y resolver dificultades persistentes. A ello debe sumarse la voluntad de permitir una gestión más flexible de los recursos para que puedan usarse recursos presupuestarios escasos a fin de obtener resultados en entornos dinámicos. En época de limitaciones fiscales el Grupo ha sopesado detenidamente sus recomendaciones para velar por que no impongan al sistema nuevos costos innecesarios. Está convencido de que, si su secuencia es eficaz, las inversiones que se hagan se compensarán con reducciones de los gastos a medida que las actividades de las misiones se vayan reduciendo. La mejora del análisis, la estrategia y la planificación, el fortalecimiento de la prevención y la mediación, la adopción de enfoques más estratégicos de generación de fuerzas y la mejora de los instrumentos de respuesta son importantes inversiones de cuantía menor que pueden contribuir a intervenciones en fases más tempranas, a la configuración de mandatos más viables y centrados en objetivos más concretos y a la mayor racionalización de las misiones.

Con el apoyo de los Estados Miembros, las operaciones de paz de las Naciones Unidas y sus asociados pueden posicionarse para actuar con mayor eficacia en nombre de la comunidad internacional. El próximo decenio las Naciones Unidas tendrán que dar cumplimiento a importantes responsabilidades relacionadas con los objetivos fundamentales de prevenir conflictos, mediar en pro de la paz, proteger a civiles y mantener la paz. También le corresponderá encargarse de la perspectiva, el llamamiento a la acción y las hojas de ruta con respecto a una alianza mundial y regional para el futuro provista de mayor solidez. Las crisis del futuro serán complejas y exigirán instituciones, por no decir una red de instituciones, que puedan responder con celeridad y eficacia cuando más necesarias sean.

Al respecto, los Estados Miembros habrán de asumir un compromiso inquebrantable con el fortalecimiento de la Organización a fin de actuar mejor a la luz de los principios e ideales universales de la Carta y atender las necesidades de las mujeres, los hombres y los niños cuya vida se ve amenazada por el conflicto armado o ha quedado destruida por él. Con dicho fin nosotros, las Naciones Unidas, debemos aunar nuestras ventajas a fin de mejorar las futuras operaciones de paz de la Organización.

“A menudo se dice que las Naciones Unidas han funcionado en esto o fracasado en lo otro. ¿De qué estamos hablando? ¿Nos referimos a los propósitos de la Carta? En ese caso se trata de expresiones de ideales compartidos universalmente que no pueden fallarnos aunque nosotros, por desgracia, a menudo les fallemos. ¿O pensamos más bien en las instituciones de las Naciones Unidas? En este caso se trata de nuestros instrumentos. Las hemos formado y nos servimos de ellas. Nos incumbe la responsabilidad de poner remedio a las deficiencias que presenten. Nos incumbe la responsabilidad de corregir los fracasos en que desemboque nuestro uso de ellas.”

Dag Hammarskjöld, Nueva York, mayo de 1956

I. Contextualización

1. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas son un instrumento singular para promover la paz y la seguridad internacionales. Cuando se usan con acierto y determinación, y cuando el personal de las Naciones Unidas actúa con integridad y profesionalismo irreprochables, las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden cumplir las expectativas de quienes han visto su vida devastada por el conflicto armado y ayudar a la Organización a cumplir los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.
2. En 1948 unas Naciones Unidas recién estrenadas desplegaron la primera misión de mantenimiento de la paz y el primer mediador de alto nivel como innovaciones y en calidad de soluciones provisionales a problemas concretos. Transcurridos casi 70 años, las operaciones de paz de las Naciones Unidas, incluidas misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, así como iniciativas de buenos oficios y mediación, ocupan en la actualidad un lugar central en la labor de la Organización centrada en la paz y la seguridad. Los Estados Miembros han ido recurriendo cada vez más a esos instrumentos para hacer frente a las amenazas cambiantes para la paz y la seguridad internacionales. A lo largo de los últimos 25 años millones de mujeres y hombres comprometidos se han desplegado por todo el planeta enarbolando la bandera azul en pro de la paz.
3. Las Naciones Unidas son al día de hoy el mayor proveedor de operaciones de paz internacionales: más de 128.000 funcionarios civiles y uniformados prestan servicios en 39 misiones repartidas en cuatro continentes, mientras que los enviados de las Naciones Unidas se esfuerzan denodadamente por prevenir o solucionar conflictos armados¹.
4. A la luz de la demanda en auge de operaciones de paz, la Organización se ha esforzado apreciablemente por reforzarlas y garantizar su adaptación a funciones nuevas y cambiantes. El informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas presidido hace 15 años por Lakhdar Brahimi (A/55/305-S/2000/809) concitó apoyo político, institucional y financiero a la reforma.

¹ La cifra total consta de 16 operaciones de mantenimiento de la paz y 23 misiones políticas. No están incluidos comités de sanciones, grupos de seguimiento y misiones políticas especiales temáticas. Todas las estadísticas sobre el número de misiones y funcionarios y los presupuestos proceden de la Secretaría de las Naciones Unidas.

5. Sin embargo, gran parte de esas operaciones y su personal encuentran dificultades considerables. Se despliegan en situaciones de conflicto complejas donde a menudo impera la inseguridad. Con demasiada frecuencia carecen de la dotación necesaria para ejecutar su mandato y, en algunos casos, operan sin estar sustentadas en proceso de paz alguno. En esas condiciones, cuesta a las operaciones de paz cumplir sus objetivos.

6. Con esos problemas como telón de fondo, el Secretario General encargó el presente examen independiente. Tras mantener amplias consultas con una amplia gama de interesados de todo el planeta, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz propone un conjunto de recomendaciones pensadas para que las operaciones de paz de las Naciones Unidas atiendan mejor la demanda de paz y seguridad, actual y futura, y cumplan las expectativas de las personas a las que van dirigidas.

Contexto

7. A partir de principios de los años noventa disminuyeron el número y la intensidad de los conflictos armados. En gran medida, ello fue consecuencia de la solución pacífica de conflictos, junto con labores de apoyo a la paz emprendidas a escala local, nacional, regional e internacional. Las Naciones Unidas han contribuido decisivamente a esa tendencia positiva mediante sus operaciones de paz, así como mediante la actividad de sus pilares globales en el ámbito político, de los derechos humanos y del desarrollo.

8. Pese a la expansión general de la paz a lo largo de los últimos 25 años, en los últimos tres años han cambiado de signo las tendencias positivas y los conflictos han vuelto a aumentar. Lo más preocupante es que el número de guerras civiles haya aumentado los últimos años y que los ataques lanzados contra civiles por gobiernos y grupos armados se hayan intensificado por primera vez en diez años². Ese aumento se combina con el auge del extremismo violento, que puede alimentar el terrorismo³. Un máximo histórico de más de 50 millones de personas desarraigadas se encuentran hoy en condiciones de desplazamiento interno o se refugian en el extranjero, lo cual impone una carga notable a los países receptores y pone duramente a prueba la capacidad de respuesta de los organismos humanitarios⁴.

9. Aparte de las muertes indiscriminadas, los civiles son víctimas de abusos atroces en medio de los actuales conflictos armados. La violencia sexual sigue estando generalizada como táctica de la guerra moderna. Las mujeres y niñas son objeto de secuestros en masa, así como de conversiones y matrimonios forzados y de esclavitud sexual. En el caso de los hombres y los niños es más frecuente su reclutamiento forzoso con fines de combate o ejecución extrajudicial. Solo en 2014 fuerzas armadas reclutaron por la fuerza a más de 3.000 niños, y puede que las cifras sean muy superiores, según el informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados (A/68/878-S/2014/339).

² Todos los datos sobre conflictos que figuran en el presente informe proceden de productos e información disponibles en el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala. Pueden consultarse en www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset.

³ En la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad se observa que el extremismo violento favorece el terrorismo. La expresión se emplea con ese sentido en el presente informe.

⁴ Pueden consultarse las cifras en www.acnur.org.

10. Gran parte de los actuales conflictos armados son más insolubles y menos susceptibles de solución política. Muchos de ellos derivan de un prolongado conflicto latente que de vez en cuando estalla en recaídas en una violencia a gran escala. Esos conflictos demuestran asimismo que se han borrado las diferencias entre un conflicto entre Estados y un conflicto dentro de un Estado y que el camino a la paz no es lineal.

11. Una serie de vínculos complejos de ámbito local, nacional, regional y mundial determinan los conflictos e imponen un enfoque más matizado cuando se aspira a su solución. Redes ilícitas transnacionales que comercian con drogas, armas, personas y dinero se han incrustado en muchos conflictos de los que se alimentan, a la vez que los impulsan aportando financiación y armas. Actualmente abarcan continentes y se aprovechan de los Estados menos resistentes que se ven afectados por conflictos o han salido de un conflicto, en los que se arraigan a golpe de corrupción, enriquecimiento y actividades predatorias.

12. Un número cada vez mayor de grupos extremistas y terroristas violentos supone una amenaza especialmente maligna para la paz y la seguridad internacionales. Su uso de una violencia impactante, la explotación de un simbolismo religioso desfigurado pero poderoso y su absolutismo plantean un grave problema a la paz. En algunos casos, sus objetivos maximalistas amenazan directamente la misma existencia de Estados-nación. Los grupos militantes canalizan agravios de ámbito local inscribiéndolos en idearios transnacionales de corte radical y aprovechan el actual estado de conexión mundial para trasladar información, dinero, combatientes y armas de un Estado a otro y a zonas de conflicto o entre una zona de conflicto y otra.

13. A la vez, muchos conflictos se deben a una mala gobernanza en el marco de la cual el Estado está en manos de élites que monopolizan sus mecanismos de poder y enriquecimiento y hacen uso de su aparato de seguridad para sofocar toda oposición social y política. Cuando las protestas pacíficas y las labores de prevención de conflictos no se concretan en soluciones de compromiso, es habitual que se desate la violencia y que a su paso vuelvan a abrirse heridas históricas, se afirmen identidades religiosas o étnicas en pugna, se intensifiquen los embrollos de ámbito regional y, en ocasiones, se acentúen las rivalidades internacionales.

14. En esos contextos, las labores de mantenimiento de la paz se han ido a pique en parte como consecuencia de la ausencia de arreglos políticos inclusivos, un reparto equitativo de los recursos y una articulación justa de la diversidad étnica y religiosa. Lo más frecuente es que las causas fundamentales de los conflictos y los factores que los alimentan no se atiendan de forma eficaz. En algunos contextos, la mediación y la negociación han resultado inadecuadas ante las posiciones absolutistas adoptadas por grupos extremistas que desprecian las soluciones de compromiso. Los conflictos persistentes, renovados o nuevos, la lentitud de los avances políticos y los frecuentes fracasos de las conversaciones de paz, a lo cual se viene a sumar la falta de dividendos de la paz sobre el terreno, han generado frustración y desilusión con las labores de negociación. Con todo, las respuestas militarizadas, recientes o en curso, apenas han cosechado éxito a corto plazo, en ocasiones fugaz o ilusorio, a la vez que han venido a exacerbar algunos de los agravios en los que se asienta el conflicto.

15. Con la mirada puesta en el futuro, el auge de la sociedad civil y el creciente clamor de las poblaciones sirven de firme acicate a la expansión de la democracia y los derechos humanos en todo el planeta. El crecimiento de la economía mundial ha disparado la riqueza a niveles sin precedentes y ha sacado de la pobreza a millones de personas. Además, la expansión de la tecnología, en particular de las redes de medios sociales, está acercando a ciudadanos de todo el mundo y despertando su conciencia al carácter indivisible de las libertades humanas, a la vez que crece su determinación de hacer frente en común a los problemas mundiales.

16. A la vez, es probable que se intensifique gran parte de la actual dinámica con potencial de desatar conflictos. El poder geopolítico está cambiando. En muchos países la lucha por la inclusión política y el respeto de los derechos humanos está poniendo en tela de juicio el *statu quo*. Es peligroso el desajuste entre las aspiraciones y las oportunidades de la población pobre en gran parte de los países más poblados y más jóvenes del mundo. La desigualdad económica, que ha aumentado dentro de los distintos Estados y entre Estados, está creando condiciones para que surjan fricciones políticas. En un plano más general, el acelerado crecimiento demográfico eleva sin cesar la demanda de alimentos, energía y agua, lo cual exige nuevas soluciones para la gestión y la distribución de esos recursos escasos. Las variaciones en las condiciones climáticas y el uso excesivo de las tierras y las vías navegables exacerbarán las tensiones y ampliarán el número de posibles focos de conflicto.

El lugar de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

17. Recordando el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, el Grupo cree que “aunando nuestras ventajas” para mantener la paz y la seguridad internacionales las Naciones Unidas podrán responder mejor a las volátiles perspectivas que se perfilan. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden contribuir de forma importante, y a veces contribuyen de forma decisiva, a la prevención y la solución de conflictos, pero no se puede ni debe pedirles que respondan a todas las amenazas.

18. La expresión “operaciones de paz de las Naciones Unidas” que se emplea en el presente informe abarca una amplia selección de instrumentos gestionados por la Secretaría de las Naciones Unidas. Esos instrumentos van de enviados especiales y mediadores; misiones políticas, incluidas misiones de consolidación de la paz; oficinas regionales de democracia preventiva; y misiones observadoras, incluidas misiones de alto el fuego y electorales; a pequeñas misiones de especialización técnica, como las misiones de apoyo electoral; operaciones multidisciplinarias de muy diverso tamaño que emplean personal civil, militar y policial para respaldar la aplicación de un proceso de paz y que incluso han incorporado autoridades de transición con funciones gubernamentales; y misiones preparatorias de planificación. Todas esas misiones hacen uso de expertos movilizados por la Secretaría, incluidos especialistas electorales y en mediación y expertos policiales y militares y en derechos humanos, estado de derecho y género.

19. Las Naciones Unidas han desplegado con organizaciones regionales misiones conjuntas y han prestado apoyo logístico a operaciones militares de la Unión Africana. También han establecido misiones innovadoras, como la implantada con la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas en la República Árabe Siria. Una reciente misión regional de respuesta a la crisis del ébola era de carácter

humanitario, pero también representaba las complejas operaciones sobre el terreno organizadas hoy por las Naciones Unidas.

20. El aumento del recurso a operaciones de paz de las Naciones Unidas ha supuesto un máximo histórico en el nivel de despliegue. Las Naciones Unidas cuentan con 16 operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno. El número de contingentes militares y policiales supera el triple del registrado en 2000, habiendo pasado de 34.000 a 106.000, y el personal civil de las operaciones de mantenimiento de la paz asciende actualmente a más de 19.000 efectivos. Las Naciones Unidas también prestan apoyo logístico a más de 20.000 efectivos de la Unión Africana. Las actuales misiones duran, por término medio, tres veces más que las anteriores, algo que se debe a la complejidad de los entornos operativos y a la lentitud con que evolucionan los procesos políticos a los que presuntamente prestan apoyo. Han aumentado el número, el tamaño y las responsabilidades de las misiones políticas civiles de tamaño más reducido; actualmente existen 23 misiones políticas integradas por más de 3.000 efectivos, incluidos 10 enviados especiales y sus equipos. Existen además 13 grupos y equipos de vigilancia encargados de sanciones que también se financian como misiones políticas⁵.

21. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas han resultado instrumentos eficaces y eficientes en función del costo cuando han ido acompañadas por un compromiso político con la paz. El pasado decenio las Naciones Unidas han prestado apoyo a procesos de paz y transiciones políticas relativamente satisfactorios, en particular en Nepal, Sierra Leona y Timor-Leste. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haití y Liberia han acompañado a estos países durante transiciones turbulentas aunque, a grandes rasgos, válidas. Esas misiones, que actualmente se encuentran en distintas fases de reducción, procuran determinar cuánto apoyo basta para velar por que la paz que contribuyeron a consolidar pueda perdurar por cuenta propia y cómo pasar a adoptar a más largo plazo formas de asistencia más adecuadas.

22. Sin embargo, el historial de otras misiones ha sido menos positivo. Algunas han dejado de funcionar cuando el Gobierno retiró el consentimiento a su presencia o cuando se agotó la paciencia del Consejo de Seguridad. En algunos casos, las misiones retiradas tuvieron que regresar cuando se renovó el conflicto. Una generación anterior de pequeñas misiones de vigilancia del alto el fuego lleva funcionando decenios sin que quepa percibir un fin cercano. Ante la falta de avances importantes en la solución de situaciones políticas que llevan decenios condicionándolas, cabe preguntarse si conviene ponerles fin.

Tareas más problemáticas

23. Hoy en día son numerosas las misiones de las Naciones Unidas que se debaten en contextos políticos más complejos y entornos operativos difíciles. Hace un decenio se desplegaron muchas operaciones de paz al término de las hostilidades y de la firma de un acuerdo general de paz. Hoy un número de misiones cada vez mayor opera en entornos remotos y hostiles donde no existen acuerdos políticos o donde han fracasado los intentos de establecerlos o reestablecerlos. Operan mientras persisten las hostilidades y haciendo frente a partes que no están dispuestas a negociar o minan de otro modo la presencia de una misión tolerando o imponiendo

⁵ Información presentada por la Secretaría de las Naciones Unidas.

restricciones a su capacidad de actuación. La dificultad se multiplica en países grandes y con poca infraestructura donde resulta mucho más difícil a las misiones de las Naciones Unidas hacer sentir su presencia. Las líneas de suministro logístico en entornos operativos extensos, sin litoral y, a menudo, inseguros suelen resultar insuficientes y quedar expuestas a perturbaciones.

24. Varias misiones fracasan en esas circunstancias. Por ejemplo, la misión de las Naciones Unidas desplegada en Malí se debate por mantener una presencia eficaz en la zona de conflicto, y sus efectivos de mantenimiento de la paz son objeto de persistentes ataques mortíferos lanzados por grupos extremistas. En la República Democrática del Congo la misión, que lleva 16 años zarandeada entre conflictos de alcance regional y comunitario, ha recibido recientemente el mandato de emprender operaciones ofensivas. En Darfur la misión híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas es apenas sombra de su intención original, al haber quedado limitada al cumplimiento de los objetivos estrictos de vigilar el conflicto, patrullar los campamentos y alentar los esfuerzos locales por trabar diálogo. En Sudán del Sur, el ambicioso programa de apoyo al recién independizado país se vino abajo con el estallido de la guerra civil, y la misión se ha visto obligada en gran medida a adoptar una posición de reacción consistente en proteger a los civiles, entre ellos decenas de millares de personas que se alojan en complejos de las Naciones Unidas. En todos esos casos las Naciones Unidas y sus asociados han sido incapaces de concitar el esfuerzo político necesario para aportar soluciones a esos conflictos y, en última instancia, facilitar a esas misiones una estrategia de salida responsable.

25. Las situaciones desesperadas imperantes en Libia, la República Árabe Siria y el Yemen muestran los límites de la prevención y la mediación cuando falta la determinación internacional común firme y cuando los intereses regionales se polarizan. Las misiones políticas de las Naciones Unidas que operan junto con fuerzas internacionales de seguridad han adoptado medidas de transición en el Afganistán y Somalia. Sin embargo, el Iraq ha vuelto a sumirse en los horrores del conflicto. Se ha estancado el proceso de paz del Oriente Medio, pese a la participación de las Naciones Unidas.

26. El personal de las misiones de las Naciones Unidas, que actúa en entornos cada vez más peligrosos, ha sido objeto de ataques en varias misiones, como en el Afganistán, la República Democrática del Congo, el Iraq, Malí y Somalia, y sufre amenazas. Desde 2013 las misiones de las Naciones Unidas se han visto obligadas a efectuar evacuaciones o reasentamientos de gran magnitud en la República Centroafricana, Libia, la República Árabe Siria y el Yemen. El aumento de la inversión en contramedidas defensivas contribuye a recuperar en cierto grado la libertad de circulación y la iniciativa, pero solo de forma marginal. Las misiones de las Naciones Unidas, como otras instancias que se esfuerzan por operar en esos entornos, a menudo se ven reducidas a ocuparse de una serie limitada de tareas críticas.

27. Las expectativas no han hecho más que aumentar, en particular por lo que se refiere a la capacidad de las misiones de las Naciones Unidas de proteger a civiles en extensas zonas de operación. Aunque las operaciones de paz de las Naciones Unidas en ocasiones han respondido con convicción impidiendo que esas amenazas se materializaran o empeoraran y dispensando seguridad a los civiles, otras veces no han dado muestra de determinación y capacidad de acción suficientes ante las amenazas sufridas por civiles.

28. Además de las dificultades que encuentran las misiones de las Naciones Unidas en los planos político, operativo y de seguridad, los casos de explotación y abusos sexuales cometidos por algunos funcionarios de la Organización, a pesar de los nuevos sistemas de conducta y disciplina y de la política de tolerancia cero, siguen perjudicando gravemente a las víctimas, así como a la causa de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y a la propia Organización.

Labor reciente de fortalecimiento de las operaciones de paz

29. El Secretario General, la Secretaría de las Naciones Unidas y los Estados Miembros llevan más de un decenio esforzándose por fortalecer las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Para hacer frente a los problemas persistentes se ha dado cumplimiento a muchas recomendaciones propuestas en exámenes anteriores, aunque la demanda ha seguido creciendo constantemente. Al respecto cabe mencionar el aporte de autorización para contraer en fases tempranas compromisos de gastos, existencias para el despliegue y fuerzas permanentes de policía para las operaciones de mantenimiento de la paz; el fortalecimiento del estado de derecho y la capacidad conexas; y el establecimiento de personal y conocimientos especializados en protección de civiles y en género sobre la base de políticas, alianzas y enseñanzas extraídas. También se han fortalecido la mediación y el apoyo electoral. Se ha nombrado a representantes especiales del Secretario General para que defiendan los derechos de los niños afectados por el conflicto armado y se opongan a la violencia sexual en los conflictos. Se ha establecido una nueva estructura de consolidación de la paz que incluye un fondo destinado a ese fin. Se han abierto oficinas regionales de diplomacia preventiva en África central, África occidental y Asia central y se ha creado en la Sede una dotación especializada en mediación. Se ha establecido un departamento de apoyo a las actividades sobre el terreno para prestar mejor apoyo a la cartera mundial de operaciones sobre el terreno. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Sede se han creado equipos operacionales integrados que incorporan las dimensiones política y operacional y aportan respaldo a las misiones. Se han acordado aumentos de las tasas de reembolso de gastos de los contingentes, algo que llevaba mucho tiempo pendiente.

30. Sin embargo, en otros ámbitos han sido menores los progresos, por ejemplo en el desarrollo de capacidad militar permanente, la reducción de los plazos de despliegue y la mayor eficacia en los análisis, la planificación y la integración de la labor de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz. Los recursos no siempre han estado a la altura de la ambición de los mandatos, y el Consejo de Seguridad no siempre ha recibido las evaluaciones francas que necesita para adoptar decisiones mejor fundamentadas. Los países que aportan contingentes siguen sin ser consultados lo suficiente en relación con la formulación y renovación de los mandatos, lo cual impide a veces la ejecución de estos, como también lo impide el despliegue de contingentes desprovistos de equipo y activos suficientes o adecuados. Las misiones de mantenimiento de la paz reciben recursos de apoyo en la Sede de las Naciones Unidas, mientras que la Asamblea General todavía tiene pendientes de examen las recomendaciones sobre mejoras en la financiación y el apoyo de las misiones políticas especiales formuladas en 2011. La prevención de conflictos es una actividad básica de la Organización, pero se le siguen destinando recursos muy insuficientes. Los mediadores de las Naciones Unidas no siempre han contado con apoyo político internacional suficiente o unificado, lo cual va en detrimento de la labor de establecimiento de la paz. Por último, el sistema de las

Naciones Unidas todavía no ha aunado sus ventajas para plasmar su potencial de obtener colectivamente mejores resultados.

31. Desde que en 2000 se aprobó la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y desde la aprobación de sucesivas resoluciones, la Secretaría y las operaciones de paz de las Naciones Unidas han registrado algún avance en la promoción del programa sobre la mujer, la paz y la seguridad. El programa prevé una mayor participación de la mujer en las actividades de prevención y mediación dirigidas por los enviados especiales de las Naciones Unidas y la integración de la dimensión de género en las políticas y estrategias correspondientes a ámbitos como la asistencia electoral y la protección de civiles. Los asesores sobre protección de mujeres garantizan mejoras en el seguimiento, el análisis y la presentación de informes sobre violencia sexual relacionada con los conflictos; cuando se presentan informes al Consejo de Seguridad se incorporan datos desglosados por sexo. El Secretario General ha nombrado más mujeres para que dirijan misiones de las Naciones Unidas. Aunque ese importante programa goza de amplio reconocimiento, al cabo de 15 años se sigue entendiendo mal el potencial de la incorporación de una perspectiva de género y de la mayor participación de las mujeres en todos los niveles de la vida política y civil, especialmente en el ámbito directivo.

32. El Grupo aprecia las numerosas labores emprendidas los últimos 15 años por la Secretaría y los Estados Miembros para fortalecer las operaciones de paz de las Naciones Unidas, incluidas numerosas iniciativas innovadoras que hoy siguen en curso. Con las recomendaciones del Grupo que figuran en el presente informe se pretende complementar esas labores.

II. Llamamiento a favor del cambio

33. Las amplias consultas del Grupo con los Estados Miembros, las organizaciones regionales, la sociedad civil, centros de estudio y el sistema de las Naciones Unidas en general han confirmado que la Organización presenta ventajas normativas, políticas y operacionales que siguen dotándola de valor fundamental en el ámbito de la paz y la seguridad a escala mundial.

34. Las Naciones Unidas dispone a escala planetaria de excepcionales posibilidades de acceso a conocimientos generales y especializados; pueden aprovechar los recursos financieros, humanos y de otro tipo derivados de su composición universal para conformar y mantener operaciones de paz en cualquier parte del mundo. Gozan de una capacidad de convocatoria sin parangón y pueden conciliar intereses divergentes en torno a propósitos comunes para poner las cuestiones por encima de temarios regionales, a veces paralizantes, y determinar y aplicar estrategias imparciales que redunden en soluciones políticas. Las Naciones Unidas tienen capacidad para aunar enfoques integradores en materia de políticas, seguridad, desarrollo y derechos humanos, así como la capacidad de mantenerlos sobre el terreno a medida que pasa el tiempo.

35. Sin embargo, las consultas pusieron de manifiesto las graves limitaciones de otro tipo que encuentran las Naciones Unidas. La legitimidad universal de la Organización es una de sus mayores ventajas, pero subyace a las preocupaciones de algunos Estados Miembros la posibilidad de que su intervención derive en una internacionalización de asuntos internos. Es frecuente que las Naciones Unidas se ocupen de un conflicto tarde, cuando ya se han agotado otras opciones. Sus labores

de prevención y mediación sufren de una insuficiencia de recursos crónica y acusada. Además, la Organización presenta deficiencias estructurales. Con frecuencia genera mandatos y misiones basados en modelos en lugar de partir de estrategias políticas concordantes con cada situación. Su enfoque de generación de fuerzas se ha visto en dificultades para obtener suficientes fuerzas sobre el terreno con la rapidez necesaria y va ligado a personal uniformado de recursos insuficientes, interoperabilidad escasa o inexistente y mando y control débiles. Es difícil movilizar a personal especializado de despliegue rápido, como fuerzas de aviación, especialistas médicos e ingenieros, antes que a las unidades de infantería. Los departamentos de la Secretaría y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas todavía no han establecido divisiones claras del trabajo y se esfuerzan por integrar sus respectivas labores, a veces en medio de presiones contrapuestas, mensajes contradictorios y fuentes de financiación diversas. Los sistemas burocráticos de las Naciones Unidas, configurados para el ámbito de la Sede, limitan la rapidez, la movilidad y la agilidad de la respuesta sobre el terreno.

36. El Grupo ha recibido mensajes claros sobre el imperativo de cambio transmitidos por gobiernos y organizaciones comunitarias, del este al oeste, del Sur global al Norte global: hay que responder a ese malestar. La credibilidad, legitimidad y pertinencia de las Naciones Unidas en años venideros dependerán de su capacidad de aprovechar sus ventajas, subsanar sus deficiencias y empoderar a otros para plasmar su propio potencial de logro y mantenimiento de la paz y la seguridad. Debe salvarse la brecha de credibilidad que se ha abierto entre los ambiciosos mandatos y las altas expectativas de las operaciones de paz, por un lado, y las dificultades sobre el terreno y, en ocasiones, el rendimiento imperfecto de algunas misiones, por otro. Las Naciones Unidas deben subsanar las deficiencias de sus enfoques políticos ante los conflictos prolongados, que siguen haciendo sufrir a un gran número de personas. Han de mantener y, en ocasiones, restablecer su papel de instancia imparcial en algunas regiones y zonas de conflicto, lo cual repercute en su capacidad de dirigir procesos políticos y negociaciones.

37. Las Naciones Unidas deben proceder a cuatro reorientaciones fundamentales para que sus operaciones de paz estén en situación de responder mejor a futuros problemas:

a) *La política debe tener primacía.* Las soluciones políticas siempre deben orientar el diseño y el despliegue de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, y debe mantenerse el impulso político;

b) *Debe hacerse un uso más flexible de toda la gama de operaciones de paz en función de la evolución de las necesidades sobre el terreno.* Las operaciones de paz deben emplearse como gama de instrumentos y adaptarse según evolucionen las situaciones. Ello se garantizará mediante mejoras en el análisis y la estrategia, mayor precisión en la evaluación y la planificación, establecimiento de prioridades en los mandatos y una administración con mayor capacidad de respuesta y más orientada a las actividades sobre el terreno;

c) *Con miras al futuro debe forjarse una alianza más firme e inclusiva en materia de paz y seguridad.* Las Naciones Unidas deben aprovechar su posición de eje de la alianza con los Estados Miembros y las organizaciones regionales para poder dar a las crisis respuestas diligentes y eficaces sustentadas en responsabilidades mutuas y ventajas comparativas claras. El sistema de las Naciones Unidas y las operaciones de paz de la Organización también deben decantarse por

las alianzas, en particular manteniendo consultas más significativas con los asociados y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía;

d) *La Secretaría de las Naciones Unidas ha de pasar a centrarse más en las actividades sobre el terreno, y las operaciones de paz de la Organización debe centrarse más en las personas.* La Sede de las Naciones Unidas en Nueva York debe tomar conciencia de las necesidades de las misiones sobre el terreno, específicas e importantes, y el personal de las operaciones de paz de la Organización ha de renovar su determinación de prestar servicios y proteger a las personas cuya asistencia está prevista en su mandato.

38. El Grupo cree que hace falta un cambio decisivo y trascendental en cuatro esferas básicas de la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En cada una de ellas la Organización debe guiarse por propósitos más claros, realismo en cuanto a los límites, compromiso con las alianzas y la determinación de obtener resultados mejores.

a) *La prevención de conflictos y la mediación deben volver a ocupar el primer plano.* Las Naciones Unidas no han invertido lo suficiente en la lucha contra las causas últimas del conflicto. Para ello deben forjar alianzas con otras instancias al tiempo que fortalecen su propia capacidad de asumir tareas de prevención, en particular mediante un desarrollo inclusivo y equitativo;

b) *La protección de civiles es una obligación básica de las Naciones Unidas, pero las expectativas deben coincidir con la capacidad.* Las Naciones Unidas deben actuar decididamente conforme a su compromiso con la protección de civiles. La Organización debe fortalecer el cumplimiento de sus responsabilidades de protección y aprovechar debidamente toda la plantilla civil, militar y policial disponible;

c) *Las Naciones Unidas ofrecen protección y gestionan conflictos en entornos más hostiles, por lo que deben imponer claridad en cuanto al uso de la fuerza.* Los nuevos entornos operativos exigen mucha más claridad para determinar cuándo y cómo pueden recurrir a la fuerza las Naciones Unidas y sus asociados, en qué condiciones y con arreglo a qué principios;

d) *Para mantener la paz se debe aprender de la experiencia y adoptar nuevos enfoques para impedir recaídas en el conflicto.* Las Naciones Unidas y sus asociados deben mantener el compromiso político, promover un desarrollo socioeconómico inclusivo, subsanar las deficiencias estructurales y ampliar la participación comunitaria, en el marco de lo cual las mujeres y los jóvenes han de ocupar un lugar destacado.

39. Por último, ninguna de las reorientaciones expuestas será posible a no ser que se plasme un cambio decisivo cuyo objeto es que las operaciones de paz rindan con mayor eficacia sobre el terreno.

a) *Fijar una dirección clara y forjar un propósito común.* Para ello, las Naciones Unidas han de establecer estrategias políticas realistas basadas en mejoras en los análisis, la planificación y la determinación de mandatos mediante consultas válidas y efectivas con los países que aportan fuerzas;

b) *Mejora de la velocidad, la capacidad y el rendimiento del personal uniformado.* Junto con sus asociados, las Naciones Unidas deben superar las limitaciones a la rapidez de despliegue frente a las crisis. Debe prestarse mediante

una labor política apoyo a un enfoque más estratégico de generación de fuerzas. Son fundamentales la intensificación de las consultas con los países que aportan fuerzas, enfoques innovadores para la conformación de una plantilla especializada y un marco de mejora del rendimiento;

c) *Mantener relaciones con los países receptores y las comunidades locales para garantizar el éxito de las misiones.* Los contactos deberán facilitar la inclusión y el carácter participativo de los procesos de paz. La estrecha colaboración con comunidades locales permite a las misiones vigilar el efecto de las operaciones de paz tal como lo percibe la población local, garantizar que la misión no causa perjuicios y elaborar mejores estrategias de protección para velar por que la misión resulte más eficaz en la mejora de la vida de las personas a las que presta servicios y protege mediante su despliegue;

d) *Poner en práctica las políticas.* Pese a su persuasiva retórica, las Naciones Unidas todavía han de corregir algunos aspectos básicos fortaleciendo las alianzas; mejorando el liderazgo mediante la plena incorporación de las mujeres, la paz y la seguridad y los derechos humanos en la totalidad de los ciclos de las misiones y en las diversas tareas encomendadas; cumpliendo los compromisos de tolerancia cero ante la explotación y los abusos sexuales; mejorando la seguridad y los sistemas de gestión de crisis en los entornos más marcados actualmente por la inseguridad; comunicando mejor a escala mundial y local; y mejorando su compromiso en materia de impacto ambiental y su adopción de tecnologías;

e) *Canalizar sistemas, estructuras y recursos para prestar apoyo sobre el terreno y permitir el cambio.* Deben revisarse los procedimientos, políticas y facultades de apoyo administrativo de las Naciones Unidas para que las operaciones sobre el terreno, guiadas por la eficacia, estén adaptadas a cada contexto y se plasmen oportunamente en resultados. Deben reconfigurarse las estructuras de la Sede para prestar apoyo a esa mayor orientación a las actividades sobre el terreno. La dotación de recursos de las operaciones sobre el terreno debe centrarse de forma novedosa en los resultados que la Organización lleva tiempo sin poder alcanzar y en la obtención de los recursos necesarios para poner en marcha, mantener y respaldar de forma más fiable las iniciativas políticas sobre el terreno.

40. El cambio que hace falta es considerable y llevará tiempo. Los Estados Miembros tendrán que volver a comprometerse a asumir una carga común en pro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La distribución colectiva de la carga supone que todos deben aportar recursos políticos, humanos y financieros en la mayor medida posible.

41. Ha de restablecerse la voluntad de llegar a un consenso sobre la orientación y las necesidades futuras de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Para ello, quienes adoptan decisiones en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han de comprometerse a deshacerse de los compartimentos diplomáticos trazados el anterior decenio y encontrar soluciones en cuanto a la mejor manera de hacer frente a las amenazas de hoy y fortalecer las operaciones de paz de las Naciones Unidas de mañana. Será preciso un espíritu de colaboración e inclusión genuinas a fin de establecer un propósito y una determinación comunes. Los viejos argumentos que suscitan división deben dar paso a una nueva voluntad de conseguir que las operaciones de paz de las Naciones Unidas resulten más inclusivas, más eficaces y, en última instancia, más consonantes con las necesidades de los Estados Miembros y las personas que sufren en países afectados por conflictos.

42. La Secretaría de las Naciones Unidas debe asimilar la necesidad de mayor cambio al plantar cara al futuro. A medida que el mundo sigue evolucionando, también deben evolucionar las Naciones Unidas. El día de mañana no se juzgará a las Naciones Unidas por la calidad de sus conferencias o sus resoluciones, sino por la calidad de su respuesta cuando los Estados Miembros y su población las exhortan a que hagan frente al flagelo de la guerra, que en la vida real sigue amenazando a millones de mujeres, hombres y niños. Para muchos, las operaciones de paz son equivalentes en sí a las Naciones Unidas. En consecuencia, somos responsables de mejorarlas constantemente por el bien de la población a las que están destinadas.

A. Reorientaciones esenciales de las operaciones de paz

1. Primacía de la política

43. La paz duradera no se logra ni mantiene mediante intervenciones militares y técnicas, sino gracias a soluciones políticas. La primacía de la política ha de ser el distintivo del enfoque de las Naciones Unidas para resolver conflictos durante la mediación, la vigilancia del cumplimiento de un alto el fuego, la asistencia a la aplicación de los acuerdos de paz, la gestión de los conflictos violentos y las iniciativas de mantenimiento de la paz a más largo plazo.

44. Las Naciones Unidas deben estar decididas a mantener un diálogo abierto e imparcial con todas las partes, Estados e instancias no estatales. En situaciones de conflicto armado han de explorar todas las alternativas a la violencia, reducir al mínimo el sufrimiento de los civiles y promover que todos los agentes y los propios combatientes respeten los derechos humanos de la población local, con independencia de sus afinidades políticas, étnicas, religiosas o militares.

45. En algunos contextos las Naciones Unidas tienen hoy dificultades para hacer un uso eficaz de sus instrumentos políticos, militares y de otro tipo con el objeto de contribuir a la gestión de los conflictos cuando los procesos políticos siguen en curso o no han concluido todavía y cuando siguen imperando tensiones regionales. El Grupo cree que en esas situaciones no deben escatimarse esfuerzos por poner fin a la violencia por medios políticos. Las Naciones Unidas han de esforzarse por tender puentes entre las partes en conflicto, idear soluciones respetuosas con sus intereses y agravios legítimos y con los de la sociedad en general y procurar implantar acuerdos duraderos y afianzar la reconciliación nacional.

46. Deben implantarse operaciones de paz de las Naciones Unidas en el marco de un proceso viable orientado a ese tipo de acuerdos. Han de concebirse y planificarse en aras de soluciones pacíficas consonantes con la evolución de las condiciones sobre el terreno. Las estrategias políticas que fundamentan las operaciones de paz deben contar con el apoyo de un Consejo de Seguridad unido, de las entidades regionales y de otros interesados en poner fin al conflicto.

47. Siempre que las Naciones Unidas tengan desplegada una operación de paz, esta deberá impulsar o desempeñar un papel rector en las actividades políticas, antes de los procesos de paz y durante ellos y una vez se haya llegado a un acuerdo. A falta de un papel destacado en el apoyo al proceso de paz, el éxito de una misión de las Naciones Unidas podrá verse mermado. En toda situación en que tome parte una operación de paz de las Naciones Unidas el Secretario General designará a un mediador, que podrá ser su representante especial o enviado especial y estará

facultado para impulsar o desempeñar un papel rector en las negociaciones de paz. Al colaborar con organizaciones regionales, algo que probablemente sea cada vez más común en el futuro, es importante la unidad de planteamiento, enfoque y mensaje. En esas situaciones podrá plantearse la designación de un representante conjunto y, en todos los casos, el enviado de las Naciones Unidas y sus contrapartes regionales deberán colaborar estrechamente.

48. En última instancia, la primacía política recae en las instancias nacionales. Las Naciones Unidas y otros agentes internacionales solo pueden respaldar y facilitar el compromiso nacional con la paz. El principal cometido de toda operación de paz debe consistir en atraer atención, apoyos y recursos internacionales para ayudar a los agentes nacionales a que se decanten por las osadas opciones necesarias para restaurar la paz, atajar los factores de conflicto subyacentes y atender los intereses legítimos de la población en su conjunto y no solo de una élite reducida.

2. Gama de operaciones de paz

49. Las Naciones Unidas deben mejorar su capacidad de desplegar respuestas operacionales apropiadas y eficaces para prestar apoyo a actividades políticas y mantenerlas. Pese a la diversidad de instrumentos operacionales preparados por las Naciones Unidas a lo largo de seis decenios, no se ha hecho uso de ellos con suficiente flexibilidad. Las diferencias sobre las fronteras burocráticas y los límites de los presupuestos y los debates en torno a las definiciones han ido aparcando poco a poco el verdadero propósito de la empresa: facilitar las operaciones de paz más pertinentes, y configuradas de la forma más adecuada, para ayudar a prevenir y resolver los conflictos armados y mantener la paz.

50. Las Naciones Unidas deben preparar misiones “a la medida”, adaptadas de forma más flexible, y no simplemente con arreglo a un “patrón”. Expresiones como “misiones políticas especiales” y “operaciones de mantenimiento de la paz” están arraigadas en las mentalidades y la burocracia de las Naciones Unidas, pero no deben limitar la capacidad de la Organización de atender con mayor flexibilidad las necesidades sobre el terreno. El Grupo cree que el Secretario General y los Estados Miembros deben adoptar la expresión “operaciones de paz de las Naciones Unidas” para denominar la gama completa de misiones e iniciativas de paz y seguridad de las Naciones Unidas recién expuestas, al igual que mecanismos e instrumentos más flexibles, como el uso de pequeños equipos de expertos y asesores sobre paz y desarrollo desplegados conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Políticos a fin de prestar apoyo a los Gobiernos nacionales y a los equipos de las Naciones Unidas en los países.

51. Haciendo un uso flexible de su amplia gama de instrumentos las Naciones Unidas pueden determinar qué enfoque es el más indicado para el conflicto y la estrategia política en cuestión. La presencia de operaciones de paz de las Naciones Unidas debe cambiar con el tiempo, y el análisis de cada contexto debe determinar la formulación de estrategias, la planificación y la configuración de los mandatos. Ese enfoque debe incorporar un análisis más matizado de los complejos factores que contribuyen al conflicto y facilitar una transición más fluida entre distintas configuraciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, en particular el traspaso de responsabilidades a equipos de las Naciones Unidas en los países y el traspaso por estos de funciones que antes les incumbían. Deberán estudiarse instrumentos nuevos en función del contexto sobre el terreno, como misiones de dimensiones más

reducidas, que son menos costosas y de despliegue más inmediato que los modelos de misión de mayor envergadura.

52. Muchos conflictos tienen causas y efectos últimos de carácter transnacional. Las misiones de análisis, formulación de estrategias, planificación y establecimiento de los mandatos han de incorporar expresamente una dimensión regional al hacer frente a la dinámica del conflicto, así como estrategias políticas nacionales de respuesta. Para ello deberá intensificarse la colaboración entre las misiones de las Naciones Unidas vecinas y hacerse mayor uso de enviados regionales, oficinas regionales y, tal vez, otras operaciones de paz de ámbito regional.

3. Alianza mundial y regional en pro de la paz y la seguridad

53. El Grupo comparte enteramente la reciente apreciación del Secretario General de que “hemos entrado en una era de mantenimiento de la paz mediante asociaciones” (véase S/2015/229), lo cual es cierto para todos los aspectos del programa para la paz y la seguridad internacionales. A partir de una nueva convicción, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deben movilizar sus ventajas comparativas ante las crisis que surjan sin dejar de mantener el apoyo a las que persisten desde hace tiempo. Hace falta un programa nuevo y osado para establecer un marco mundial y regional sólido con el objeto de hacer frente a esos desafíos mediante asociaciones estratégicas responsables y guiadas por principios.

54. Las Naciones Unidas ocupan hoy el centro de una vaga red de fuerzas internacionales, regionales y nacionales para prevenir y gestionar los conflictos y mantener la paz. Ante cada crisis se prepara una respuesta apresurada en función de las circunstancias. Frente a un futuro volátil, el Consejo de Seguridad debe poder recurrir a un marco más resistente para organizar una respuesta internacional rápida y eficaz de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Para ello serán necesarios un planteamiento global, un compromiso a largo plazo y recursos a fin de vincular los efectivos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y las dotaciones nacionales de respuesta. El Secretario General deberá fomentar el apoyo a ese planteamiento; el Consejo de Seguridad deberá dirigirse a los órganos rectores de las organizaciones regionales, mientras que los Estados Miembros habrán de ocuparse de la dotación de recursos y de otras limitaciones que entorpezcan los esfuerzos por establecer un marco mundial y regional más sólido para la paz y la seguridad en el futuro, en particular por lo que se refiere a los acuerdos de fuerzas de reserva.

55. Las organizaciones regionales y subregionales están pasando a ocupar un lugar más destacado en el panorama de la paz y la seguridad mundiales, como se previó hace 70 años al redactar el Capítulo VIII de la Carta. Estas entidades aportan relaciones de larga duración, un entendimiento en profundidad y la determinación, y a veces la voluntad, de responder. Sin embargo, también obedecen a intereses concretos, algunos de los cuales pueden plantear riesgos a la gestión imparcial de los conflictos. La actuación frente a las dimensiones regionales del conflicto y la colaboración con asociados regionales serán aspectos destacados de la planificación y el despliegue futuros de todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

56. En un futuro de mayor asociación a escala mundial y regional, las Naciones Unidas deberán asumir una doble función: como un asociado más que responde en los planos político y operacional y como instancia de facilitación dedicada permitir que otras cumplan papeles cada vez más destacados.

57. En particular, la Unión Africana y sus asociados subregionales han pasado a entrar cada vez más en funcionamiento. Ya se trate de prevención de conflictos o de respuesta a ellos, deben intensificarse las asociaciones regionales de las Naciones Unidas en África, y se debe infundirles mayor previsibilidad mediante mecanismos de colaboración y un uso optimizado de los limitados recursos. Las Naciones Unidas y la Unión Africana deben esforzarse por adoptar enfoques comunes mediante evaluaciones conjuntas, mecanismos consultivos válidos con fines de adopción de decisiones e instrumentos de planificación y operaciones colectivas en la totalidad del ciclo del conflicto. Se trata de una asociación que debe ahondarse y estar más dominada por la colaboración. Las Naciones Unidas han de dar el paso decisivo de invertir en el éxito de la Unión Africana como asociado y comprometerse con ella para hacer frente a preocupaciones comunes.

58. Por último, cabe mencionar las asociaciones de ámbito interno. Las Naciones Unidas deben encontrar maneras nuevas y originales de aprovechar la ventaja comparativa de todo el sistema para obtener de forma integrada resultados mejores. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas son en sí asociaciones políticas que expresan la voluntad política y los recursos de la comunidad internacional ante una crisis determinada. Obedecen a distintos intereses y preocupaciones: los del Consejo de Seguridad, los de los vecinos regionales y, en el caso de las misiones de mantenimiento de la paz, los de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. El Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría deben mancomunar fuerzas en torno a un entendimiento colectivo de la situación, un objetivo político común y claridad por lo que se refiere a la determinación y los recursos necesarios para contribuir al aporte y el mantenimiento de una solución política. El propósito y la determinación comunes han de apuntalarse de forma permanente mediante consultas significativas e inclusivas mantenidas mientras dure la misión.

4. Una Secretaría de las Naciones Unidas más centrada en las actividades sobre el terreno y operaciones de paz de las Naciones Unidas más centradas en las personas

59. La Secretaría de las Naciones Unidas presta actualmente apoyo a operaciones de paz sobre el terreno donde trabajan unos 106.000 efectivos uniformados, así como casi 22.000 efectivos civiles que representan más del 55% del total del personal civil de la Secretaría. Los presupuestos de las operaciones de paz son cuatro veces mayores que los del resto de la Secretaría combinados. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que constituyen el aspecto más destacado y arriesgado de la labor de la Secretaría, tienen lugar en algunas de las ubicaciones donde más complicado resulta operar y vivir. El fracaso de las operaciones de paz puede costar muchas vidas, y la reputación pública de la Organización está condicionada por su capacidad de contribuir al fin de las guerras y el mantenimiento de la paz. Sin embargo, la Secretaría de las Naciones Unidas no es una entidad centrada en las actividades sobre el terreno ni pensada para facilitarlas. La Sede de las Naciones Unidas debe reorientar decisivamente sus prácticas administrativas y su mentalidad para centrarse en la manera de que las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas resulten más rápidas, más eficaces y más eficientes y garantizar que se plasmen en resultados consonantes con las normas y reglamentos de la Organización.

60. Igual importancia tiene la reorientación de la mentalidad correspondiente a quienes trabajan en operaciones de paz de las Naciones Unidas. La mayor ventaja de las Naciones Unidas reside en los principios de la Carta, que no deben dilapidarse con actuaciones exentas de imparcialidad. El personal de las Naciones Unidas, ya sea civil o uniformado, de contratación nacional o internacional, debe estar comprometido tanto con los propósitos y principios de las Naciones Unidas como con el objetivo de contribuir a mejorar la vida de los habitantes de países afectados por conflictos a quienes prestan servicios con arreglo a su mandato. Para ello, el personal sobre el terreno de las Naciones Unidas ha de ponerse en contacto y relacionarse con las personas y comunidades a quienes se les ha pedido ayudar. El legado de la “cultura de los todoterreno blancos” debe dar paso a un rostro más humano que dé prioridad a una interacción más estrecha con la población local para entender mejor sus preocupaciones, necesidades y aspiraciones.

61. El Grupo recomienda cuatro reorientaciones esenciales que fundamenten los cambios de mentalidad y actuación para definir las futuras operaciones de paz de las Naciones Unidas:

a) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben formar parte de una estrategia más amplia de apoyo a un proceso político. Siempre que se despliegue una operación de paz, las Naciones Unidas han de impulsar o desempeñar un papel rector en el proceso político;

b) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben responder a la situación sobre el terreno y traspasar sus funciones con mayor fluidez. La Organización ha de adoptar la expresión “operaciones de paz de las Naciones Unidas” como gama única de misiones y otras iniciativas en pro de la paz y la seguridad e integrar mejor su labor en ese ámbito;

c) Las Naciones Unidas han de forjar el concepto de una alianza mundial y regional más sólida en pro de la paz y la seguridad, actuando como adalid de soluciones políticas imparciales y facilitando la actuación de otras instancias. El marco de la alianza ha de incorporar modalidades de mejora de la capacidad y distribución de las tareas, así como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas;

d) Las Naciones Unidas deben pasar a centrarse más en las actividades sobre el terreno y en las personas en el marco de sus operaciones de paz. Para ello hacen falta enfoques y estructuras modernizados para que las respuestas sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas sean mejores y más flexibles. Es precisa una colaboración más estrecha con las comunidades para contribuir a mejorar la ejecución del mandato.

B. Prevención de conflictos y mediación para la paz

62. Los esfuerzos y la inversión a nivel nacional, regional e internacional deberían centrarse en evitar la guerra en lugar de en la resolución de conflictos. Sabemos que la prevención de los conflictos salva vidas y evita la devastación social, económica y física. Como se indicó al Grupo en sus consultas realizadas en cuatro continentes, invertir pronta y adecuadamente en la prevención del inicio de un conflicto armado es un concepto fundamentado en una lógica irrefutable. Esta inversión evitaría la necesidad de realizar otras inversiones mucho más importantes en ambulancias y en

la clasificación de heridos a consecuencia del conflicto, tras la pérdida de miles o incluso cientos de miles de vidas y de miles de millones de dólares por causa de la guerra.

63. Sin embargo, los esfuerzos encaminados a prevenir los conflictos no logran galvanizar la voluntad política necesaria para la adopción urgente de medidas; siguen siendo el pariente pobre de operaciones de paz mejor dotadas de recursos desplegadas durante los conflictos armados y después de ellos. Cuando la prevención no tiene éxito, los instrumentos concebidos para responder a las crisis y hacer frente a los conflictos armados, en particular las actividades humanitarias y los mecanismos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, no dan abasto y sufren una enorme presión.

64. En la Cumbre Mundial de 2005 y en muchas otras ocasiones, los Estados Miembros destacaron la necesidad de una “cultura de prevención”. Esta cultura aún no se ha materializado: las recomendaciones y resoluciones se han incumplido en gran medida. No se han concretado las expectativas que surgieron en el momento de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz de que su enfoque incluyera la prevención.

65. La prevención de los conflictos armados no ha sido objeto de una verdadera acción colectiva. A diferencia de la mediación y el mantenimiento de la paz, en los que décadas de experiencia internacional han producido una serie de principios fundamentales y principios básicos, la prevención de los conflictos se aborda de manera fraccionada, con muchas perspectivas dispares e inconexas: diplomáticas, políticas, económicas y de desarrollo, entre otras. Estas experiencias no se han aprovechado en apoyo de un esfuerzo internacional sostenido para prevenir los conflictos. En pocas palabras, la comunidad internacional está fracasando en la prevención de los conflictos.

Creación de un compromiso colectivo para hacer efectiva la labor de prevención

66. Existe un interés cada vez mayor en realizar un esfuerzo colectivo para prevenir los conflictos o en actuar pronto para resolverlos. El constante aumento del número de miembros del Grupo de Amigos de la Mediación en las Naciones Unidas es prueba de ese interés. Muchas organizaciones regionales han establecido mecanismos de alerta temprana y han adoptado un enfoque más activo en la colaboración con las Naciones Unidas y entre sí en esta esfera. Existe una creciente convergencia de opiniones en todas las regiones sobre los factores políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que impulsan los conflictos. Una serie de países que salieron recientemente de situaciones de conflicto han establecido mecanismos locales y nacionales para prevenir los conflictos violentos, entre otras cosas exhortando a los líderes sociales, religiosos y comunitarios a que preserven la cohesión social.

67. El Grupo alienta al Secretario General a que haga un llamamiento para renovar el compromiso de prevenir los conflictos en el siglo XXI. Para tener éxito, ese esfuerzo debe ir más allá de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros. Junto con las organizaciones regionales y las agrupaciones de Estados Miembros

existentes, como el G-20⁶ y el g7+⁷, las Naciones Unidas deberían forjar una coalición de base amplia, un foro de prevención internacional, con el fin de determinar y movilizar capacidades y enfoques innovadores para prevenir conflictos emergentes. La coalición debería afianzarse en las capacidades y las diferentes experiencias de los gobiernos; la sociedad civil, en particular los jóvenes y las mujeres, los dirigentes y otros líderes comunitarios; y la comunidad empresarial mundial, a fin de crear capacidades futuras para prevenir mejor el flagelo de la guerra. Debería aprovechar sus puntos fuertes en la aplicación de nuevos enfoques para movilizar los recursos y el compromiso, en particular mediante el uso de nuevos medios de comunicación.

Fortalecimiento de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para la prevención de los conflictos y la mediación

68. Desde los primeros días de las Naciones Unidas, los “buenos oficios” del Secretario General han sido un elemento fundamental en la prevención y resolución de conflictos mediante la diplomacia preventiva. Este esfuerzo se ha intensificado y ampliado notablemente durante los últimos quince años. Los sucesivos Secretarios Generales, sus enviados y los altos funcionarios de la Secretaría han intentado mediar en prácticamente cada conflicto armado importante incluido en la agenda de las Naciones Unidas y han tratado de prevenir el recrudecimiento de los posibles conflictos.

69. Una innovación particularmente efectiva de los últimos años ha sido el establecimiento de oficinas políticas regionales de las Naciones Unidas, que sirven como plataformas de avanzada para la diplomacia preventiva y la mediación. Las oficinas regionales han desempeñado una función de facilitación creíble y discreta para hacer frente a los conflictos emergentes o incipientes. Mediante la colaboración estrecha y constante con los Estados Miembros de la región y las organizaciones regionales y subregionales, demostraron su capacidad para hacer frente a las reclamaciones regionales y transnacionales que alimentan los conflictos y ayudar a formular posibles soluciones. Basándose en las experiencias de las oficinas regionales en África Occidental, África Central y Asia Central, el Secretario General debería trabajar con los Estados Miembros para establecer oficinas regionales adicionales. Una oficina en la región de África Septentrional y Asia Occidental sería una prioridad habida cuenta de los factores interrelacionados y transnacionales que alimentan los conflictos que afectan a esa región. Otro acontecimiento positivo en los últimos años ha sido el aumento de la cooperación entre los mediadores de las Naciones Unidas y sus homólogos de otras regiones del mundo. La Dependencia de las Naciones Unidas de Apoyo a la Mediación, en particular su personal y sus capacidades de reserva, han sido un instrumento eficaz

⁶ El G-20 está integrado por una combinación de las mayores economías emergentes y avanzadas del mundo, que representan alrededor de los dos tercios de la población mundial, el 85% del producto interno bruto mundial y más del 75% del comercio global. Los miembros del G-20 son Alemania, la Argentina, la Arabia Saudita, Australia, el Brasil, el Canadá, China, los Estados Unidos de América, Francia, la Federación de Rusia, la India, Indonesia, Italia, el Japón, México, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Corea, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea (véase <https://g20.org>).

⁷ El g7+ está integrado por 18 Estados afectados por conflictos: el Afganistán, Burundi, el Chad, las Comoras, Côte d'Ivoire, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, las Islas Salomón, Liberia, Papua Nueva Guinea, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, el Togo y el Yemen (véase www.g7plus.org).

para prestar apoyo técnico y político relacionado con la mediación cuando sea necesario y compartir las mejores prácticas y los conocimientos pertinentes con el fin de mejorar las capacidades de mediación de otros agentes.

70. Gran parte de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito de la diplomacia preventiva debe llevarse a cabo con discreción y, si tiene éxito, el crédito debe darse a otros, en particular a la hora de trabajar con las partes y la región durante el delicado periodo inicial en el que se intenta prevenir un conflicto armado. El imperativo de actuar con sigilo ha contribuido a una falta de comprensión respecto de la amplitud de la labor realizada por el Secretario General, sus enviados especiales y otros altos funcionarios y los esfuerzos colectivos de las Naciones Unidas para promover la paz y prevenir la guerra. También ha contribuido a la asignación insuficiente de recursos para las actividades de prevención, que tiene carácter grave y crónico. En la actualidad, la Secretaría debe participar simultáneamente en la supervisión y el análisis de las crisis emergentes y en curso al tiempo que respalda un número creciente de misiones políticas que carecen de acceso a un acuerdo específico de apoyo.

71. El Grupo considera que es inaceptable que las funciones básicas en apoyo de la prevención y la mediación en la Dependencia de Apoyo a la Mediación, así como los instrumentos como el Equipo de Reserva de Expertos en Mediación, que se financian íntegramente mediante contribuciones voluntarias de unos pocos donantes, carezcan de una financiación previsible. De hecho, la financiación voluntaria representa una proporción significativa de los recursos con que el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría financia algunas de esas funciones básicas. En 2014, más del 30% de los recursos totales del Departamento en la Sede procedieron de la financiación voluntaria. Las funciones básicas de las Naciones Unidas en apoyo de la prevención y la mediación, como la supervisión y el análisis, el apoyo a los “buenos oficios” del Secretario General y el apoyo a la mediación deben financiarse con cargo al presupuesto ordinario. En el curso de la última década, el Departamento de Asuntos Políticos ha prestado asistencia electoral a 40 elecciones que contaron con apoyo de nueve misiones de mantenimiento de la paz. En el último quinquenio, el Departamento también ha proporcionado asistencia para la mediación a cinco misiones de mantenimiento de la paz. El apoyo electoral y de mediación para los países que acogen misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz también carecen de una financiación previsible porque el Departamento no tiene acceso a la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz para respaldar esas actividades.

Participación temprana

72. A pesar de su autoridad en virtud del Artículo 34 de la Carta⁸ de participar en una etapa temprana de una controversia, rara vez el Consejo de Seguridad ha participado en los conflictos emergentes. En cambio, el Consejo de Seguridad se ha centrado en hacer frente a los conflictos armados y las emergencias después de su surgimiento, dejando los esfuerzos de las Naciones Unidas en el ámbito de la diplomacia preventiva a la Secretaría, en coordinación con los demás. El Grupo cree

⁸ El Artículo 34 de la Carta de las Naciones Unidas establece: “El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

que el Consejo de Seguridad debería aumentar su vigilancia de las cuestiones emergentes y ampliar su diálogo con la Secretaría sobre la mejor manera de respaldar los esfuerzos de prevención y mediación. La participación temprana del Consejo de Seguridad, incluidos los diálogos interactivos en formato oficioso y las visitas a las zonas en estado de agitación, sería importante para hacer frente a las nuevas amenazas. Los formatos centrados en el plano regional, como el Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre la Prevención y Solución de Conflictos en África, deberían revitalizarse y fortalecerse. El Consejo de Seguridad y el Secretario General deberían celebrar estrechas consultas con los interesados regionales para comprender y prevenir posibles controversias y elaborar una respuesta temprana en asociación con otros agentes.

73. El “escrutinio de horizontes” de las reuniones informativas oficiosas⁹ de la Secretaría al Consejo de Seguridad ha sido un importante instrumento para informarlo sobre las crisis emergentes. Sin embargo, estas reuniones no fueron acogidas con beneplácito a nivel universal debido en parte a las sensibilidades políticas de algunos Estados Miembros. Estas sensibilidades y resistencias a la participación temprana de las Naciones Unidas no deben disuadir al Secretario General de aportar un análisis temprano y un asesoramiento franco al Consejo de Seguridad sobre las cuestiones que puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 99 de la Carta¹⁰.

Apoyo y labor junto a terceros

74. La prevención es la principal responsabilidad nacional. Muchos países y regiones han desarrollado capacidades para hacer frente a los conflictos, incluso a nivel comunitario. Las prácticas de desarrollo inclusivo y equitativo desempeñan un papel importante en los esfuerzos de prevención y, en muchos casos, la labor de los agentes nacionales con los asociados internacionales para el desarrollo, incluido el equipo de las Naciones Unidas en el país, en la aplicación de planes inclusivos de desarrollo nacional. Habida cuenta de su presencia a largo plazo sobre el terreno, los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían estar en condiciones de observar el deterioro de las condiciones que podrían dar lugar a un conflicto violento y apoyar una respuesta temprana que, en el mejor de los casos, puede prevenir los conflictos o, por lo menos, frenar el deterioro mientras se ponen a punto otras opciones.

75. Resulta evidente que la jefatura de los equipos de las Naciones Unidas en los países debe contar con una capacidad y una experiencia adecuadas para la prevención de los conflictos y deben recibir un apoyo coherente de la Sede cuando sea necesario. A petición de los gobiernos pertinentes, el Secretario General ha contribuido a fortalecer las medidas nacionales de prevención de conflictos y mediación, inclusive mediante una participación política discreta y la utilización de expertos en mediación y asesores en materia de paz y desarrollo, entre otras cosas, para ayudar a los Estados Miembros interesados a impedir el recrudecimiento de

⁹ El Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría informaría oficiosamente al Consejo de Seguridad de las cuestiones relativas a la paz y la seguridad y de aquellas que podrían afectar el orden del día del Consejo de Seguridad.

¹⁰ El Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas establece: “El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

una crisis incipiente. El creciente despliegue de asesores en materia de paz y desarrollo como parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países es otra tendencia alentadora en lo que respecta a ayudar a los Estados Miembros a superar algunos de sus problemas en la esfera de la prevención de los conflictos, que debería reforzarse aún más.

76. Las Naciones Unidas deberían complementar su gama de instrumentos existentes con la capacidad para desplegar equipos pequeños destinados a ayudar a los gobiernos nacionales y los equipos de las Naciones Unidas en los países con el fin de hacer frente a nuevas situaciones de conflicto, basándose en el éxito de la utilización de asesores en materia de paz y desarrollo, con arreglo a lo previsto en la propuesta inicial de “Los Derechos Humanos Primero” de contar con “equipos ligeros”. Los equipos se desplegarían con el consentimiento del gobierno receptor y bajo la autoridad del Secretario General. Deberían incluir personal con conocimientos especializados adaptados para satisfacer las necesidades señaladas. Equipos similares podrían facilitar la transición de una misión de las Naciones Unidas a los equipos de las Naciones Unidas en los países. Como responsabilidad básica de las Naciones Unidas de prestar apoyo y ofrecer participación política a fin de ayudar a los gobiernos, esta asistencia debe apoyarse mediante contribuciones prorrateadas fiables con cargo al presupuesto ordinario.

77. El Grupo reconoce los esfuerzos realizados para promover y proteger los derechos humanos como medio para prevenir los conflictos y su resurgimiento. La Secretaría ha proporcionado un nivel considerable de cooperación técnica con el fin de fomentar la capacidad de los países para prevenir las violaciones de los derechos humanos, así como para fortalecer la capacidad de las comunidades y la sociedad civil para llevar a cabo la alerta y la respuesta tempranas. El Grupo apoya firmemente el plan de acción del Secretario General titulado “Los Derechos Humanos Primero”, en particular con el fin de fortalecer la prevención y asegurar que las Naciones Unidas tomen las mejores medidas posibles para proteger a la población durante los conflictos. La iniciativa exhorta a todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos la Secretaría, los organismos, los fondos y los programas, a que colaboren estrechamente para detectar los primeros indicadores de posibles conflictos, aprueben un análisis y una estrategia comunes, aseguren que la Sede y las actividades sobre el terreno estén alineadas para dar prioridad a las preocupaciones en materia de derechos humanos en la prevención y los buenos oficios y a que actúen en función de las responsabilidades de las Naciones Unidas. También se centra en velar por que las Naciones Unidas asignen o desplieguen las capacidades de dotación de personal adecuadas y en que el personal de categoría superior rinda cuentas en la prestación de una respuesta.

78. En los últimos años, las organizaciones regionales y no gubernamentales han intensificado sus esfuerzos de mediación y capacidades de prevención. Estos asociados proporcionan importantes opciones a las que pueden recurrir las partes en un conflicto en busca de acuerdos y negociaciones con mediación. En un entorno en el que intervienen múltiples agentes, las Naciones Unidas deberían desempeñar un papel importante en la promoción y el intercambio de buenas prácticas en apoyo de la negociación y la mediación de terceros. La fortaleza de las Naciones Unidas en la mediación se deriva de su larga y variada experiencia, su imparcialidad, su composición universal y su acceso a una gama de conocimientos especializados. Ese apoyo debería estar disponible a los negociadores y mediadores independientemente de la organización que los haya enviado, incluidos los esfuerzos de mediación a

nivel nacional y regional. Los recursos de la Secretaría para el apoyo a la mediación, incluida la capacidad de reserva de apoyo a la mediación y sus conocimientos especializados, deberían aumentarse sustancialmente y financiarse plenamente con cargo al presupuesto ordinario.

79. Los mediadores de las Naciones Unidas deberían trabajar con los agentes pertinentes del país y las regiones de que se trate, incluidos los dirigentes comunitarios, religiosos y de la sociedad civil que representan a las mujeres, los jóvenes y otros. Las Naciones Unidas deberían defender la inclusión de la mujer en los procesos de mediación. Los enviados especiales y los representantes especiales del Secretario General deberían garantizar la consulta coherente y sistemática con las mujeres dirigentes y aquellas procedentes de diversos sectores de la sociedad con el fin de comprender e incorporar sus perspectivas y recabar su posible contribución al proceso político. Deberían asegurar que las opiniones expresadas por las mujeres se tengan debidamente en cuenta en sus propias estrategias de políticas y convencer a las partes de la importancia de la participación de las mujeres en sus delegaciones. Deberían promover programas de desarrollo de la capacidad de la mujer, cuando sea necesario, a fin de que las mujeres puedan participar de manera creíble en las negociaciones de paz y en los procesos de adopción de decisiones. Deberían alentar a las partes en el conflicto a que incluyan en los acuerdos de paz cuestiones concretas relativas a la participación de la mujer en la prevención y mitigación de conflictos, la recuperación y la reconciliación, así como las medidas de protección.

80. El surgimiento y la propagación del extremismo violento se añade a las ya complejas amenazas que afrontan los Estados, las sociedades, las comunidades y las operaciones de paz de las Naciones Unidas, incluidos sus mediadores. Muchos de esos grupos extremistas violentos han crecido explotando reivindicaciones locales y otros déficits de gobernanza. La existencia de algunos de estos agentes plantea un desafío para las Naciones Unidas y sus Estados Miembros y, en concreto, para la creencia de que siempre es posible encontrar una base común para negociar con un grupo armado. Por lo tanto, es importante fortalecer y aprovechar el potencial del sistema de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos, incluido el próximo plan de acción del Secretario General para prevenir el extremismo violento, destinado a ayudar a los Estados Miembros y a las comunidades afectadas por este fenómeno. La necesidad de luchar contra el extremismo violento requiere que las Naciones Unidas refuercen su colaboración con numerosas organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, en particular las organizaciones confesionales que realizan una labor eficaz en este ámbito difícil.

81. Con respecto a la prevención de los conflictos y la mediación para la paz, el Grupo recomienda que:

a) El Secretario General convoque un foro internacional sobre prevención que reúna periódicamente a los gobiernos, las organizaciones regionales, la sociedad civil y la comunidad empresarial mundial para intercambiar experiencias sobre la prevención de los conflictos y acordar enfoques innovadores que integren la prevención de los conflictos, la gobernanza, el desarrollo y los derechos humanos;

b) El Consejo de Seguridad participe antes con el fin de hacer frente a las nuevas amenazas, incluso en colaboración con organizaciones regionales y subregionales, y esté abierto al análisis temprano y el asesoramiento franco del

Secretario General sobre situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales. El Secretario General debería señalar a la atención del Consejo de Seguridad cualquier asunto que en su opinión pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

c) Las actividades de prevención y mediación de la Secretaría de las Naciones Unidas se refuercen mediante:

i) Un fortalecimiento significativo y una asignación de recursos más fiable con cargo al presupuesto ordinario para las capacidades fundamentales de prevención y mediación de la Secretaría, incluidos la vigilancia y el análisis, el apoyo a los buenos oficios del Secretario General y a la mediación, incluidos el equipo de reserva de la mediación, y el despliegue de asesores en materia de paz y desarrollo y pequeños equipos multidisciplinarios de expertos para prestar apoyo al equipo de las Naciones Unidas en los países cuando sea necesario;

ii) El acceso a la cuenta de apoyo para la mediación y el apoyo electoral a las operaciones de mantenimiento de la paz;

iii) El establecimiento de nuevas oficinas regionales, con una oficina en la región de África Septentrional y Asia Occidental como prioridad;

d) El Secretario General convoque a los miembros de la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación y los directores de los principales departamentos y oficinas de la Secretaría con el fin de acordar medidas concertadas para una mejor prevención de los conflictos garantizando que:

i) Los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas promocionen y den prioridad a las actividades de desarrollo inclusivo y equitativo como contribución esencial a la prevención de conflictos;

ii) Los equipos de las Naciones Unidas en los países tengan los conocimientos, la experiencia y la capacidad para apoyar los esfuerzos de prevención de conflictos;

iii) La totalidad del sistema de las Naciones Unidas se comprometa con la plena aplicación de la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”, incluidos sus elementos culturales, operacionales y de participación política diseñados para apoyar la prevención de conflictos y asegurar que las Naciones Unidas cuenten con el personal y la capacidad necesarios y dispongan de una estrategia común.

C. Protección de los civiles

82. La protección de los civiles en los conflictos armados es un principio básico del derecho internacional humanitario y una responsabilidad moral de las Naciones Unidas. En todo el mundo, los civiles bajo amenaza esperan que las Naciones Unidas les brinden asistencia y protección. En ocasiones, la comunidad internacional ha respondido y salvado muchas vidas pero, sin embargo, en otros casos las limitaciones sistémicas, entre ellas la falta de consenso entre los miembros del Consejo de Seguridad o las inquietudes relativas a la soberanía, impiden que las Naciones Unidas actúen antes y con mayor eficacia en la respuesta. El Grupo

reconoce la urgente necesidad de protección de los civiles en muchos conflictos actuales, en los que ha fracasado la prevención y no se ha organizado ninguna respuesta internacional efectiva. El Grupo hace un llamamiento para que la comunidad internacional haga todo lo posible a fin de responder a su difícil situación.

83. Sin embargo, el mandato del Grupo se limita a la protección de los civiles mediante el instrumento, limitado aunque fundamental, de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Dondequiera que estén desplegadas operaciones de paz de las Naciones Unidas con un mandato de protección de los civiles, estas deben hacer todo lo posible para proteger a los civiles bajo amenaza. En la actualidad, las operaciones de paz de las Naciones Unidas están ayudando a proteger miles de civiles a diario mediante la vigilancia y promoción de los derechos humanos, el apoyo al desarrollo del estado de derecho y el compromiso político con las partes en conflicto, así como mediante la presencia física, la disuasión y las medidas de protección. Sin embargo, los pronunciados fracasos internacionales en la protección de los civiles durante la década de 1990, en particular en Rwanda y Srebrenica (Bosnia y Herzegovina), siguen cerniéndose sobre las Naciones Unidas y sus operaciones de paz al día de hoy. El espectro de esas experiencias debe seguir impulsando a la Organización a no escatimar esfuerzos para proteger a quienes están incluidos en su mandato de protección.

84. En el curso de las dos últimas décadas se han hecho esfuerzos concertados para fortalecer los marcos de protección internacional. Estos incluyen la creciente importancia de los mandatos relacionados con los derechos humanos y la protección de operaciones de paz de las Naciones Unidas, la responsabilidad de proteger enunciada en la resolución 60/1 de la Asamblea General sobre el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y, más recientemente, la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”, del Secretario General. Además del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, la Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, los arreglos para el seguimiento obligatorio y la presentación de informes fueron establecidos en resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad relativas a los niños en los conflictos armados y la violencia sexual en los conflictos. Se han elaborado políticas, orientación y capacitación sobre la forma de aplicar los mandatos relacionados con la protección y los derechos humanos. En la actualidad, muchas operaciones de paz de las Naciones Unidas incluyen la protección de los asesores civiles, los oficiales de protección infantil y los asesores de protección de la mujer que trabajan junto al componente de derechos humanos de las misiones. Pero este crecimiento en conceptos, normas, promoción y personal especializado todavía no ha transformado la realidad sobre el terreno, donde realmente importa.

85. La principal responsabilidad de proteger a los civiles es competencia de sus respectivos gobiernos. El Consejo de Seguridad y otros asociados internacionales deberían procurar incluir esta responsabilidad del gobierno receptor claramente en un pacto de las Naciones Unidas celebrado entre la Secretaría y el gobierno receptor, como se propone en el párrafo 151, y pedir cuentas a los gobiernos receptores respecto de la protección de los civiles. La presencia de una misión de las Naciones Unidas u otros agentes de protección no disminuye la obligación de los gobiernos receptores de hacer todo lo posible para proteger a sus propios civiles.

Sin embargo, la responsabilidad del estado no diluye la obligación de las misiones de las Naciones Unidas de actuar dentro de sus capacidades cuando el gobierno receptor no está dispuesto o capacitado para proteger a sus ciudadanos.

1. Estrategias no armadas

86. Las estrategias no armadas deben estar en la vanguardia de las iniciativas de las Naciones Unidas para proteger a los civiles. Como instrumento político, las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden proteger de manera muy eficaz a los civiles ayudándolos a poner fin a los conflictos violentos, apuntalando la confianza de las partes en las soluciones pacíficas y trabajando para impulsar los procesos de paz. Del mismo modo, las misiones pueden influir en las acciones de los agentes beligerantes y limitar a las bajas civiles mediante la prestación de asesoramiento y apoyo a las autoridades receptoras y velando por que la presentación de informes sea eficaz y digna de crédito. Los directivos superiores de las operaciones de paz tienen una responsabilidad particular de utilizar su influencia política y capacidad de promoción para proteger a los civiles y contar con pleno apoyo del Secretario General y el Consejo de Seguridad.

87. El seguimiento, la investigación y la presentación de informes por los oficiales de derechos humanos y los asesores en materia de protección de las mujeres y los niños, así como las actividades de promoción, especialmente del personal directivo superior, contribuyen a asegurar una mayor rendición de cuentas y prevenir las violaciones de los derechos humanos. La falta de medidas respecto de esas violaciones contribuye a crear un clima de impunidad, que pone en mayor peligro a la población civil. Los oficiales de asuntos civiles, expertos de la policía y otros agentes trabajan en los planos local, provincial y nacional para llegar a las autoridades estatales, los grupos armados no estatales y las comunidades con el fin de hacer un relevamiento de los conflictos locales y, cuando sea posible, ofrecer servicios de mediación.

88. Las misiones prestan asistencia a las autoridades de los gobiernos receptores y las comunidades para mejorar el entorno de protección de los civiles. Muchos Estados receptores procuran y requieren asistencia durante un largo período con el fin de desarrollar su capacidad para proteger más eficazmente a sus poblaciones. A menudo, las misiones, junto con otros asociados, tienen el mandato de prestarles asistencia en esos esfuerzos, en particular en las esferas del estado de derecho, la vigilancia y los derechos humanos y en la colaboración con las fuerzas armadas de los Estados receptores en cumplimiento del mandato. En esas situaciones, las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben velar por que aplique sistemáticamente la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

89. Las organizaciones humanitarias desempeñan un papel esencial en la protección de los civiles. Cuando procede, la buena coordinación oportuna entre misiones con los agentes humanitarios es indispensable para aplicar estrategias no armadas, dado que menudo estos asociados trabajan estrechamente con las comunidades, especialmente los desplazados internos. Muchas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales también aseguran la protección por parte de su presencia civil y el compromiso con las estrategias de protección no violentas. Las misiones deberían hacer todo lo posible para aprovechar las prácticas

no violentas y la capacidad de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales para crear un entorno de protección.

2. Respuesta a una amenaza inminente

90. Sin embargo, cuando fallan las estrategias no armadas y los civiles se encuentran bajo amenaza inminente, las operaciones de mantenimiento de la paz con mandato y capacidad para utilizar la fuerza tienen la obligación de proteger a los civiles de los ataques armados donde estén desplegadas. En la actualidad, más del 98% del personal militar y de policía desplegado en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tiene el mandato de proteger a los civiles, como parte de los esfuerzos integrados para toda la misión.

91. Algunas misiones han tenido éxito en salvar vidas de civiles mediante una acción decidida para contener la propagación de la violencia y los saqueos, con el fin de proporcionar refugio a los civiles que huyen de la violencia, disuadir a los autores y, en casos excepcionales, prestar apoyo a las operaciones contra grupos armados. De hecho, mediante la presencia de sus misiones, contribuyen a proteger a miles de civiles cada día. Sin embargo, un número creciente de misiones se está desplegando en entornos cada vez más complejos; se esfuerzan por cumplir sus obligaciones de protección y superar una creciente disparidad entre lo que se pide de ellas y lo que pueden ofrecer. En las peores circunstancias, las misiones con mandatos de proteger a los civiles simplemente tienen dificultades para protegerse y reabastecerse a sí mismas. En algunos casos, las misiones no han logrado, por una variedad de razones, responder a las solicitudes de asistencia, lo que dio lugar a la percepción en las comunidades cercanas de que aunque las Naciones Unidas están presentes sobre el terreno, su presencia no las tiene en cuenta.

92. Frente a amenazas inminentes a los civiles, debe haber tolerancia cero a las limitaciones nacionales y al incumplimiento de las órdenes. Cuando los civiles están en riesgo, las demoras y la inacción pueden significar la diferencia entre la vida y muerte. Las Naciones Unidas no deben estar omisas cuando los civiles son amenazados o mueren: las misiones deben demostrar la determinación de utilizar todos los instrumentos disponibles para proteger a los civiles bajo amenaza inminente. Cada efectivo de mantenimiento de la paz (militar, policial y civil) debe estar dispuesto a pasar esta prueba y ser capaz de superarla. Quienes están a cargo de la planificación en la Secretaría y los encargados de adoptar decisiones en el Consejo de Seguridad y en los países que aportan contingentes tienen la responsabilidad de realizar la evaluación y la planificación necesarias y de proporcionar los recursos que se necesitan para prestar apoyo a las personas y unidades sobre el terreno cuando surge una crisis.

93. Superar la discrepancia entre lo que se pide de las misiones en la esfera de la protección de los civiles y lo que estas pueden ofrecer exige mejoras en varias dimensiones: evaluación y planificación, capacidad, información oportuna y comunicación en ambos sentidos, liderazgo y capacitación y mandatos y expectativas.

Evaluación y planificación

94. Las necesidades de capacidad y planificación deben nutrirse de las evaluaciones de las amenazas a los civiles. Las evaluaciones de las amenazas deben examinar, entre otros aspectos, las tipologías de las fuerzas armadas, los agentes y

los grupos; las formas de violencia, los tipos de amenazas y las situaciones de posibles amenazas contra los civiles en el curso del tiempo, incluido el riesgo de atrocidades en masa; y las fuentes locales de resiliencia y autoprotección. Estas evaluaciones también tendrán en cuenta el mandato, la situación, el clima y el terreno. Los encargados de la planificación deben asegurar que los esfuerzos de protección de las misiones se adapten al contexto, incluidas las capacidades necesarias y aprovechar las fuentes existentes de la capacidad de resiliencia y protección local. La Secretaría siempre debería presentar al Consejo de Seguridad opciones claras y recomendaciones basadas en evaluaciones francas de la situación y las capacidades necesarias.

Capacidades

95. Los Estados Miembros deben proporcionar a la misión capacidades adecuadas para ejecutar el mandato y el Consejo de Seguridad debería apoyar al Secretario General para que las obtenga. La protección física por efectivos armados de mantenimiento de la paz requiere infantería adecuada y mejores medios de movilidad. Sin embargo, muchas misiones carecen de ambos elementos en grandes zonas de operaciones. Aunque algunas carencias en lo que respecta a la infantería pueden superarse recurriendo a helicópteros y vehículos de alta movilidad, la realidad es que muchas misiones con responsabilidad de protección tienen recursos insuficientes: algunas carecen de habilitadores esenciales, mientras que otras operan con arreglo a normas que impiden la plena utilización de esas capacidades o los efectivos operan desde emplazamientos estáticos “de paredes rígidas”, que limitan su capacidad para desplegarse rápidamente. Esas limitaciones se abordan en la sección III.B, Mejora de la velocidad, la capacidad y el rendimiento para el personal uniformado. Además, a menudo las nuevas misiones o las que requieren refuerzos urgentes deben esperar meses para que lleguen nuevas capacidades, lo que demuestra muy claramente la necesidad de contar con capacidades de despliegue rápido proporcionadas por las Naciones Unidas y agentes ajenos a la Organización, como también se señala en la sección mencionada.

96. Los Estados Miembros deben considerar con seriedad las capacidades disponibles para cumplir el mandato de proteger a los civiles. Estas no deben depender del presupuesto. La Secretaría debe ser franca en sus evaluaciones y no someterse a preocupaciones acerca de lo que el mercado puede ofrecer, sino proporcionar opciones en relación con lo que puede lograrse con diversos niveles de recursos. Como se indica en el informe Brahimi: “esta autocensura hace que la Secretaría sabotee su propio éxito y el éxito de las misiones, transformándose en el chivo expiatorio del fracaso”.

97. Cuando se demora el despliegue de las capacidades esenciales, incluidos los medios de movilidad, las misiones deben hacer llegar a los más altos niveles de adopción de decisiones los continuos retrasos o carencias. Cuando los recursos no se materializan, deberían revisarse los planes de despliegue, los conceptos de operaciones y las estrategias de comunicación y la Secretaría debe informar sin demora al Consejo de Seguridad sobre las repercusiones previstas en la ejecución de los mandatos, incluidas recomendaciones sobre el consiguiente ajuste de los mandatos.

Información y comunicación en dos sentidos

98. Para garantizar que sus capacidades se utilicen al máximo, las misiones necesitan información oportuna, fiable y viable sobre las amenazas a los civiles y los instrumentos analíticos para utilizarla. A menudo la mejor información procede de las propias comunidades. Para aprovechar esta información, las misiones deben forjar relaciones de confianza con la población local, lo que da lugar a una ejecución más eficaz de los mandatos de proteger a los civiles y una mejor protección para el personal de paz. Las mejores estrategias de comunicación en dos sentidos con las comunidades son esenciales para comprender sus necesidades, transmitir los límites de las capacidades de las Naciones Unidas y, en situaciones de crisis, proporcionar información a la población civil y los equipos de respuesta.

99. Las misiones deberían comunicar constantemente a las autoridades receptores todas las amenazas a los civiles, en todas las dimensiones, incluida la protección del niño, la violencia sexual y toda la gama de cuestiones relativas a la protección a las que se enfrentan las mujeres y las niñas, así como los hombres y los niños. Lo que es más importante, la Secretaría debería mantener informado al Consejo de Seguridad de manera oportuna sobre las nuevas amenazas y los límites impuestos a la capacidad de la misión para actuar en todas las etapas de la operación. A su vez, el Consejo de Seguridad debe aprovechar su influencia individual y colectiva en las partes de los conflictos para asegurar que estas se abstengan de realizar ataques contra los civiles directa o indirectamente y condenar y tomar medidas con rapidez respecto de quienes cometen o toleran esos delitos. El compromiso político firme por quienes tienen influencia en las partes enfrentadas sobre el terreno puede ser más rápido y más decisivo que las maniobras militares para hacer frente a las amenazas. La mayor eficacia se logra mediante la fusión de la influencia política con la respuesta rápida sobre el terreno.

Liderazgo y capacitación

100. El compromiso de la dirección de las misiones, una cadena de mando eficaz y la disposición del personal de las misiones para desempeñar su mandato ante amenazas contra la población civil definirá en última instancia la eficacia de cualquier respuesta de protección. Es necesario impulsar una postura decidida y proactiva, política y operacionalmente, desde los niveles superiores por la dirección de las misiones, así como por la Secretaría. El personal uniformado de mantenimiento de la paz debe tener una mentalidad común y el compromiso de cumplir un concepto operacional convenido y el propósito del comandante de la fuerza de proteger a los civiles. La Secretaría debe investigar y examinar exhaustivamente toda falta de acción para proteger a los civiles.

101. La capacitación eficaz es esencial. Principalmente, las fuerzas militares reciben capacitación para luchar contra un enemigo directamente; sin embargo, en las operaciones de protección comprender cómo y por qué los autores atacan a los civiles es fundamental para determinar la respuesta adecuada. La Secretaría ha elaborado la orientación y el material de capacitación basado en hipótesis sobre la protección de los civiles que tanto se necesitan, pero carece de un mecanismo para confirmar que dicha capacitación se ha impartido con eficacia a todo el personal militar desplegado.

Mandatos y expectativas

102. Los mandatos de protección deben vincularse explícitamente a las soluciones políticas. De lo contrario se estaría privando a la misión de una estrategia de salida viable y solo se brindaría una protección paliativa a los civiles. A falta de una estrategia política sería para resolver el conflicto armado que dio lugar a las amenazas contra los civiles en primer lugar, es posible que un mandato centrado exclusiva o incluso predominantemente en la protección de los civiles conduzca a una campaña prolongada y, en última instancia, imposible de ganar.

103. Es una lamentable realidad que ninguna medida de capacitación y buena dirección, ni de efectivos y helicópteros, garantizará la protección de todos los civiles en los 11 millones de kilómetros cuadrados en los que 106.000 efectivos uniformados de las Naciones Unidas deben realizar sus operaciones. En este contexto, el Grupo reitera la preocupación expresada por el informe Brahimi sobre las expectativas asociadas con los mandatos de protección: “El Grupo está preocupado por la credibilidad y la viabilidad de un mandato general en esta esfera. Hay cientos de miles de civiles en las actuales zonas de misión de las Naciones Unidas que están expuestos a riesgos potenciales de violencia y las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas en la actualidad solo pueden proteger a una pequeña fracción de estos, incluso si se les encomienda hacerlo”. Como ya lo han hecho, las misiones deben hacer todo lo posible dentro de sus capacidades. Sin embargo, pese a los mejores esfuerzos, ninguna misión puede proteger a todos los civiles en todo momento. Habida cuenta de ello, a menudo las expectativas relativas a la capacidad de la misión para proteger a los civiles son, de manera comprensible, poco realistas. Las misiones y los gobiernos receptores deben comunicarse con frecuencia y honestamente con la población receptora para gestionar las expectativas poco realistas en relación con el mandato. El Consejo de Seguridad tiene una importante responsabilidad de velar por que las expectativas sean realistas.

104. No es una opción aceptable que el Consejo de Seguridad sencillamente se mantenga inactivo ante el recrudecimiento de los conflictos armados y arriesgue a la población civil a sufrir atrocidades en masa. La comunidad internacional, por conducto del Consejo de Seguridad, debe ser capaz de recabar respuestas rápidas y eficaces para situaciones en que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no tenga posibilidades de éxito. Por consiguiente, deben intensificarse los esfuerzos para lograr soluciones políticas al tiempo que se crea un sólido sistema más resiliente y fiable de capacidades de respuesta inmediata para el futuro, basado en capacidades existentes a nivel nacional y regional, como se explica en mayor detalle en los párrafos 195 a 205. Como parte de este esfuerzo, es importante aclarar cuándo y en qué condiciones se desplegarían los efectivos ajenos a las Naciones Unidas que tengan un mandato del Consejo de Seguridad y establecer los requisitos para una rendición de cuentas clara y la presentación de informes al Consejo.

105. **Con respecto a la protección de los civiles, el Grupo recomienda que:**

a) Habida cuenta de las contribuciones positivas de los agentes no armados dedicados a la protección de los civiles, las misiones colaboren más estrechamente con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales para crear un entorno de protección;

b) Para las misiones con mandatos de protección de los civiles, la Secretaría debería:

i) Presentar al Consejo de Seguridad una evaluación franca y clara, así como opciones fundamentadas acompañadas de necesidades de recursos claras;

ii) Después del despliegue inicial, cuando los recursos y capacidades no se correspondan con el mandato, indicar al Consejo de Seguridad que el mandato debería modificarse en consecuencia;

iii) Con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, asegurar que todo el personal desplegado esté capacitado, equipado y dotado de mando a fin de poder cumplir con sus responsabilidades de proteger a los civiles;

iv) Indicar al Consejo de Seguridad los obstáculos al cumplimiento del mandato, entre ellos si los contingentes no se despliegan de manera oportuna o no disponen de las capacidades necesarias, y solicitar apoyo político y de otro tipo a los Estados Miembros para la respuesta;

v) Actualizar periódicamente la evaluación inicial y presentar al Consejo de Seguridad los cambios necesarios en los planes, mandatos y recursos;

c) Ningún tipo de reserva a nivel nacional más allá de las restricciones nacionales expresamente aceptadas inicialmente por la Secretaría debe tratarse como desobediencia al mando legítimo;

d) Cuando el Consejo de Seguridad autorice fuerzas ajenas a las Naciones Unidas, establecer las necesidades de presentación de informes y rendición de cuentas ante el Consejo.

D. Uso de la fuerza para la paz y la protección

Retos

106. A menudo el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tiene el mandato de ayudar a mantener un entorno seguro, disuadir la reanudación de la violencia y proporcionar un espacio seguro para el adelanto del proceso político, además de su función de proteger a los civiles. Históricamente, estos esfuerzos se han realizado en apoyo de un compromiso político a un acuerdo de paz o de alto el fuego. En estas situaciones, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han sido un instrumento eficaz en función de los costos para fomentar la confianza, mantener la paz y ofrecer protección.

107. En el curso de la última década ha quedado demostrado que las dificultades en la aplicación del mandato aumentan exponencialmente cuando hay poca o ninguna paz que mantener. Una mayor capacidad militar puede ser de ayuda, pero la raíz del problema (la falta de un compromiso con la paz) frustrará los mejores esfuerzos del personal de paz. Las soluciones políticas, no la fuerza militar, son las verdaderas multiplicadoras de fuerzas en esas situaciones y resultan esenciales para las medidas de paz en general.

108. En la actualidad, las Naciones Unidas se encuentran en entornos operativos más difíciles. La magnitud del sufrimiento humano visible, combinada con el creciente volumen de normas de protección, genera presión en los países para que “hagan algo”. Sin embargo, en muchas crisis del mundo, quienes tienen la mayor capacidad podrían temer un interés limitado en el despliegue de una presencia militar sostenida sobre el terreno y otros con la voluntad de actuar pueden carecer de recursos para apoyar sus esfuerzos. Por consiguiente, la comunidad internacional ha considerado desplegar operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto como instrumento de respuesta a las crisis para impedir el recrudecimiento de las hostilidades, contener los conflictos al tiempo que se protege a los civiles y, al mismo tiempo, tratar de reanudar o reactivar los procesos de paz.

Contextos antiguos y nuevos

109. En una serie de misiones contemporáneas, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han ido mucho más allá de un claro mantenimiento de la paz. Sin embargo, los desafíos y consecuencias de este nuevo entorno operativo todavía no se han sido interiorizado o definido ni están bien definidos. Para comenzar a aclarar los dilemas que acechan en los actuales entornos hostiles, el Grupo considera que es necesario entender varios fenómenos bien diferenciados que están configurando cómo debe entenderse, y a veces emplearse, el uso de la fuerza por distintos tipos de misiones que se han denominado colectivamente operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: a) la vigilancia del alto el fuego se está llevando a cabo en entornos más hostiles; b) la aplicación de la paz se está llevando a cabo en entornos operativos más difíciles, en los que a menudo los procesos políticos pueden colapsar; y c) en situaciones señaladas como “gestión de los conflictos” por el Grupo se están desplegando misiones en contextos más violentos sin los marcos propicios que habían tenido éxito con anterioridad.

110. Las misiones de supervisión del alto el fuego mantienen una presencia en medio de conflictos latentes o sin resolver, en que los acuerdos políticos siguen siendo difícil de alcanzar. Sin embargo, de manera creciente algunas de esas misiones se enfrentan a amenazas asimétricas o la presencia de extremistas violentos que las atacan. Más allá de un colapso de la cesación de las hostilidades que han sido enviadas a supervisar, los parámetros para determinar el éxito o fracaso de esas misiones nunca se han articulado claramente, como tampoco se ha establecido el punto en el que esas misiones deberían retirarse o sustituirse por otra forma de participación internacional. En entornos donde ha surgido un nuevo conflicto que pone en peligro la misión, estas cuestiones han adquirido carácter aún más urgente. Si bien estas cuestiones se examinan, se necesitan inversiones importantes para proteger mejor y empoderar al personal de las misiones en el desempeño de sus funciones.

111. Por lo general se han desplegado misiones de aplicación de acuerdos paz como operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz en apoyo de un acuerdo de paz o una transición política. Estas misiones procuran mantener los procesos políticos, proteger a los civiles y ayudar a mantener la paz mediante las medidas de apoyo a los civiles que se les han encomendado. Esas misiones requieren la capacidad necesaria para cumplir el mandato y deben estar dispuestas a utilizar la fuerza para proteger a los civiles y mantener una postura disuasoria a fin de disuadir de manera proactiva a los “saboteadores”, que se definen como quienes son ajenos a

las negociaciones y tratan de socavar el proceso de paz, incluso por medios violentos.

112. Las misiones de aplicación de acuerdos de paz se enfrentan importantes problemas en la actualidad. Los entornos operacionales amplios y austeros someten a la presencia de la misión a exigencias que afectan su capacidad de respuesta, pueden surgir “saboteadores” que tengan una mayor capacidad y el impulso político para mantener la paz y hacer frente a aspectos fundamentales del mandato puede ser inestable, lo que podría obligar a las misiones a ampliar su presencia durante periodos más extensos. En situaciones en las que el proceso de paz se haya desgastado o cuando los compromisos políticos hayan colapsado, no es solo posible que las misiones estén desplegadas durante más tiempo, a medida que vayan surgiendo crisis estas podrían oscilar entre la aplicación limitada de los acuerdos paz y la gestión de conflictos hasta que puedan reafirmarse las soluciones políticas.

113. En la actualidad, varias misiones de las Naciones Unidas están siendo llamadas efectivamente para realizar una función de gestión de conflictos en situaciones de conflicto violento y en ausencia de un proceso de paz viable o donde el proceso de paz se ha visto interrumpido de manera efectiva. La responsabilidad de manejar esas crisis no debería asignarse con ligereza a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que tienen dificultades para obtener la capacidad necesaria con el fin de funcionar con eficacia en esos entornos. Pese a estas limitaciones, se pide a esas misiones que protejan a los civiles en situación de riesgo o eviten que se deterioren las condiciones de seguridad, mientras que se intenta reiniciar el proceso de paz.

114. El Grupo también observa que, en la última década, el Consejo de Seguridad y la Secretaría han utilizado el término “estabilización” para un número de misiones que apoyan la prórroga o el restablecimiento de la autoridad del Estado y, en al menos un caso, durante un conflicto armado en curso. El término “estabilización” tiene una amplia gama de interpretaciones y el Grupo de Expertos considera que las Naciones Unidas deben aclarar su uso.

115. El Grupo considera que es posible que en el futuro las Naciones Unidas se enfrenten a situaciones de “gestión de conflictos” y se desplieguen misiones para ayudar a: a) impedir el recrudecimiento; b) contener los conflictos; c) proteger a la población civil; y d) intentar iniciar o reactivar un proceso de paz. Los conceptos, los instrumentos, las estructuras de las misiones y la doctrina que se habían creado originalmente para tareas de aplicación de acuerdos de paz pueden no resultar adecuados para esos contextos. Las misiones de gestión de conflictos requerirán mandatos limitados y centrados y una clara comprensión del “éxito”, ya que son responsables por lograr el impulso asociado con el éxito en las operaciones multidimensionales. Es necesario reflexionar cuidadosa y colectivamente sobre la manera en que en el futuro las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden funcionar de manera eficaz en los escenarios de gestión de conflictos.

116. El Grupo cree que las siguientes consideraciones serán importantes para que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pueda operar con un éxito incluso limitado en esos entornos:

a) El mandato debe ser claro y viable y estar vinculado a una estrategia política;

b) Los objetivos de las misiones deberían estar lo más centrados posible (es decir, trabajar en pro de un acuerdo para poner fin a las hostilidades, ofrecer medidas de fomento de la confianza, promover el diálogo político, proteger a los civiles y supervisar y presentar informes sobre derechos humanos);

c) Las tareas en el ámbito civil que asumen y, de hecho, requieren, que exista una paz que mantener, deberían reducirse hasta que las condiciones políticas sean más propicias para el éxito. En cambio, el enfoque de la capacidad civil de una misión debe ser el esfuerzo político para lograr o restablecer esas condiciones;

d) Las misiones deberían tener una estrategia de entrada clara, entre otras cosas mediante asociaciones con operaciones de transición realizadas por terceros a fin de asegurar una sólida postura disuasoria en la fase inicial;

e) En ausencia de un acuerdo de paz, se deben buscar garantías sobre las responsabilidades y los compromisos de las partes en conflicto a fin de servir de base para el diálogo sobre la gestión de la presencia y las actividades de las misiones en el futuro;

f) Las misiones deben desplegar las capacidades militares y médicas necesarias y los procedimientos de seguridad para hacer frente a las emergencias en el momento de la llegada;

g) Deben funcionar basándose en la suposición de que el uso de la fuerza puede ser necesario desde el principio para proteger a los civiles y defender a la misión y su mandato, como se establece en el párrafo 128. Los contingentes deben desplegarse con el equipo y la capacitación necesarios y una comprensión clara de las normas de las misiones para entablar combate.

117. Con esas medidas en vigor, una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podría, por un período limitado, mantenerse en una postura de gestión de conflictos en entornos violentos y llevar a cabo operaciones limitadas, mientras se intensifican los esfuerzos políticos para buscar una solución viable. En esas situaciones, es indispensable que las Naciones Unidas desempeñen un papel rector o un papel de liderazgo en el proceso de paz. En los casos en que no pueda establecerse un proceso político viable con las partes, una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se esforzará para alcanzar el éxito. En esos contextos, el Consejo de Seguridad y la Secretaría deben revisar periódicamente la viabilidad de la misión sobre el terreno.

118. Las decisiones sobre el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz en situaciones de conflictos armados sostenido, especialmente cuando pueden percibirse como parciales en favor de una de las partes, deben adoptarse con pleno conocimiento de los límites conocidos de la capacidad de una fuerza de las Naciones Unidas y la posibilidad de que esos límites queden expuestos sin piedad. Ante hostilidades y la falta de fuerzas de despliegue rápido e interoperables, un sólido sistema de logística militar, un mando y un control robustos y reservas listas, aspectos que las Naciones Unidas no han desarrollado ni en los que han invertido recursos hasta la fecha, las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pueden incluso tener dificultades para alcanzar la plena capacidad operacional. Teniendo en cuenta esas limitaciones, el Grupo opina que en estas situaciones el Consejo de Seguridad debería considerar la posibilidad de incluir a otros agentes, como coaliciones especiales de Estados Miembros o agentes regionales, como efectivos encargados de la respuesta inicial que sean más

adecuados. Es posible que estos agentes tengan una ventaja comparativa en lo que respecta a la velocidad y la capacidad, así como en lo relativo a los acuerdos de mando y control necesarios para llevar a cabo operaciones de combate sostenido.

Lucha contra el terrorismo y aplicación de la ley

119. El Grupo cree que las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, debido a su composición y su carácter, no son adecuadas para participar en operaciones militares de lucha contra el terrorismo. Carecen del equipo específico, la inteligencia, la logística, las capacidades y la preparación militar especializada necesarios, entre otros aspectos. Esas operaciones deben ser realizadas por el Gobierno receptor o por una fuerza regional capaz o una coalición especial autorizada por el Consejo de Seguridad.

120. Sin embargo, en casos en que las amenazas asimétricas estén presentes en el entorno operacional, las misiones de las Naciones Unidas deben dotarse de la capacidad y la capacitación necesarias. Además, es necesario un concepto apropiado de las operaciones y las reglas de enfrentamiento para protegerse y cumplir sus mandatos, entre otras cosas mediante la adopción de medidas preventivas y defensivas, así como la voluntad de usar la fuerza desde el punto de vista táctico para proteger a los civiles y el personal de las Naciones Unidas. Los países que aportan efectivos y fuerzas de policía deben mantenerse plenamente informados de las condiciones del entorno operativo y las evaluaciones de las amenazas y desplegar la capacidad y la voluntad política necesarias para hacer frente a este tipo de situación con pleno respeto por un mando y un control de las Naciones Unidas de carácter claro y unificado.

121. El Grupo reconoce que es prerrogativa del Consejo de Seguridad autorizar a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a llevar a cabo tareas coercitivas, incluidas las operaciones ofensivas selectivas, y que esto ha hecho en el pasado, como en Somalia en 1993 y en la República Democrática del Congo en 2013. Esos mandatos suponen un cambio por el que se dejan atrás las decisiones tácticas relativas al uso proactivo y preventivo de la fuerza para proteger a los civiles y el personal de las Naciones Unidas contra las amenazas para adoptar una postura fundamentalmente diferente, que utiliza la fuerza ofensiva para degradar, neutralizar o derrotar a un oponente.

122. El Grupo cree que se debe proceder con extrema cautela al realizar cualquier llamamiento a favor de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para que lleve a cabo tareas coercitivas y que la tarea encomendada debe ser una medida limitada en el tiempo y de carácter excepcional. Estas tareas deben realizarse en apoyo de un objetivo político claro y viable y en pleno respeto del derecho internacional humanitario. Estas operaciones pueden hacer que las fuerzas de las Naciones Unidas, y la misión en su conjunto, se transformen en parte en el conflicto y requieren prestar atención a las consecuencias humanitarias y de otra índole que invariablemente se derivan del uso sostenido de la fuerza. El Grupo apoya la opinión de los interlocutores humanitarios sobre la necesidad de mantener una distinción clara entre las operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos coercitivos y los agentes y objetivos humanitarios.

123. En situaciones en que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se despliega en paralelo a una fuerza ajena a las Naciones Unidas que realiza operaciones militares de lucha contra el terrorismo u otras operaciones

ofensivas, una clara división del trabajo y la distinción de las funciones debe orientar sus operaciones respectivas. En esas situaciones, las Naciones Unidas deben mantener la estricta adhesión a su compromiso imparcial con el respeto de los derechos humanos. Cuando esas fuerzas ajenas las Naciones Unidas abandonan el lugar de operaciones, las Naciones Unidas no deben asumir las tareas residuales más allá de su capacidad.

Principios del mantenimiento de la paz

124. Algunos Estados Miembros, incluidos muchos de los principales países que aportan contingentes, han expresado al Grupo su firme opinión de que deben respetarse los tres principios básicos del mantenimiento de la paz, es decir, el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa o en defensa del mandato. Sin embargo, otros han sugerido que son anticuados y requieren un ajuste. El Grupo ha escuchado atentamente todas esas opiniones.

125. El Grupo está convencido de la importancia de los principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz para guiar con éxito las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en respeto de los acuerdos de alto el fuego y aplicación de los acuerdos de paz. Simultáneamente, el Grupo subraya su preocupación por el hecho de que los principios de las operaciones de mantenimiento de la paz nunca deberían utilizarse como excusa para la falta de protección de los civiles ni para dejar de defender la misión de manera proactiva. Además, dos décadas de experiencia en el mantenimiento de la paz en entornos más inestables exige una interpretación flexible y progresiva de estos principios.

126. Como se señaló en el informe Brahimi, “imparcialidad” no quiere decir neutralidad ni igualdad de trato para todas las partes en todos los casos y en todo momento, cuando las partes locales no siempre son iguales desde el punto de vista moral, sino que se dividen de manera evidente entre agresores y víctimas. La imparcialidad debe significar la adhesión a los principios de la Carta y a los objetivos del mandato de una misión que está arraigado en los principios de la Carta. Sobre el terreno, la imparcialidad de las misiones de las Naciones Unidas debería juzgarse por su determinación de responder de manera igualitaria a las acciones de las diferentes partes sin importar quién es el responsable de los actos, sino la naturaleza de sus acciones. Las misiones deben proteger a los civiles independientemente del origen de la amenaza. Deberían promover el respeto, por todos los agentes, de los derechos humanos de la población local y los combatientes, independientemente de su afiliación. Deberían buscar soluciones políticas que tengan en cuenta los intereses legítimos y las reclamaciones de todas las partes y la sociedad en general.

127. “Consentimiento de las partes principales” tenía un significado claro cuando el personal de mantenimiento de la paz se desplegaba en el contexto de un acuerdo de alto el fuego o de paz en un conflicto interestatal o entre partes definidas en una guerra civil. En los actuales entornos de gestión de los conflictos, donde la lucha continúa y no está limitada a dos partes, puede haber obstáculos prácticos para la obtención del consentimiento más allá del expresado por el Gobierno. Claramente, el consentimiento del Gobierno es fundamental para el despliegue de una misión y debería reforzarse. Obtener y mantener el consentimiento de otras partes sigue siendo un objetivo importante de cualquier misión y debe procurarse en la medida

de lo posible. Ello refuerza la opinión del Grupo de que toda operación de mantenimiento de la paz debe formar parte de un proceso político sólido en el que las Naciones Unidas estén profundamente involucradas y debe intentar consolidar continuamente el consentimiento a la presencia y el papel de las Naciones Unidas mediante una postura imparcial.

128. La “legítima defensa” es un concepto ampliamente reconocido y se define exhaustivamente en las normas de enfrentamiento de las Naciones Unidas. Sin embargo, el concepto de “defensa del mandato” requiere claridad en cuanto a qué tareas en el marco del mandato pueden requerir el uso de la fuerza. Siempre debería incluir la responsabilidad de proteger a los civiles y las misiones deberían adoptar un papel proactivo para hacerlo. Las diferentes amenazas deben enfrentarse con el uso adecuado de la fuerza militar, que van desde la contención mediante la disuasión y la coerción al enfrentamiento directo, en particular cuando los civiles o el personal de mantenimiento de la paz están en peligro. El uso efectivo de la fuerza puede no ser necesario si los posibles atacantes perciben y saben que los efectivos de las Naciones Unidas tienen la determinación y la capacidad para responder enérgicamente en caso de ataque.

129. El Grupo cree que el análisis precedente de los principios para el mantenimiento de la paz es razonable habida cuenta de los desafíos contemporáneos. El material doctrinario existente de la Secretaría fue elaborado en consulta con los Estados Miembros, principalmente en consonancia con esas interpretaciones. Sin embargo, el Grupo observa que, en última instancia, la claridad de lo que se requiere para una misión concreta no se encuentra en la doctrina, sino que figura en las declaraciones claras y específicas para cada misión respecto de las necesidades de las unidades, las directrices para los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y las reglas de enfrentamiento. La decisión sobre si comprometer efectivos debería adoptarse sobre la base de una comprensión clara de las necesidades específicas de las unidades de la misión. No puede permitirse que los desacuerdos doctrinarios subyacentes desarticulen la cadena de mando, lo que podría dar lugar a confusiones en operaciones militares cuando se despliegan las unidades. Es en interés de todos, incluido el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, que cada contingente desplegado entienda plenamente las tareas necesarias y esté comprometido a realizarlas. En ese sentido, el Grupo insiste en la importancia de realizar consultas triangulares de manera temprana y constante, como se describe en los párrafos 188 a 191, a fin de lograr un entendimiento común del mandato, la evaluación de las amenazas y las necesidades de las unidades concretas. Esas medidas deberían servir de apoyo a los posibles contribuyentes para lograr una decisión con pleno conocimiento de causa respecto de si comprometer o no efectivos a una operación determinada.

130. Con respecto al uso de la fuerza para la paz y la protección, el Grupo recomienda que:

a) Cuando sea necesario, los Estados Miembros velen por que las operaciones de mantenimiento de la paz dispongan del equipo, la capacitación y las capacidades habilitadoras que se necesitan para responder a las amenazas y prestarles apoyo para el uso de la fuerza proactivo en legítima defensa y proteger a los civiles y disuadir a los saboteadores, en consonancia con sus mandatos;

b) Cuando se despliegan las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en ausencia de un proceso de paz viable, el Consejo de Seguridad, la Secretaría, los agentes regionales y todos los Estados Miembros trabajen proactivamente para promover un proceso político y apoyar otras condiciones para el éxito, y examine periódicamente la viabilidad de la misión;

c) No se encomiende a las misiones de las Naciones Unidas la realización de operaciones de lucha contra el terrorismo y, en situaciones en que una misión de las Naciones Unidas funcione en paralelo con fuerzas dedicadas a la lucha contra el terrorismo, la función respectiva de cada presencia se defina claramente. El Consejo de Seguridad debería asegurarse de que, tras la salida de esas fuerzas, las Naciones Unidas no estén obligadas a asumir las tareas residuales más allá de su capacidad.

E. Mantenimiento de la paz

Reconsideración del enfoque

131. Los procesos de paz no terminan con un alto el fuego, un acuerdo de paz o unas elecciones. Esos acontecimientos constituyen simplemente una fase de un proceso de paz, pero no su conclusión. De hecho, pueden ser períodos de gran vulnerabilidad, en los que beligerantes se enfrentan a la incertidumbre de llevar a cabo la transición a la política pacífica y los elementos perturbadores se movilizan. Sin embargo, es en ese momento cuando las partes interesadas internacionales suelen dirigir su atención a otros lugares.

132. El incremento de la vigilancia y el compromiso políticos internacionales se hace más necesario en estas fases críticas. El mantenimiento y fortalecimiento del impulso político para abordar las causas subyacentes del conflicto, profundizar y ampliar los procesos de paz mediante la inclusión y avanzar hacia la reconciliación y la cicatrización de las heridas es fundamental para mantener la paz y evitar una recaída en el conflicto. La consolidación de la paz no es la construcción de un Estado; se trata de cuestiones distintas pero vinculadas entre sí. El reto para las operaciones de mantenimiento de la paz es ayudar a mantener la paz a largo plazo mientras un esfuerzo, a menudo generacional, para fortalecer las instituciones del Estado sigue su curso.

133. La comunidad internacional ha prestado apoyo a diversos países para mantener la paz, en algunos casos con éxito, como en Sierra Leona y Timor-Leste, entre otros. La Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz están trabajando para prestar un mejor apoyo a ese empeño común. Sin embargo, esos mecanismos y las operaciones de paz de las Naciones Unidas, al igual que otros agentes, tienen que extraer enseñanzas de las experiencias pasadas y superar diversos déficits que actualmente siguen caracterizando numerosos esfuerzos internacionales.

Siete déficits

134. **La mentalidad.** Los países que salen de un conflicto no hacen tabla rasa y sus habitantes no son “proyectos”, sino que son los principales agentes de la paz. Sin embargo, el enfoque internacional a menudo se basa en modelos genéricos que ignoran las realidades nacionales. Pasa por alto con frecuencia los mecanismos sociales o las instituciones y redes informales de asistencia recíproca que prestan

servicios y gozan de la confianza de la comunidad y en los que las mujeres desempeñan una función importante. Los esfuerzos por mantener la paz deben basarse en esas instituciones y en los procesos de resiliencia y reconciliación de las comunidades locales, y no socavarlos.

135. Prioridades fijadas a nivel nacional. Cuando los países establecen sus prioridades y estas disfrutan de un apoyo nacional sólido, deben respetarse. Con demasiada frecuencia no sucede así. A modo de ejemplo, los países del g7+, un grupo de 18 Estados frágiles y afectados por conflictos, han fijado cinco objetivos fundamentales sobre la base de su experiencia: i) la legitimación de la política, ii) la seguridad, iii) la justicia, iv) las bases económicas y v) los ingresos y los servicios. Esos objetivos fueron recogidos en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo*¹¹, en el que se destacó la importancia de que la política, la seguridad, la justicia y el empleo en los países afectados por conflictos fueran lo suficientemente inclusivos. Sin embargo, esas funciones esenciales del Estado son a menudo las más desatendidas por el apoyo internacional, dedicándose a la política, la seguridad y la justicia menos del 5% del total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) proporcionada. Con respecto a los efectos de la asistencia oficial para el desarrollo, las comunidades con los niveles más altos de violencia e inestabilidad son las que tienen menos probabilidades de experimentar mejoras en sus medios de subsistencia¹².

136. Modelos y enfoques técnicos sobre la reforma basados en la oferta. Los agentes internacionales con frecuencia prestar asistencia para “fortalecer” las instituciones, en particular mediante asesoramiento sobre los marcos legislativos y reglamentarios, infraestructura institucional y equipo, capacitación y orientación. Sin embargo, sus modelos tienden a pasar por alto factores críticos. Las “nuevas” instituciones suelen ser objeto de intensas presiones de los intereses políticos y susceptibles de ser corrompidas por grupos poderosos. Las reformas deben hacerse a medida y examinarse cuidadosamente teniendo en cuenta esa dinámica política. Debería prestarse especial atención a las esferas vulnerables, como la selección y la capacitación de la policía, los programas de desarme y desmovilización y a la priorización y secuenciación de los servicios prestados a distintos distritos o comunidades.

137. La desatendida dimensión fiscal. Con pocas excepciones, la financiación de los donantes para la mayoría de los países en los que hay operaciones de paz de las Naciones Unidas y, en particular, la financiación para las prioridades fundamentales para el mantenimiento de la paz, son claramente insuficientes. Si la tendencia a la aversión al riesgo entre los donantes continúa, los riesgos para la paz aumentarán. Las iniciativas internacionales en ocasiones agravan este problema al diseñar grandes instituciones con costes salariales o gastos de funcionamiento a los que los presupuestos nacionales no pueden hacer frente. Las reformas deben diseñarse teniendo en cuenta escenarios realistas de generación de ingresos. Al agrandarse el déficit entre el diseño institucional y los ingresos, también lo hace el déficit en el desempeño, y la propagación de la corrupción se acelera en aquellas instituciones del Estado que a menudo no disponen de la financiación suficiente.

¹¹ Banco Mundial (Washington D.C., 2011).

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (París, OECD Publishing, 2015).

138. **Ausencia de planificación estratégica, coordinación e integración.** A pesar de numerosos compromisos en el sentido de que se iba a trabajar de manera diferente, el apoyo internacional y de las Naciones Unidas a los países afectados por conflictos sigue prestándose a corto plazo y de forma descoordinada y fragmentaria, bajo múltiples marcos de financiación. Esos problemas son particularmente importantes en el sector de la seguridad, que tiene una importancia fundamental para el mantenimiento de la paz. Debe haber un número reducido de prioridades, basadas en una evaluación conjunta y coordinadas y organizadas secuencialmente, en función de lo que es realista esperar que el país puede aplicar.

139. **La capital y sus élites como centro de atención.** Los procesos de paz y los esfuerzos de construcción de un Estado suelen centrar su atención en la capital y en una pequeña élite política y funcionarial. Pueden transcurrir años hasta que dividendos de paz fundamentales, como el empleo y los medios de subsistencia se hagan sentir fuera de ese pequeño círculo. Aunque esa clase de iniciativas pueden tener éxito durante cierto tiempo, los niveles generales de marginación económica y social puede persistir o incluso empeorar. Suscitan especial preocupación algunos grupos cuya inclusión y reinserción son fundamentales para cualquier proceso de paz, en particular, los antiguos soldados, excombatientes y antiguos rebeldes desmovilizados, los refugiados y los desplazados, y que a menudo se ven especialmente afectados. Su marginación constante puede poner en peligro la sostenibilidad de la paz a corto y largo plazo.

140. **No hacer daño: reconciliación y confianza.** La reconciliación y los esfuerzos encaminados a restablecer la confianza entre los dirigentes y sus sociedades deben estar bajo dirección nacional. El liderazgo político y la gobernanza eficaz son necesarios para proporcionar un espacio seguro para el diálogo inclusivo. La sociedad civil, las mujeres y los líderes religiosos deben situarse en la vanguardia de estos procesos, alentando a las comunidades y sus dirigentes a mirar hacia el futuro y participar en las iniciativas de diálogo, reconciliación y cicatrización de las heridas. Las Naciones Unidas y la comunidad internacional deberían alentar y apoyar esos esfuerzos, entre otras cosas, promoviendo la rendición de cuentas y la asistencia a las víctimas.

141. No obstante, a veces puede que los reformadores entusiastas no comprendan que algunas de sus propias acciones pueden ir en contra de los procesos de reconciliación y recuperación de la confianza. Las recetas encaminadas a la competencia electoral prematura o que provoca tensiones o las disputas constitucionales pueden exacerbar las controversias del pasado. Los programas de asistencia internacional pueden generar tensiones dentro de las comunidades y entre ellas si dan la impresión de que ofrecen los dividendos de la paz de forma selectiva. En lo que se refiere al apoyo a las instituciones del Estado, la población local a menudo tienen una profunda inquietud ante la perspectiva de su expansión, en particular si el Estado es percibido como empañado por la corrupción o las políticas de exclusión. Es fundamental para el mantenimiento de la paz prestar apoyo a los programas y las instituciones públicas que tienen legitimidad a los ojos de las comunidades.

La función del sistema de las Naciones Unidas

142. Las Naciones Unidas deberían, mediante su poder de convocatoria, movilizar y ayudar a sostener el compromiso político de las partes interesadas internacionales de alto nivel, incluidos los grupos de contacto, las asociaciones regionales y los

miembros del Consejo de Seguridad. Además de su composición mundial, es la capacidad de las Naciones Unidas de reflejar las preocupaciones, la cultura y la dinámica del país del que se trate la que determinará la eficacia de su capacidad de convocatoria.

143. El Representante Especial o Enviado Especial del Secretario General, mediante su labor en el plano de los países en apoyo de los esfuerzos de coordinación del gobierno, debe ayudar a convocar en torno a una “gran mesa” a las partes interesadas de la comunidad internacional, incluidos los agentes regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los Estados Miembros pertinentes. Deberían analizarse mediante evaluaciones conjuntas las dimensiones socioeconómicas, de la seguridad, la política, la integración y los recursos naturales y otras dimensiones de los conflictos, y determinarse los posibles factores desencadenantes, junto con las capacidades locales y de resistencia que pueden aprovecharse. Eso ayudaría a elaborar una hoja de ruta política y un marco de coordinación y establecer la división del trabajo entre los agentes pertinentes.

144. Cabe señalar la importancia de la asociación entre las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, incluida la aplicación efectiva del marco de asociación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial, cuya aplicación debería ser más sistemática. El modelo de ventanilla doble de los fondos fiduciarios de donantes múltiples (es decir, las ventanillas gestionadas por las Naciones Unidas y el Banco Mundial) debería considerarse una buena práctica. Los exámenes del gasto público conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial en los sectores de la seguridad y la justicia para mejorar su eficacia y transparencia son esferas de cooperación prometedoras. La lucha contra la corrupción es otra esfera que debería ser considerada una prioridad para la cooperación.

145. Al mismo tiempo que las Naciones Unidas pueden convocar a otros y ayudarles a coordinarse, deben servir de ejemplo integrando mejor sus propias iniciativas, tanto en la Sede como sobre el terreno. Sin un firme apoyo por parte de la Sede, los esfuerzos de coordinación sobre el terreno se enfrentan a graves problemas. Las misiones deben trabajar en estrecha colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Al mismo tiempo, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas no siempre están dispuestos a dar prioridad a los aspectos fundamentales del mantenimiento de la paz o tienen la capacidad de aplicarlos eficazmente y dependen de contribuciones voluntarias que a menudo no se producen o no se ajustan a los mandatos del Consejo. A fin de hacer frente a esos problemas, las misiones y el equipo de las Naciones Unidas en el país necesitan un conjunto mejor de arreglos de financiación que les ayuden a trabajar juntos y con más eficacia, en particular la intensificación del apoyo al Fondo para la Consolidación de la Paz, unos fondos mancomunados para los países mejor capitalizados y, con cargo a los presupuestos de las misiones, la financiación programática de las tareas en apoyo de la consolidación de la paz encomendadas en los mandatos.

146. A fin de reforzar la integración, debería contarse con evaluaciones conjuntas de las Naciones Unidas, planificación integrada y una división convenida del trabajo. Si bien las decisiones sobre la integración estructural deben adoptarse caso por caso, debe lograrse la coherencia estratégica sobre el terreno.

147. En la Sede de las Naciones Unidas, el Secretario General debe redoblar sus esfuerzos para reunir a todas las partes del sistema de las Naciones Unidas. Ese objetivo no se lograría sin un liderazgo firme en todos los departamentos pertinentes de la Sede, así como en los organismos, fondos y programas, y sin mecanismos de apoyo eficaces.

148. El desarrollo económico inclusivo y equitativo es un pilar para el mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas deberían tener en cuenta las dimensiones económicas, incluidos los medios de vida y el empleo, y la gestión transparente y con rendición de cuentas de los recursos naturales, incluidos los ingresos, la tierra y, en particular en las zonas de conflicto, los servicios básicos. Debería prestarse apoyo a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 y su objetivo 16¹³, promoviendo el fomento de sociedades pacíficas e inclusivas, a fin de que esa prioridad sea aún más ineludible.

149. Con respecto a la función del sistema de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz, el Grupo recomienda que:

a) Las Naciones Unidas aprovechen su poder de convocatoria para ayudar a movilizar y mantener el compromiso político internacional con el mantenimiento de la paz y apoyen las iniciativas internacionales coordinadas;

b) Los representantes especiales o enviados especiales del Secretario General convoquen a las partes interesadas internacionales y realicen evaluaciones conjuntas con las partes interesadas nacionales que definan una hoja de ruta política y un marco de coordinación, un conjunto de medidas y una clara división del trabajo a la hora de prestar apoyo a las iniciativas para ayudar a mantener la paz;

c) El Secretario General, con el apoyo de los Estados Miembros, concentre los esfuerzos en reunir a todas las partes del sistema para garantizar una respuesta de todo el sistema a las nuevas necesidades del país en conflicto;

d) Los dirigentes de las Naciones Unidas cuenten con el apoyo adecuado y rindan cuentas de su eficacia colectiva;

e) A fin de mejorar la financiación de las Naciones Unidas para prestar apoyo al mantenimiento de la paz, el Secretario General y los Estados Miembros consideren la posibilidad de:

i) Ampliar la ventanilla de vía rápida (el Mecanismo de Respuesta Inmediata) del Fondo para la Consolidación de la Paz, sobre la base de una visión clara de las Naciones Unidas, una mayor flexibilidad en sus asociados en la ejecución y procedimientos de vía rápida;

ii) Establecer fondos mancomunados de las Naciones Unidas a nivel de los países vinculados a una hoja de ruta política y estrategias integradas;

iii) Aclarar los aspectos prácticos de la cooperación entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países, como la ubicación

¹³ El objetivo 16 de la agenda para el desarrollo después de 2015 consiste en: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (véase A/68/970 y Corr.1).

conjunta en zonas remotas, incluidos los mecanismos de participación en la financiación de los gastos y los reembolsos con respecto a los servicios compartidos y otros aspectos relacionados con las tareas de apoyo y administración;

iv) Permitir el uso de las cuotas por parte de los asociados sobre la base de las ventajas comparativas;

f) Se realice un examen independiente de la capacidad actual de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para ayudar a mantener la paz y su posible mejora, teniendo en cuenta los análisis y las recomendaciones del Grupo y el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.

La función de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

150. Las operaciones de paz deberían velar por el respeto de la implicación nacional del país receptor y las perspectivas de su población en todas las iniciativas de mantenimiento de la paz, lo que es particularmente importante cuando los mandatos encomendados por el Consejo de Seguridad no se basan en compromisos contraídos por las partes en el marco de un acuerdo de paz. Un proceso secuencial de establecimiento de mandatos, tal y como se describe en el párrafo 184 del presente informe, ayudaría a abordar algunos de esos déficits y haría que los mandatos estuvieran adaptados a las misiones y fueran más eficaces y fáciles de aplicar. El objetivo debería ser tener menos prioridades, menos tareas y lograr una mejor secuenciación.

151. Sobre la base del enfoque secuencial, se debería facultar y prestar apoyo al Representante Especial del Secretario General y la dirección de la misión para que evaluaran, mediante amplias consultas con los agentes nacionales, los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros agentes internacionales, según fuera necesario, el contexto y el conjunto más apropiado de medidas para ayudar a mantener la paz, que deberían examinarse junto a la renovación del mandato. El conjunto de medidas debería constituir la base de un pacto entre las Naciones Unidas y el gobierno anfitrión. El Representante Especial debería informar al Consejo de Seguridad sobre el calendario de los ajustes en el mandato y los progresos realizados.

152. Actualmente la mayoría de las misiones cuentan con un único instrumento para llevar a cabo tareas civiles: los puestos de plantilla. Si bien ese mecanismo puede garantizar una sólida presencia sobre el terreno, la incapacidad de hacer que esa presencia vaya acompañada de un apoyo programático modesto y oportuno es corta de miras y lleva a que se desperdicien oportunidades. Ya sea con respecto al desarrollo de la policía, las prisiones o el apoyo a las autoridades locales, el grupo de expertos escuchó sistemáticamente la opinión de que un modesto apoyo programático podría ayudar a desarrollar la capacidad y producir mejores resultados en la ejecución del mandato. En la actualidad, este tipo de apoyo se limita a los proyectos de efecto rápido y los subsidios para la reinserción en el marco del desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR). Otros componentes deberían poder solicitar un apoyo similar, que debería ir acompañado de la justificación pertinente y la presentación de informes completos. Esa financiación programática para las tareas encomendadas en los mandatos debería ejecutarse por la entidad capaz de lograr resultados de la manera más eficazmente, ya sea la misión

directamente, el equipo de las Naciones Unidas en el país u otros asociados en la ejecución de proyectos.

153. Cada misión debería contar con los conocimientos técnicos locales, culturales, lingüísticos y sobre el país necesarios, y asegurar el diálogo periódico y estructurado con las comunidades locales, en particular con las mujeres, los jóvenes, los líderes religiosos y otros dirigentes, y encontrar recursos para poder encargar periódicamente estudios independientes, con relación a la percepción local de la misión y el progreso hacia los objetivos de la misión, vinculados a las actividades de comunicación estratégica.

154. La política legítima está en el centro de la paz sostenible. A la hora de asesorar en materia de elecciones, los asesores deberían considerar cuidadosamente su calendario, y su realización debería tener como objetivo un reparto inclusivo del poder político y no una concentración de este. Los esfuerzos para mejorar la gobernanza deberían encaminarse a abordar el legado de profunda desconfianza entre los gobiernos y los grupos marginados, ayudando a reparar lo que a menudo es una relación rota. Las mujeres pueden estar en la vanguardia de estos esfuerzos, alentando un proceso de reconciliación nacional y cicatrización de las heridas y exhortando a las dos comunidades y sus dirigentes a comprometerse con un nuevo contrato social.

155. Los gobiernos se enfrentan a una creciente demanda popular de que se luche contra la corrupción. Una operación de paz de las Naciones Unidas debería velar por que su análisis del país abarcara la dinámica y los elementos desencadenantes de la corrupción, abogar por que se preste la debida atención a esta cuestión y proporcionar apoyo político a los que prestan asistencia técnica en esa esfera. Ese empeño debería incluir las iniciativas de la sociedad civil para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

156. Las operaciones de paz deberían prestar una atención especial a la dinámica comunitaria, en particular en las zonas de conflicto, desplegando oficinas de la manera más amplia que las condiciones de seguridad permitan. Deberían mantener la interacción más estrecha posible con las comunidades y prestar apoyo a las iniciativas nacionales en materia de desarrollo rural y local. Las misiones deberían prestar asistencia a la solución de conflictos locales y apoyar los esfuerzos de la comunidad para avanzar hacia la reconciliación.

157. Una operación de paz de las Naciones Unidas no puede abordar todas las esferas del sistema de justicia y es necesario un esfuerzo combinado de las Naciones Unidas para obtener resultados sostenibles. La justicia, el estado de derecho y los derechos humanos son elementos de la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países que se refuerzan mutuamente y deben abordarse de manera integrada. Con demasiada frecuencia, las Naciones Unidas han abordado la cuestión de la justicia y el estado de derecho por un lado y los derechos humanos por otro, como esferas de actuación separadas, lo que a veces ha dado lugar a programas destinados al desarrollo de la capacidad en materia del estado de derecho sin prestar la debida atención a los derechos humanos, que son un componente clave para la reforma institucional. También es necesario examinar la cadena de las instituciones que deben colaborar de manera eficaz, incluidos los tribunales, los fiscales y la policía. Los progresos en un extremo de la cadena de la justicia a menudo se ven socavados por los fracasos o las demoras en el otro. Unas condiciones inhumanas de encarcelamiento pueden

convertirse en caldo de cultivo para los disturbios y la radicalización y es necesario que la misión les preste atención. Los oficiales de asuntos jurídicos y penitenciarios de las misiones deberían seleccionarse para asegurar el apoyo y asesoramiento adecuado al contexto.

158. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deberían trabajar para asegurar que el estado de derecho funcione de manera que proteja los derechos humanos. Esa tarea incluye hacer frente a la impunidad, mediante el apoyo a los mecanismos apropiados de justicia de transición en los casos en que pasadas violaciones no se hayan resuelto y constituyan un obstáculo para lograr una paz duradera.

159. Al sector de la seguridad le afectan gravemente los déficits mencionados y puede ser el mayor obstáculo para la paz, lo cual hace necesario apoyar la reforma del sector de la seguridad de una manera más eficaz y coordinada. Habida cuenta de su papel en el desarrollo de la policía y el desarme, la desmovilización y la reintegración, las Naciones Unidas pueden y deben desempeñar una función de convocatoria y coordinación en la reforma del sector de la seguridad, si así lo solicita el gobierno, asegurándose de que se hagan esfuerzos coherentes de reforma en todos los sectores de la seguridad, como se afirma en la resolución 2151 (2014) del Consejo de Seguridad. Las Naciones Unidas carecen de la capacidad técnica para prestar apoyo a la reforma del sector de la defensa. No obstante, habida cuenta de los intereses estratégicos de los agentes bilaterales en el sector de la defensa, tales esfuerzos de reforma deben estar en consonancia con la coordinación general de la reforma del sector de la seguridad, a fin de contribuir al mantenimiento de la paz.

160. Con respecto a la función de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el apoyo al mantenimiento de la paz, el Grupo de Expertos recomienda que:

a) El Secretario General incluya en los proyectos de presupuesto de las misiones recursos programáticos cuando sean necesarios para la aplicación efectiva de las tareas encomendadas. Esa financiación programática debería ejecutarse por la entidad capaz de lograr resultados de la manera más eficazmente, ya sea la misión directamente, el equipo de las Naciones Unidas en el país u otros asociados en la ejecución de proyectos;

b) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas velen por que su análisis del país abarque la dinámica y los elementos desencadenantes de la corrupción, abogue por que se preste la debida atención a esta cuestión y proporcione apoyo político a los que prestan asesoramiento técnico en esa esfera;

c) En la promoción de la paz sostenible, las operaciones de paz de las Naciones Unidas proporcionen apoyo político y operacional a los procesos de inclusión y reconciliación nacional;

d) Los representantes especiales del Secretario General velen por que las estructuras de las misiones y los acuerdos de coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en los países proporcionen un enfoque integrado de la justicia, el estado de derecho y los derechos humanos.

e) Las misiones estén preparadas para desempeñar, cuando así se solicite, una función de convocatoria y coordinación en la reforma del sector de la seguridad.

Policía de las Naciones Unidas

161. Un servicio de policía nacional creíble es importante para mantener la paz en sociedades divididas, pero la policía con frecuencia es vista como un instrumento de poder y abuso. La reforma y el desarrollo de la policía después de un conflicto es un reto importante que no puede completarse en unos pocos años. Requiere superar el legado de la politización de la seguridad y un pasado de abusos. Es necesario ser realistas acerca de lo que puede lograrse con el apoyo a una operación de mantenimiento de la paz y en el transcurso de su mandato.

162. El desarrollo de la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley requiere algo más que la reforma y la capacitación de la policía. El desarrollo del ministerio competente, así como de sus principales instituciones de policía es esencial para ofrecer apoyo y dirección políticos, supervisión de la gestión y marcos jurídicos y presupuestarios. El desarrollo de la capacidad debe abordar no solo cuestiones operacionales, sino una amplia gama de funciones administrativas y de gestión. No puede hacerse en forma aislada de otras instituciones de la cadena de la justicia penal, ni de los mecanismos de supervisión interna y externa, como la disciplina interna y las instituciones parlamentarias, judiciales y de derechos humanos. Los agentes de policía de las Naciones Unidas generalmente no están capacitados para llevar a cabo la reforma de la policía y el modelo de despliegues a corto plazo de la policía que utilizan las Naciones Unidas depende de la oferta y resulta inadecuado para el desarrollo de la capacidad. Es necesario un cambio importante en el enfoque.

163. Las asociaciones con otros actores, coordinadas bajo un liderazgo nacional fuerte y responsable, resultarán esenciales. Cuando así lo recojan los mandatos, las carencias de la capacidad nacional deberían determinar la composición de los componentes de policía de las Naciones Unidas y reflejarse en los estudios sobre la capacidad de la policía, mediante nuevas formas de aportaciones de fuerzas de policía que estén en mejores condiciones de facilitar el desarrollo de la capacidad. Algunos ejemplos de nuevas formas de aportaciones de fuerzas de policía de policía son la utilización de expertos civiles como los especialistas policiales en Timor-Leste; los equipos especializados en Haití, vinculados a la formación continua; y los equipos de instrucción de fuerzas policiales de la región para servir como policía de las Naciones Unidas, como se hizo en Sudán del Sur antes de la crisis. Deberían incluirse capacidades similares y conocimientos especializados a más largo plazo en la dotación de personal de las misiones a las que se les haya encomendado ayudar al desarrollo de la policía. La capacidad civil, los equipos especializados y las medidas conexas deberían reflejarse en nuevas modalidades de planificación, contratación, orientación y capacitación de la policía. A fin de aumentar la eficacia y la repercusión del apoyo a la capacidad, debería alentarse a los países que aportan fuerzas de policía a ampliar los ciclos de rotación a 12 meses. Debería respetarse la elección del gobierno receptor con respecto a los sistemas y enfoques de policía.

164. Como primer paso, debería completarse de manera urgente un marco de orientación estratégica sobre las actividades de policía de las Naciones Unidas, que abarcara políticas y orientación en esferas básicas, como el desarrollo de la capacidad, y al que debería dotarse de los recursos necesarios para su aplicación. Debería haber mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos de las actividades de desarrollo de la policía de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que tengan en cuenta la evaluación del gobierno anfitrión y la opinión de la

sociedad civil. A fin de aplicar este nuevo enfoque, una vez completado, deberían examinarse la estructura orgánica, los recursos humanos y la capacidad de la División de Policía de la Secretaría.

165. Un enfoque de la labor policial que tenga en cuenta las cuestiones de género es esencial para dar ejemplo a los homólogos nacionales y proteger a los civiles de manera más eficaz. La Secretaría y los Estados Miembros deberían elaborar una estrategia con medidas concretas para aumentar el porcentaje de mujeres policías, en particular oficiales superiores, destinadas en operaciones de paz de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros deberían acelerar estos esfuerzos mediante la contratación general y proporcionando personal especializado a las unidades de protección de las mujeres y los niños contra la violencia sexual. Los componentes de policía deben coordinarse estrechamente con los asesores de protección de las mujeres, los asesores de género y los asesores de protección infantil de la misión.

166. Los componentes de policía se enfrentan a menudo con un contexto de aumento de la delincuencia organizada transnacional. Las misiones deberían adquirir conocimientos especializados en esta esfera, cuando así se solicite y colaborar con otros para apoyar la capacidad de la policía nacional. Se trata también de una preocupación de la misión en su conjunto y un riesgo estratégico para el mantenimiento de la paz. El aumento de la delincuencia y la proliferación de armas pequeñas son también características de muchas situaciones posteriores a un conflicto y requieren respuestas con múltiples vertientes.

167. Las unidades de policía constituidas se utilizan en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para ejecutar operaciones tácticas conjuntas en la esfera de la gestión del orden público, prestar apoyo en materia de seguridad nacional a los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los países receptores, proteger a los civiles, el personal y las instalaciones de las Naciones Unidas y llevar a cabo tareas de seguridad en las transiciones de las misiones. Habida cuenta de la limitada capacidad de los países para aportar unidades de ese tipo en forma oportuna, las Naciones Unidas se enfrentan a dificultades para ampliar la base de las aportaciones de unidades de policía constituidas y asegurar que cumplen todas las normas y la declaración de necesidades de la unidad cuando prestan servicios sobre el terreno. Arreglos de participación proporcional más sólidos entre los países que podrían aportar fuerzas de policía y los países donantes, así como acuerdos para movilizar las capacidades disponibles de orden público de las unidades de policía constituidas podrían servir de ayuda. Además, se necesitan mejoras en la preparación antes del despliegue y en la supervisión de la disponibilidad operacional de la misión a fin de asegurar que las unidades de policía constituidas cumplen la declaración de necesidades de la unidad y han recibido el adiestramiento necesario para llevar a cabo su labor de conformidad con las normas necesarias establecidas en las políticas.

168. Con respecto a las labores de policía en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Grupo de Expertos recomienda que:

a) A fin de mejorar el apoyo prestado a la reforma y el desarrollo de la policía nacional y las nuevas modalidades de contratación y planificación de la policía, la Secretaría elabore orientaciones y proporcione capacitación. Las estrategias de la policía de las Naciones Unidas deberían basarse en las evaluaciones de la capacidad del país, que deberían reflejarse en la

planificación de la misión, su dotación y la contratación de personal, y deberían incluir la utilización de equipos especializados y expertos civiles a largo plazo;

b) A fin de aumentar la eficacia y la repercusión del apoyo a la capacidad, se aliente a los países que aportan fuerzas de policía para prestar apoyo a la reforma y el desarrollo de la policía a que amplíen los ciclos de rotación a 12 meses;

c) La Secretaría finalice el marco de orientación estratégica sobre las actividades de policía de las Naciones Unidas que actualmente se está preparando y proponga los recursos correspondientes para su aplicación;

d) La dirección de la misión haga un seguimiento y una evaluación sistemáticos de las actividades de desarrollo de la policía, que tengan en cuenta la evaluación del gobierno anfitrión y la opinión de la sociedad civil;

e) A fin de aumentar la disponibilidad y la eficacia de las unidades de policía constituidas, la Secretaría amplíe la base de la contribución de la policía y las asociaciones con los donantes y las organizaciones regionales, ayude a los países que aportan fuerzas de policía a reforzar la preparación previa al despliegue y mejore la gestión del desempeño y la supervisión, mediante, entre otras cosas, la adhesión a políticas y normas convenidas;

f) La estructura orgánica, la dotación de personal y la capacidad de la División de Policía se revisen para responder mejor a los nuevos enfoques en la prestación de apoyo a la policía nacional.

Estrategia de salida

169. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben trabajar desde el principio para cimentar la paz de forma que su apoyo deje de ser necesario. Los progresos realizados en relación con el conjunto de medidas acordadas con el gobierno receptor, que se describen en el párrafo 151, deberían revisarse periódicamente, adaptando el mandato y el apoyo de las Naciones Unidas a los acontecimientos sobre el terreno a lo largo del tiempo. Este enfoque puede incluir un conjunto limitado de parámetros cuidadosamente seleccionados, que presten especial atención a las iniciativas que tendrían más éxito a la hora de profundizar, ampliar y mantener la paz, lo que constituiría la base para el proceso de transición y salida, planificado en estrecha colaboración con los homólogos nacionales, los asociados regionales y otros. A lo largo de su mandato, las misiones deberían trabajar para evitar crear pautas de dependencia o dejar al margen a los asociados nacionales de formas que podrían obstaculizar esos esfuerzos en lugar de acelerarlos.

170. La planificación de las transiciones de las misiones debería llevarse a cabo con la máxima participación de las autoridades nacionales y debería abarcar el readiestramiento y la recolocación del personal de contratación nacional. Deberían tener en cuenta y tratar de reducir al mínimo las posibles repercusiones económicas de la salida de la misión. Pueden ser necesarios un compromiso político continuado, arreglos de seguridad o garantías de intervención inmediata por parte de los asociados regionales, internacionales o de otro tipo. Desde el principio, las misiones deberían asociarse con otras entidades de las Naciones Unidas en una forma que facilite el traspaso de tareas para dar continuidad a las presencias de las Naciones Unidas, incluido el equipo de las Naciones Unidas en el país. Todas las tareas

residuales deberían contar con los recursos adecuados y debería establecerse un amplio plan de transición a ese efecto.

III. Empoderamiento de las actividades sobre el terreno

A. Fijar una dirección clara y forjar un propósito común

1. Análisis y estrategia

171. El empoderamiento de las actividades sobre el terreno comienza con el diseño eficaz de las misiones que empieza con mucha antelación en la Sede. Logarlo requiere que la Organización disponga de una capacidad básica de análisis y evaluación estratégicos para proporcionar al personal directivo superior posibles cursos de acción.

172. En la actualidad, la Secretaría tiene una capacidad limitada para reunir y evaluar los informes de las Naciones Unidas y la información procedente de fuentes abiertas externas para sustentar las evaluaciones de los conflictos, la formulación de políticas y estrategias y la planificación. Hacerlo requiere analistas profesionales con acceso a conocimientos temáticos de todo el sistema, entre otras cosas, sobre las dimensiones económicas, históricas, culturales, antropológicas y de recursos, así como análisis de las cuestiones de género y los derechos humanos y la evaluación de las amenazas a las que están expuestas la población civil y el personal de las Naciones Unidas. Los oficiales encargados en la Secretaría tienen que repartir su atención entre numerosos asuntos y cuando surge una crisis y se despliega una misión, a menudo se ven abrumados por las exigencias del día a día que suponen el apoyo a las misiones y la generación de materiales informativos. Cuando la dirección de un asunto pasa de un departamento a otro, los conocimientos y la experiencia con relación a la situación de un país o de una región no siempre se traspasan a su vez. A ello se añade el hecho de que las Naciones Unidas siempre se han enfrentado a dificultades a la hora de establecer procesos de formulación de políticas y estrategias eficaces. El Comité de Políticas de la Secretaría, con su carácter interdepartamental y el organismo que le precedió, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, no han proporcionado de manera sistemática la necesaria adopción de decisiones sobre estrategias para los países.

173. Las deficiencias de los procesos de elaboración de políticas, análisis y estrategias de la Secretaría se ven agravados por la deficiente aplicación de los procesos existentes. Habida cuenta de que las Naciones Unidas, a menudo, inician su participación en la resolución de conflictos en una etapa tardía, cabe esperar que la elaboración de una estrategia en respuesta a una crisis esté sometida a una gran presión en materia de plazos. La prisa con la que debe elaborarse una estrategia y planearse una misión lleva a la Organización a realizar misiones de evaluación preliminar apresuradas al tiempo que las dificultades burocráticas a menudo socavan la capacidad de aprovechar de manera eficaz los conocimientos especializados existentes, tanto internos como externos. Bajo esas presiones, planes anteriores se han basado a menudo en hipótesis formuladas apresuradamente y en los instrumentos tradicionalmente disponibles, en lugar de en un profundo análisis de la situación y unos parámetros estratégicos de alto nivel claros para la participación de todo el sistema de las Naciones Unidas. La Secretaría debe comenzar antes su análisis estratégico y la adopción de decisiones y debe mejorar la calidad de su

análisis. La Organización necesita una capacidad específica para todo el Sistema que sirva de centro institucional para el análisis y la planificación estratégica y que facilite la adopción de decisiones informadas por parte del personal directivo superior y guíe la planificación y las medidas posteriores. Debería ser capaz de elaborar opciones estratégicas y escenarios, basándose en los conocimientos especializados disponibles en todo el sistema y fuera de él, y comprobar su viabilidad, incorporar la mitigación de riesgos, y analizar las consecuencias en materia de recursos ante de formular recomendaciones a los órganos ejecutivos de la Secretaría. El Grupo considera que esta capacidad debería depender del Secretario General.

2. Planificación de las operaciones de paz

174. La Secretaría debería comenzar la planificación inicial de una operación de mantenimiento de la paz tan pronto como se adopten las decisiones en relación con los objetivos estratégicos de las Naciones Unidas para una situación determinada y el tipo de operación recomendada, lo que incluye la decisión de si se deben desplegar capacidades uniformadas y qué zonas requieren apoyo.

175. El Secretario General debería nombrar para cualquier posible nueva misión, un directivo de alto nivel a tiempo completo para el proceso y empoderarlo. Siempre que fuera posible, esta persona debería ser un miembro de alto rango del futuro equipo directivo de la misión o incluso el futuro Representante Especial del Secretario General que esté previsto nombrar. Esta persona debería contar con el apoyo de un equipo dedicado específicamente a la planificación integrada, contar tan pronto como sea posible con recursos por conducto de la autorización para contraer compromisos de gastos al inicio de la misión y con una dotación de personal procedente de todo el sistema sobre la base de los conocimientos especializados sobre el país correspondiente.

176. A lo largo de todo el proceso de planificación, la Secretaría debe asegurarse de que su análisis de la situación no se basa en la evaluación de lo que el entorno político soportaría, ya sea en el país receptor o en la Sede de las Naciones Unidas, sino en la comprensión de la situación, las necesidades, las oportunidades y las limitaciones. El equipo de planificación debería realizar consultas estrechas con las organizaciones regionales que puedan intervenir, y la función y la naturaleza de la asociación deberían convenirse durante el proceso de planificación. Mediante un mandato de planificación con dos etapas, como el que se describe en el párrafo 184, la Secretaría establecería una presencia temprana sobre el terreno, que al tiempo que ofrecería asistencia temprana entablaría un diálogo con el gobierno y la sociedad civil, llevaría a cabo un análisis más profundo de la situación y elaboraría una propuesta gradual sobre las actividades de la misión.

177. Lo antes posible, las evaluaciones y la planificación operacional deberían ser impulsadas desde el terreno, con el apoyo de la Sede. Además de los análisis políticos y relacionados con el conflicto, deben hacerse evaluaciones operacionales y de la logística integradas. En la medida de lo posible, la Secretaría debería proponer el despliegue en una primera etapa de una pequeña capacidad de cuartel general de la misión para prestar apoyo a una planificación más en profundidad sobre el terreno, entre otras cosas, mediante la utilización de un enfoque de mandato en dos etapas y con el establecimiento de prioridades. Los miembros del equipo superior de dirección de la misión deberían ser nombrados en una etapa temprana a fin de que puedan trabajar con los encargados de la planificación en la Sede y luego

con la misión preparatoria. Una vez que una misión cuenta con capacidades de planificación, la iniciativa en materia de planificación debería estar sobre el terreno, donde una comprensión cada vez mayor de la situación local debería impulsar el proceso. Los grandes cambios de rumbo o los cambios en la estrategia de la misión y los conceptos de las operaciones deberían estar dirigidos desde el terreno. En particular, los conceptos de las operaciones militares revisados deben partir de la misión. En las operaciones de mantenimiento de la paz, los conceptos de las misiones, incluidos los conceptos de las operaciones para los componentes militar, de policía y de logística, deberían estar plenamente integrados y ser aprobados conjuntamente por la dirección del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

178. La capacidad de planificación no está dotada de los recursos suficientes y debería reforzarse. Incluso las grandes misiones con mandatos expansivos suelen estar dotadas de capacidades de planificación reducidas. Las funciones de planificación de las misiones deberían revisarse periódicamente a fin de asegurar que dispongan de los recursos necesarios, sobre la base de una lista de mayor calidad de preselección de planificadores. El análisis realizado en la misión debería centrarse en las características subyacentes del conflicto e ir más allá de las cuestiones políticas. Debería incluir, por ejemplo, el análisis de las dimensiones económicas y culturales, las estructuras locales de gestión y mitigación de los conflictos, los flujos de recursos e ingresos o las redes ilícitas de poder. Además de contar con su personal de análisis y planificación, las misiones necesitan tener acceso a expertos regionales y locales con una comprensión profunda del país, la región y la dinámica de los conflictos. Las misiones deben disponer de los recursos necesarios para encargar análisis e investigaciones para prestar apoyo a la ejecución de los mandatos y recurrir a expertos mediante la utilización de contratos o consultorías de corta duración. Las misiones también necesitan disponer de conocimientos especializados para producir análisis diferenciados de los conflictos a fin de comprender mejor los efectos de los conflictos en las mujeres y las niñas y, de ese modo, proporcionar información para la formulación de estrategias para su protección y participación.

179. La planificación debe ser un proceso continuo y basarse en evaluaciones objetivas de los progresos realizados sobre el terreno. Las Naciones Unidas no ha invertido lo suficiente en el seguimiento y evaluación de sus operaciones de paz ni en la creación de marcos de medición de los resultados o los impactos a los que las misiones puedan recurrir. Es necesaria una orientación mucho mayor hacia los resultados a lo largo de todo el ciclo de planificación, ejecución y evaluación que debería centrarse firmemente en los objetivos y fines establecidos en el mandato. La Secretaría debería introducir evaluaciones periódicas independientes mediante el recurso a expertos externos para prestar asistencia a las misiones mediante evaluaciones objetivas de los progresos. Esas evaluaciones no deben centrarse en el mero cumplimiento ni ser auditorías, sino ser un instrumento para la dirección de la misión y la Sede a la hora de adoptar decisiones sobre cuestiones estratégicas. Sobre el terreno, la dirección de la misión debería tratar de recabar de manera proactiva de expertos independientes y la sociedad civil información objetiva sobre los progresos y las tendencias y hacer un seguimiento sobre cómo es percibida la misión. El Consejo de Seguridad debería escuchar siempre evaluaciones francas de la situación en las exposiciones informativas directas de los jefes de las misiones y en el diálogo con ellos.

180. Con respecto a las operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Grupo de Expertos recomienda que:

a) La Secretaría aumente considerablemente su análisis estratégico de la dinámica de los conflictos en los planos local, nacional y regional para prestar apoyo en la formulación de estrategias y políticas. A este respecto, el Secretario General debería establecer inmediatamente una pequeña capacidad de planificación y análisis estratégico, sobre la base de los recursos existentes, que presentara informes al Secretario General;

b) La Secretaría vele por que el análisis y la planificación de las misiones incluyan evaluaciones detalladas, no solo de la dinámica política y de los conflictos y de las amenazas a las que estén expuestos los civiles, sino también de los problemas operacionales relacionados con el clima, el terreno y la infraestructura, que proporcionarían la base para una planificación realista y estrechamente integrada de los elementos militares y de apoyo, y que darían lugar a la aprobación conjunta de los planes por parte de la Oficina de Asuntos Militares del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno;

c) La Secretaría se asegure de que:

i) El análisis y la planificación estratégicos por parte de todo el sistema se inicie en una etapa más temprana y que los procesos de planificación sean seguidos de manera más estricta y apoyados por evaluaciones de la situación y análisis de los conflictos más rigurosos;

ii) Cada proceso de planificación esté dirigido por un directivo superior que dependería del Secretario General y contaría con el apoyo de un equipo de planificación multidisciplinario dedicado específicamente a esa labor;

iii) En los casos en que sea posible, se desplieguen misiones preparatorias para proporcionar una capacidad de planificación inicial sobre el terreno;

iv) Se lleve a cabo un diálogo sustantivo y, en la medida de lo posible, un análisis y una planificación conjuntos con los agentes regionales, lo cual debería dar lugar a una comprensión clara de las funciones respectivas;

v) El análisis y la planificación de la misión se refuercen mediante el análisis realizado por expertos, instrumentos analíticos mejorados y el fortalecimiento de la capacidad de planificación de la misión;

d) Se encarguen, según proceda, evaluaciones independientes sobre las principales decisiones estratégicas que se deban adoptar a fin de proporcionar evaluaciones objetivas de los progresos realizados en la ejecución del mandato y el contexto general.

3. Mandatos factibles y consultas significativas

181. El Consejo de Seguridad y la Secretaría comparten la responsabilidad de velar por que los mandatos sean claros, creíbles y factibles. En los últimos años, los mandatos se han vuelto más largos y más específicos, y a veces menos realistas o manejables. Podría decirse que, en entornos operacionales cada vez más difíciles,

muchos de los mandatos se han vuelto también menos factibles, especialmente en los casos en que las condiciones políticas o de seguridad socavan u obstaculizan su ejecución.

182. La Secretaría y el Consejo de Seguridad no han sido capaces de superar el denominado dilema del “mandato del árbol de Navidad” en el que una redacción modelo para muchas tareas figura habitualmente en los mandatos de las misiones. El problema comienza desde el principio del proceso de planificación: evaluaciones técnicas expansivas generan amplios informes del Secretario General que, a su vez, dan lugar a grandes mandatos en el que se encomiendan tareas con una redacción que sigue un modelo. Estos mandatos frustran los esfuerzos por establecer prioridades durante la ejecución y secuenciarla y cada vez resulta más complicado lograr avances en entornos más difíciles.

183. Las propuestas de la Secretaría para las funciones de la misión deberían priorizarse sobre la base de una evaluación realista de los compromisos políticos, la ventaja comparativa de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y otros agentes, las condiciones sobre el terreno y las perspectivas realistas de éxito. El Consejo de Seguridad debería oponerse a la inclusión de tareas en los mandatos de las misiones, a menos que se basen en una justificación clara y convincente, basada en necesidades claramente determinadas y en la viabilidad de la ejecución oportuna. La Secretaría y el sistema deberían presentar al Secretario General recomendaciones sin recurrir al cabildeo con los miembros del Consejo para promover intereses específicos. En la etapa inicial de una misión las condiciones pueden no ser las adecuadas para muchas cuestiones importantes y, por lo tanto, son necesarios enfoques escalonados y que establecen prioridades a fin de responder a las necesidades sobre el terreno en una etapa oportuna. Esto permitiría la racionalización de las tareas de la misión y de la asignación de recursos.

184. El Consejo de Seguridad ha dado un paso hacia los mandatos secuenciales y con establecimiento de prioridades. El Grupo cree que, como práctica habitual, debería llevarse a cabo un proceso secuencial de establecimiento del mandato en dos etapas para contribuir al diseño de misiones para situaciones específicas y más eficaces, en cuyo mandato se encomienden tareas más realistas, racionalizadas y priorizadas. Con arreglo a ese modelo, la misión debería recibir un mandato inicial con un objetivo político general, un número limitado de tareas prioritarias iniciales y un mandato explícito de planificación que solicitara al Secretario General que en el plazo de seis meses presentara una propuesta de actividades secuenciales sobre la base de un número limitado de parámetros de referencia factibles para el desempeño de la misión. Un enfoque de este tipo podría asegurar una presencia inicial de las Naciones Unidas sobre el terreno, a la vez que proporcionaría a la Secretaría tiempo para celebrar consultas con el gobierno anfitrión, la sociedad civil y, en la medida de lo posible, las partes en el conflicto, y para realizar una evaluación detallada de la situación sobre el terreno con los asociados. Los encargados de la planificación deberían realizar ejercicios de planificación de escenarios con pruebas de capacidad para asegurarse de que el mandato y la configuración de la misión se adaptan al contexto. En un plazo de seis meses, deberían presentarse al Consejo de Seguridad opciones y recomendaciones claras para las actividades de la misión, vinculadas a una evaluación clara y la capacidad y los recursos necesarios. Esto proporcionaría la base para la decisión sobre el mandato. En los casos en que no se disponga de los recursos y las capacidades necesarios, se deberían volver a examinar las opciones y los mandatos y ajustarse en consecuencia.

185. Es importante en el proceso de establecimiento del mandato que la Secretaría y el Consejo de Seguridad dialoguen desde una fase temprana y con frecuencia para llegar a un entendimiento común de la situación que ayude a forjar el mandato adecuado. El Grupo considera que ese diálogo, idealmente en un formato más bien oficioso e interactivo, entre todo el Consejo y la Secretaría y posteriormente también con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, como se describe a continuación, puede ayudar a comenzar a resolver algunos de los problemas relacionados con la capacidad y la ejecución que se están experimentando actualmente. Es esencial que el diálogo continuo proporcione al Consejo una evaluación clara de los recursos necesarios y disponibles para la ejecución del mandato. En algunos casos, sin embargo, en respuesta al surgimiento repentino de una crisis, el Consejo de Seguridad decidirá actuar con urgencia. En el futuro, en esas situaciones deberían utilizarse las capacidades de reserva o una capacidad de despliegue rápido de las Naciones Unidas, como se indica en los párrafos 195 a 205, que podrían actuar como fuerzas de transición para permitir una respuesta oportuna y un proceso de planificación y establecimiento del mandato en dos etapas que cuente con la información adecuada.

186. Con respecto al proceso de establecimiento del mandato, el Grupo recomienda que:

a) El Consejo de Seguridad autorice las tareas encomendadas en el mandato sobre la base de un análisis claro de la situación y la estrategia política, teniendo en cuenta las evaluaciones de las necesidades y la viabilidad de la aplicación. Los mandatos deben estar en consonancia con las capacidades.

b) El Consejo de Seguridad, como práctica habitual, haga uso de mandatos secuenciales y en los que se establezcan prioridades, incluido un proceso de establecimiento del mandato en dos etapas que requiera que el Secretario General vuelva a dirigirse al Consejo de Seguridad con propuestas para priorizar las tareas de la misión en un plazo inicial de seis meses.

4. Consultas y colaboración eficaces

187. La aplicación con éxito de los procesos de paz requiere el compromiso de numerosos agentes a las Naciones Unidas.

Consultas triangulares con países que aportan contingentes y fuerzas de policía

188. La falta de un diálogo efectivo mediante las denominadas consultas triangulares entre el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría ha generado frustración en todas las partes y ha repercutido en la ejecución del mandato. El Grupo considera que, a fin de forjar un entendimiento común y realista del mandato y lo que se necesita para aplicarlo, el Consejo debería institucionalizar un marco para la participación de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría en una etapa temprana del proceso de formulación del mandato. Esta idea está en consonancia con compromisos anteriores al respecto, como la resolución 1353 (2001) del Consejo y las declaraciones de la presidencia conexas.

189. En el caso de las nuevas misiones, debe proporcionarse a los contribuyentes potenciales la información necesaria para adoptar decisiones más acertadas sobre si

ofrecer o no su personal. El objetivo debería ser un diálogo con los representantes políticos y militares que garantizara un consenso entre la Secretaría y los posibles contribuyentes sobre de las capacidades requeridas, que diera como resultado compromisos para cumplir el mandato y el concepto de las operaciones. Un inicio más temprano de la planificación haría que se dispusiera de más tiempo para esas consultas. Al mismo tiempo, los resultados de los esfuerzos de generación de fuerzas deberían ser tenidos en cuenta en la planificación en curso y el posible ajuste del mandato a fin de asegurar que los planes se elaboran sobre la base de una visión realista de las capacidades disponibles.

190. En el caso de la renovación de mandatos, las evaluaciones sobre el terreno de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía con frecuencia proporcionarán valiosas perspectivas para su examen por el Consejo de Seguridad, a fin de determinar si los mandatos son realistas y recalcar las expectativas de desempeño clave. Los miembros del Consejo, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y la Secretaría deberían participar en consultas periódicas de nivel superior, en particular con relación a cambios importantes en los mandatos, con los responsables de la adopción de decisiones en las capitales, según sea necesario. El Consejo ha iniciado recientemente sesiones de diálogo oficioso con los principales contribuyentes antes de la renovación de los mandatos. Este proceso debería mantenerse, reforzarse e institucionalizarse.

191. Los jefes de misión, los comandantes de las fuerzas y los comisionados de policía deberían entablar un diálogo temprano con los comandantes de los contingentes sobre los cambios previstos en un mandato con suficiente antelación a la publicación del nuevo concepto de operaciones y sus directrices a fin de garantizar un entendimiento común de los cambios en los mandatos desde los niveles más altos hacia abajo, y asegurar que las opiniones y recomendaciones de los comandantes de las operaciones se comunican a la Sede.

Consulta y colaboración con asociados regionales y otros asociados

192. El éxito de las operaciones requerirá cada vez más una sólida colaboración desde el principio entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales. El proceso de formulación de los mandatos debería ser cada vez más colaborativo y requeriría que las distintas organizaciones trabajaran claramente en la misma dirección, lo que actualmente es especialmente necesario en el caso de las Naciones Unidas y la Unión Africana. La aplicación con éxito de los procesos de paz requiere el compromiso de numerosos actores ajenos a las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad debería recabar asesoramiento de los Estados Miembros y los asociados regionales y exhortarles a prestar apoyo a la ejecución de los mandatos, especialmente en los casos en que el éxito de la Misión dependerá de la asistencia imprescindible por parte de terceros.

193. En lo que se refiere a asegurar las consultas y la colaboración el Grupo recomienda que:

a) El Consejo de Seguridad y la Secretaría redoblen sus esfuerzos para establecer consultas inclusivas y significativas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, a fin de asegurar la unidad de esfuerzos y un compromiso común con el mandato. Esas consultas deberían tener lugar en los niveles superiores, y en ellas deberían participar, entre otros, personal

especializado, expertos y oficiales militares de alto rango de las capitales, según sea necesario;

b) El Consejo de Seguridad y la Secretaría aseguren un diálogo y una colaboración estrechos con las organizaciones regionales pertinentes antes de autorizar un mandato, en particular si se despliega o va a ser desplegada una operación regional.

B. Mejora de la velocidad, la capacidad y el rendimiento del personal uniformado

194. Las Naciones Unidas son la suma de lo que los Estados Miembros ponen a su disposición. Las consultas del Grupo revelaron un gran interés en el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz de cara al futuro. Ese interés debe traducirse ahora en compromisos. En el espíritu del artículo 43 de la Carta¹⁴, en el que se exhorta a los Estados Miembros a adoptar las medidas necesarias para poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales, ha llegado el momento de que los Estados Miembros presten apoyo a los nuevos mecanismos para movilizar las capacidades necesarias y fortalecer los sistemas para cumplir los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz en entornos más austeros e inseguros. El Grupo considera que el futuro presenta una oportunidad importante de fortalecer las capacidades para las operaciones de mantenimiento de la paz y mejorar el desempeño en el futuro. El Grupo observa los esfuerzos en curso de la Secretaría mediante el programa de desarrollo de la capacidad.

1. Capacidades de despliegue rápido

195. El despliegue lento es uno de los mayores obstáculos para que las operaciones de mantenimiento de la paz sean más eficaces. Cuando una misión se encuentra con un entorno sumamente exigente, está peligrosamente expuesta sobre el terreno y las grandes expectativas iniciales se convierten en decepción, frustración e ira.

196. El Consejo de Seguridad no tiene un ejército permanente al que recurrir. El hecho de depender de soluciones *ad hoc* para el despliegue rápido de nuevas misiones y en respuesta a situaciones de crisis ha limitado la puntualidad y la eficacia de la respuesta internacional. Sin embargo, los repetidos llamamientos en

¹⁴ El artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas establece que:

“1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando este lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.

3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales”.

favor de una capacidad mundial de reserva han fracasado una y otra vez por preocupaciones acerca de la previsibilidad, la disponibilidad y el costo.

197. La capacidad para un despliegue verdaderamente rápido y eficaz siempre tendrá un costo, sin embargo, un sistema más fiable para responder rápidamente para salvar vidas y detener conflictos emergentes puede evitar una respuesta posterior mayor y más costosa. Como parte de una visión más amplia para una asociación mundial-regional para la paz y la seguridad internacionales, el Grupo cree que las Naciones Unidas, en estrechas consultas con sus asociados deberían definir las capacidades de despliegue rápido esenciales mínimas que serían necesarias para responder rápidamente a las crisis que surjan en el futuro. El Grupo considera que la Secretaría y los Estados Miembros deberían ponerse de acuerdo sobre una serie de instrumentos a los que el Consejo de Seguridad pudiera recurrir para responder a situaciones de crisis, sobre la base de las capacidades tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización. Este conjunto de instrumentos debería incluir por lo menos cuatro modalidades: a) una pequeña capacidad de refuerzo y despliegue rápidos de las Naciones Unidas; b) mecanismos para la transferencia de personal y bienes en una situación de crisis; c) un cuartel general integrado de despliegue rápido de las Naciones Unidas; y d) acuerdos nacionales y regionales de fuerzas de reserva.

Capacidades de las Naciones Unidas para el despliegue rápido

198. Desde que el Secretario General propusiera por primera vez una capacidad de reserva de las Naciones Unidas en 1948, no se han hecho progresos significativos. Casi 70 años más tarde, las Naciones Unidas todavía no tienen una capacidad militar de reserva de ningún tipo y solo cuentan con una pequeña capacidad de policía capaz de prestar apoyo a corto plazo a las funciones de planificación de la policía o de cuartel general sobre el terreno. En ausencia de una capacidad de reserva propia o de unidades con capacidades de despliegue propias y autonomía logística, las Naciones Unidas han sido incapaces de acercarse a los objetivos establecidos en el informe Brahimi para el despliegue rápido: a saber, 30 días para una misión tradicional y 90 días para una misión compleja. Salvo las raras excepciones en las que los Estados Miembros han desplegado de forma autónoma unidades de gran capacidad con autonomía logística, el tiempo promedio de despliegue de un contingente de las Naciones Unidas es de seis meses. El Grupo considera que debería dotarse a las Naciones Unidas de una capacidad mínima para reforzar una misión en situaciones de crisis y establecer más rápidamente una nueva presencia de una misión, bien desplegándose por sí misma o tras una fuerza de transición.

199. Debería considerarse la posibilidad de establecer una pequeña capacidad de “vanguardia” de las Naciones Unidas a fin de que puedan insertar una capacidad militar de respuesta rápida en una nueva zona de la misión o reforzar una misión existente. La Organización debería poder recurrir a pequeños contingentes regionales de vanguardia específicos capaces de desplegarse desde un centro regional y con autonomía logística para un período de hasta 180 días. La Secretaría debería elaborar opciones para generar y poner en reserva un pequeño contingente de reserva estratégica regional específico para un grupo de misiones que, en caso necesario, actuaría también como la vanguardia para una nueva misión, posiblemente junto con un cuartel general de despliegue rápido. El costo de mantener un contingente de ese tipo podría distribuirse entre cada una de las misiones en la región a la que estuviera asignado y, cuando se desplegara, los costos

del despliegue correrían a cargo de la misión receptora o de una nueva misión en el marco de una autorización inicial para contraer compromisos de gastos.

200. Debería facilitarse también un despliegue rápido de las Naciones Unidas aprovechando los activos y el personal de las misiones existentes. La prestación de apoyo por parte de una misión a otra, o a una nueva misión, en particular dentro de una misma región, es un instrumento importante para el futuro. Sin embargo, ese enfoque requiere una planificación y preparación para imprevistos pronta y detallada por parte de tanto de la misión de origen como de destino y de los países receptores, y el acuerdo de los países que aportan contingentes pertinentes. Ese marco negociado previamente y preferiblemente regional exige que las Naciones Unidas trabajen de antemano para superar una serie de limitaciones logísticas, administrativas y presupuestarias. La experiencia de la fuerza de reacción rápida regional de África Occidental proporciona un marco sólido para la planificación necesaria.

201. Las Naciones Unidas deberían ser capaces de desplegar una capacidad de cuartel general civil, militar y de policía integrado, que debería ser plenamente operativo en un plazo de, como mucho, 8 a 12 semanas desde la autorización del mandato. En caso necesario, esa capacidad debe incluir el personal directivo superior de la misión, el mando militar y de policía y personal de planificación, así como una capacidad civil que incluya, entre otros, personal en las esferas de asuntos políticos, derechos humanos, logística y administración, así como instalaciones, vehículos y elementos de protección. Debería desplegarse en combinación con la utilización de las medidas administrativas extraordinarias propuestas en el párrafo 319. El equipo debería establecerse como una primera etapa del despliegue con fines de planificación, como se describe en el párrafo 177, o como un equipo de avanzada de un cuartel general de la misión multidisciplinario y autónomo, para prestar apoyo a la planificación y la recepción del cuerpo principal de la misión.

Arreglos sobre capacidades de reserva

202. De cara al futuro es necesario contar con un sistema fiable de respuesta rápida regional o de capacidad de los Estados Miembros sobre la base de acuerdos de fuerzas de reserva. Un sistema de ese tipo dotaría al Consejo de Seguridad con una importante capacidad de respuesta inicial cuando las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que tardan más en desplegarse y tienen una menor capacidad, no sean una opción viable para una crisis. Además de recurrir a los compromisos de capacidades nacionales de distintos Estados Miembros, en el futuro un enfoque de ese tipo debería basarse en el desarrollo de las capacidades regionales existentes y emergentes, como la Fuerza Africana de Reserva y los grupos de combate de la Unión Europea, y apoyar su desarrollo. A medio plazo, la Secretaría debería alentar la aparición de capacidades de reserva en todas las regiones como base para respuestas colectivas en el futuro.

203. Cuando se necesite una respuesta internacional sostenida en el tiempo, esas capacidades de respuesta inicial pueden servir como una fuerza de transición, como lo han hecho en el pasado, hasta que las Naciones Unidas puedan movilizar y desplegar una operación de paz de las Naciones Unidas. Hasta la fecha las iniciativas internacionales de respuesta rápida han tenido un carácter *ad hoc* y cada vez el sistema debe reinventarse a sí mismo. Las Naciones Unidas deberían empezar a trabajar con sus asociados para definir en términos más concretos un marco y

normas para llevar a cabo la transición de la respuesta inicial a una misión de las Naciones Unidas.

204. Esos marcos deberían incluir arreglos para la conversión de las fuerzas desplegadas en cascos azules de las Naciones Unidas. Experiencias recientes con esa modalidad han impuesto una onerosa logística sobre un sistema de las Naciones Unidas concebido para un modelo diferente de la generación de fuerzas. La Secretaría debería colaborar con las organizaciones regionales para elaborar una visión común de las cuestiones relativas a la conversión, en particular en materia de desempeño, conducta y rendición de cuentas y necesidades de apoyo logístico. En algunas situaciones, deben evaluarse las percepciones de las partes y la población local sobre la conversión de las unidades que anteriormente puedan haber participado en acciones de imposición de la paz. Estas preocupaciones se deben tener en cuenta desde el principio en los preparativos para la transición.

205. Los arreglos sobre fuerzas de reserva han fracasado en el pasado, debido en gran medida a los problemas relativos a sus costos, y un futuro marco deberá abordar directamente la cuestión. En algunos casos, puede que las Naciones Unidas tengan que proporcionar caso por caso el apoyo propicio y los recursos necesarios para prestar apoyo a una respuesta rápida autorizada por el Consejo de Seguridad. El Grupo formula propuestas para la prestación de ese tipo de apoyo propicio a la Unión Africana en la sección III.C.1, Fortalecimiento de las alianzas entre los niveles mundial y regional.

206. Con respecto al despliegue rápido, el Grupo recomienda que:

a) La Secretaría presente, para que los Estados Miembros las examinen, propuestas sobre una capacidad de vanguardia de las Naciones Unidas y un cuartel general integrado de despliegue rápido para las nuevas misiones;

b) La Secretaría consulte con los Estados Miembros y las organizaciones regionales sobre las opciones con relación a una capacidad regional y mundial para las capacidades de despliegue rápido, en particular para actuar como fuerzas de transición, y prepare una propuesta para los Estados Miembros.

2. Movilización más rápida de mejores capacidades

207. La formulación de opciones de despliegue rápido de las Naciones Unidas que se esboza en los párrafos anteriores debe complementarse con un impulso para acelerar la generación de fuerzas regulares y policía por la Secretaría. La Secretaría debería llevar a cabo un análisis exhaustivo de las razones que explican los plazos dilatados de los despliegues actuales y presentar opciones al Consejo de Seguridad y la Asamblea General en las que se indiquen las reducciones en los plazos para los despliegues que pueden lograrse mediante diversos recursos o medidas adicionales. La Secretaría no debería rehuir recomendar cambios en las políticas, los recursos o el apoyo político para ayudar a eliminar los obstáculos persistentes, entre otras cosas, en la prestación de apoyo a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía en sus preparativos previos al despliegue.

208. La obtención de capacidades uniformadas para las misiones de las Naciones Unidas no debería ser vista como un mero ejercicio técnico. Es tanto una cuestión de movilización política como de generación de fuerzas. Lograr avances requiere compromiso y apoyo políticos. Las operaciones de paz son alianzas políticas y no

puede esperarse del Secretario General que asuma por sí solo la responsabilidad de la generación de fuerzas. Siempre que se autoricen unidades militares, el Consejo de Seguridad, incluidos sus miembros tanto permanentes como no permanentes, deberían estar dispuestos a apoyar activamente las solicitudes del Secretario General a través de todos los canales diplomáticos. Las iniciativas recientes de la Secretaría en pro de una generación de fuerzas más estratégica constituyen un paso en la dirección correcta y deben ser dotadas de los recursos adecuados.

209. El número de países que aportan contingentes a las operaciones de mantenimiento de la Paz ha venido creciendo gracias a los esfuerzos decididos para ampliar la base de personal. Los recientes esfuerzos políticos de alto nivel para apoyar una mayor participación en las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un avance positivo y deberían mantenerse. En vista de las crecientes necesidades de capacidades más avanzadas en las misiones, resulta crucial revertir la disminución de las aportaciones de muchos países de alta capacidad.

210. El Grupo considera que es especialmente importante que las fuerzas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad participen en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, incluidas las que tienen mandatos de protección de los civiles. Esa participación militar serviría para restablecer la alianza plena entre los Estados Miembros con respecto a los esfuerzos colectivos de la Organización y enviar un firme mensaje a los miembros acerca de la confianza del Consejo en una operación. Las partes en el conflicto y sus partidarios serían puestas así sobre aviso de que el Consejo está comprometido con el éxito de la misión y dispuesto a invertir en la solución del conflicto. Esto que podría marcar la diferencia en la calidad de las deliberaciones sobre políticas en la Sede de las Naciones Unidas e influir en la eficacia sobre el terreno.

211. El sistema de reembolso de las Naciones Unidas es un marco único y un instrumento importante para abordar futuros retos. Además de los recientes aumentos en las tasas de reembolso, se ha establecido un nuevo marco de incentivos para reconocer a quienes asumen un mayor riesgo en entornos más peligrosos y quienes proporcionan el despliegue rápido de capacidades de apoyo habilitadoras. La Secretaría debería actuar con rapidez para aplicar esas primas en la práctica a fin de que no se pierda impulso. El Grupo considera que ha llegado el momento de elaborar, en el marco del actual sistema de reembolso, un marco para reembolsar a los países que aportan contingentes por la prestación de unidades con capacidad para cumplir una tarea concreta, en lugar de únicamente por el suministro de personal y bienes de equipo. Como se observó en el informe del Grupo Consultivo Superior sobre las tasas de reembolso a los países que aportan contingentes y cuestiones conexas publicado en 2012, ese enfoque requerirá normas claras en materia de capacitación, desempeño y equipo para realizar determinadas tareas o servicios (A/C.5/67/10, anexo, párr. 91). La elaboración de normas de desempeño, que se examinan a continuación, debería proseguir y centrarse inicialmente en las tareas especializadas.

212. La experiencia reciente en el ámbito del mantenimiento de la paz confirma que el personal femenino uniformado desempeña una función vital para llegar a las mujeres y las niñas en las comunidades locales y ganarse su confianza, comprendiendo y detectando sus singulares necesidades de protección y adaptando las respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, el nivel de despliegue de personal femenino uniformado sigue siendo bajo, puesto que se sitúa en el 3% del personal militar y el 10% del personal de policía. Esas cifras son

un reflejo de las en general bajas cifras de participación de las mujeres en las fuerzas armadas y los servicios de policía nacionales. Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deberían aplicar sus planes de acción nacionales con relación a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad o desarrollar esos planes y redoblar los esfuerzos para aumentar el número de mujeres que prestan servicios en el sector de la seguridad nacional. La Secretaría debería desarrollar una estrategia de generación de fuerzas y policía que tenga en cuenta las cuestiones de género para abordar la contratación, retención y promoción de personal uniformado femenino, entre otras cosas estudiando la posibilidad de incentivos como las primas de reembolso.

213. La Secretaría debe integrar plenamente la política de verificación de antecedentes en materia de derechos humanos aprobada en 2012 en el proceso de generación de fuerzas. El Grupo recuerda la responsabilidad que tienen los Estados Miembros de asegurarse de que el personal individual y los contingentes no han participado en violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. La Secretaría debería solicitar a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía información actualizada sobre las políticas y los procedimientos nacionales de selección y despliegue.

Conjunto de medidas de apoyo especializado

214. Las capacidades especializadas para proporcionar soluciones urgentes de infraestructura, servicios médicos y movilidad son las que las Naciones Unidas encuentran más difíciles de movilizar a través de los procesos convencionales. El Grupo considera que debería establecerse un sistema que permitiera a los Estados Miembros aportar capacidades especializadas —uniformadas o no— a corto o mediano plazo para llevar a cabo un determinado producto crítico, una tarea en un plazo determinado o un servicio específico durante la fase de puesta en marcha de la misión, o servicios esenciales durante una nueva etapa. Los conjuntos de medidas de apoyo especializado podrían movilizarse, por ejemplo, para reparar una pista de aterrizaje, rehabilitar un edificio clave, una instalación eléctrica u otra infraestructura esencial para la misión, o proporcionar un puente aéreo temporal o una capacidad de transporte aéreo estratégico o transporte aerotático. Podría proporcionarse como aportaciones o junto con una misión. Serán necesarias soluciones de apoyo administrativo creativas por parte de las Naciones Unidas para que sea posible. Los arreglos triangulares de participación proporcional entre un país que aporta contingentes, la Secretaría y un tercer país que proporciona equipo o recursos especializados representan otro importante modelo de colaboración para el futuro. La mayor utilización de contingentes que proporcionan apoyo, por ejemplo, en materia de servicios a los campamentos, distribuciones de suministros o escoltas de rutina, constituye otra opción de apoyo que podría liberar una muy necesaria capacidad de infantería y unidades especializadas para las tareas de ejecución del mandato.

215. La capacidad de evacuación médica es una necesidad particularmente importante. En entornos de misión más remotos y peligrosos, las misiones deben desplegarse previendo desde el principio la posibilidad de que se produzcan bajas. A este respecto, los enfoques tradicionales de desarrollar gradualmente una capacidad médica son insuficientes. Una evacuación médica y de bajas oportuna y fiable debería ser una prioridad durante la fase de puesta en marcha de la misión y se debe mantener de forma continua a lo largo de todo el ciclo de vida de la misión, incluida

la capacidad de efectuar vuelos nocturnos. No debería considerarse que ninguna misión ha alcanzado la capacidad operativa inicial a menos que tales arreglos estén en funcionamiento. Deberían establecerse normas de capacidad para evacuaciones de bajas y evacuaciones médicas.

216. Con respecto a la movilización más rápida de mejores capacidades, el Grupo recomienda que:

a) La Secretaría presente opciones al Consejo de Seguridad y la Asamblea General en la que se esbocen las reducciones en los plazos de generación de fuerzas y el despliegue que puedan lograrse mediante diversos recursos o medidas adicionales;

b) El Consejo de Seguridad proporcione un firme apoyo político al proceso de generación de fuerzas de las Naciones Unidas. Siempre que se autoricen unidades militares, los miembros del Consejo deberían apoyar activamente y a través de todos los canales diplomáticos los esfuerzos del Secretario General para movilizar contingentes y fuerzas de policía, que deberían reforzarse mediante una capacidad de generación de fuerzas estratégicas dotada de los recursos adecuados;

c) Se aliente a los miembros del Consejo de Seguridad, en particular a sus miembros permanentes, así como a otros Estados Miembros con las capacidades necesarias, a ofrecer sus contingentes para las operaciones de las Naciones Unidas, a fin de dotar a las misiones de capacidades esenciales y demostrar su determinación, en particular en apoyo de los mandatos de protección de los civiles;

d) La Secretaría procure obtener paquetes de apoyo especializado, tanto civiles como militares, de los Estados Miembros, sobre la base de las aportaciones de capacidades a corto plazo centradas en el desempeño de tareas; y que se examine la posibilidad de seguir ampliando los arreglos triangulares de participación proporcional entre los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, la Secretaría y terceros países;

e) La Secretaría y la Asamblea General intenten que las reformas en materia de reembolso a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía siguieran evolucionando y, en particular, elaboren opciones para reembolsar a los Estados Miembros por una capacidad en lugar de simplemente por el equipo y número de efectivos actuales. La Secretaría debería aplicar inmediatamente las primas de reembolso existentes;

f) La Secretaría formule una estrategia de generación de la policía que tenga en cuenta las cuestiones de género, entre otras cosas alentando a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a elaborar o ejecutar planes de acción nacionales con relación a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

3. Desempeño sobre el terreno

217. Las Naciones Unidas han sido duramente criticadas cuando sus misiones no han respondido a expectativas razonables sobre el desempeño sobre el terreno, lo que ha perjudicado la reputación tanto de la Organización como de los países que aportan contingentes. Aunque la mayoría del personal de las Naciones Unidas desempeña correctamente sus funciones, los pocos que no lo hacen son demasiado

visibles y las medidas en vigor para mejorar el desempeño son insuficientes. El desempeño del personal militar y de policía es una responsabilidad colectiva de los Estados Miembros y la Secretaría.

218. Una cooperación triangular mejorada entre el Consejo de Seguridad, la Secretaría y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía constituye una oportunidad esencial para mejorar el desempeño mediante un entendimiento común del mandato y las tareas requeridas. Esa colaboración mejorada debería ir dirigida a reforzar el compromiso con el propósito de la misión, el concepto de operaciones, las necesidades concretas de las unidades y las reglas de enfrentamiento. El resultado sería que quienes se comprometieran a aportar personal lo harían sobre la base de un entendimiento claro de lo que se espera. En los casos en que la situación cambie drásticamente sobre el terreno y se necesite que los contingentes desempeñen nuevas tareas, es importante que la dirección de la misión entable un diálogo con los comandantes de los contingentes sobre cualesquiera cambios necesarios en su posición y sus actividades y que la Secretaría haga lo mismo con las misiones permanentes de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Las Naciones Unidas tienen que galvanizar sus esfuerzos para mejorar el desarrollo de la capacidad y el desempeño agrupando las líneas de trabajo actuales de la Secretaría en un marco amplio para los próximos cinco años, que incluya lo siguiente:

a) Normas mensurables, basadas en los efectos y centradas en el desempeño que son necesarias para el futuro, con especial hincapié en el desarrollo de normas de desempeño para las capacidades especializadas, como la capacidad de atención médica;

b) Una implantación progresiva estructurada, con el apoyo de los Estados Miembros, de los manuales para las unidades militares de las Naciones Unidas elaborados en colaboración con los Estados Miembros. Será necesaria una asistencia similar tras la finalización del marco de orientación estratégica de la policía de las Naciones Unidas;

c) Declaraciones de las necesidades de las unidades específicas para una misión y directrices para los gobiernos que aportan personal militar, dinámicas y adaptadas a las necesidades de cada misión a fin de evitar los enfoques modelo. Esas necesidades deberían establecer una capacidad específica para cada unidad sobre la base de las condiciones específicas de cada país y mandato. Deberían ser la base del diálogo sobre la generación de la fuerza y ser aprobadas junto con las directrices para los países que aportan contingentes como parte del memorando de entendimiento existente;

d) La creación de la Oficina de la Alianza Estratégica para el Mantenimiento de la Paz en los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, que ha prestado apoyo a un diálogo mejorado sobre el desempeño con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía centrado en un conjunto limitado de cuestiones. La Oficina debería estar facultada también para ocuparse de la evaluación del desempeño y el seguimiento sistemático de las medidas correctivas debe mejorarse;

e) Visitas previas al despliegue para apoyar los preparativos de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para el despliegue, que deberían llevarse a cabo de manera más sistemática, utilizando como base las necesidades de las unidades, a fin de apoyar a los países que aportan contingentes y fuerzas de

policía para que proporcionen capacitación, equipamiento y otro tipo de preparación sobre el terreno. Las evaluaciones operacionales periódicas de las unidades deben realizarse sobre el terreno, con carácter adicional a las inspecciones de los equipos;

f) Un sistema reforzado para el examen de casos de desempeño inadecuado, en particular en el contexto del mandato de protección de los civiles. Deberían examinarse todos los casos de no ejecución de órdenes, con un informe oficial sobre la rendición de cuentas;

g) Sistemas mejorados para la gestión y el análisis de la información.

219. El desempeño es responsabilidad del personal directivo y los mandos. La dirección de la misión debe establecer unas expectativas claras y, cuando sea necesario, el jefe de la misión debe trabajar junto con la Sede para plantear cuestiones relativas al desempeño a las misiones permanentes de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Los que tengan un desempeño inferior al previsto deben ser advertidos oficialmente y repatriados en caso de que no mejoren. El compromiso de abordar los problemas relacionados con el desempeño debería reflejarse en los expedientes de desempeño individual de todos los directivos y comandantes sobre el terreno y en la Sede.

220. La capacidad de los comandantes de operaciones de asegurar un desempeño adecuado se ve, sin embargo, gravemente obstaculizada por la utilización de salvedades y controles nacionales. Es esencial que cuando se ofrezca un contingente, la Secretaría sopesa las salvedades poniéndolas en relación con el valor de su despliegue, y debe estar dispuesta a rechazar una oferta si las salvedades obstaculizarían el desempeño. Sobre el terreno, no pueden aceptarse nuevas salvedades que vayan más allá de las limitaciones nacionales aceptadas al inicio. La Sede de las Naciones Unidas debería ser informada de esas restricciones cuando deban adoptarse decisiones sobre la viabilidad del despliegue continuo de un contingente. Los comandantes de las fuerzas y los comisionados de policía deberían dejar constancia de los casos de incumplimiento de las órdenes e informar a la Sede en el momento en que se produzcan, proporcionando periódicamente un resumen completo.

221. Una información oportuna, de calidad y práctica es fundamental para el desempeño eficaz. Desde hace mucho tiempo las Naciones Unidas han venido lidiando con los retos que supone la mejora de sus sistemas de información táctica para facilitar un conocimiento adecuado de la situación y una buena evaluación común de la misma. Las misiones sufren la sobrecarga de la presentación de informes y, sin embargo, la suma de todos esos informes a menudo no proporciona la información y el análisis necesarios. El Grupo cree firmemente que la Secretaría de las Naciones Unidas tiene que revisar el funcionamiento de las estructuras y los sistemas de información y análisis en las misiones a fin de racionalizar de manera significativa la presentación de informes, y proporcionar una gestión de la información más eficaz y capacidades analíticas mejoradas, lo que puede complementarse con instrumentos de bajo costo pero eficaces para apoyar la evaluación de la situación y el análisis dentro de la zona de la Misión. El Grupo exhorta a todos los Estados Miembros, incluidos los gobiernos anfitriones, a compartir toda la información que pueda estar relacionada con la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

222. Con respecto al desarrollo de las capacidades y el desempeño de las capacidades uniformadas, el Grupo recomienda que:

a) La Secretaría, junto con los Estados Miembros, integre las iniciativas existentes en un único marco coherente de desarrollo de la capacidad y el desempeño;

b) A fin de reformar el mando y control:

i) La selección de las fuerzas para su despliegue en misiones de mantenimiento de la paz tenga explícitamente en cuenta las reservas nacionales a la hora de determinar si procede a realizar el despliegue de un contingente;

ii) Cualesquiera salvedades adicionales más allá de las aceptadas por la Secretaría desde el inicio no se deben tolerar, y las misiones deben comunicarlas a la Secretaría;

iii) Los comandantes de las fuerzas y los comisionados de policía dejen constancia de los casos de incumplimiento de las órdenes e informen de los mismos a la Sede.

c) Cuando la situación cambie de manera repentina y sea necesario un nuevo nivel de desempeño sobre el terreno, la Secretaría explique con claridad las nuevas necesidades a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y los jefes de las misiones adopten medidas análogas con respecto a los contingentes;

d) La Secretaría examine los procesos de presentación de informes y gestión de la información en las misiones sobre el terreno para obtener información oportuna, de calidad y práctica y reducir la carga que supone la presentación de informes.

4. Movilidad y apoyo flexible

223. Un factor decisivo para que el personal uniformado tenga mayor movilidad y capacidad de respuesta es un sistema eficaz de apoyo logístico acorde al entorno operacional, sin el cual el personal no puede desplegarse, mantenerse ni retirarse de manera adecuada. En las operaciones de paz contemporáneas, las estructuras y los sistemas logísticos sobre el terreno de las Naciones Unidas se ven sometidos a fuertes presiones. Las normas de equipo y suministro y las necesidades de autonomía logística no se ajustan a la realidad actual. Las líneas de suministro logístico civiles tropiezan con dificultades para apoyar operaciones más dispersas, en las que equipos de un tamaño cada vez menor, que carecen de la movilidad necesaria, han de abarcar extensas zonas de operaciones. Problemas endémicos, como la lentitud en la contratación y el despliegue, la falta de capacidades de reserva fiables, la ausencia de dependencias interoperables y las excepciones nacionales, agravan las dificultades. Las restricciones presupuestarias las exacerban aún más. Ante las limitaciones actuales, se empuja al sistema hasta el límite y, en ocasiones, más allá de él. Es esencial que los conceptos de apoyo operacional y logístico estén plenamente sincronizados para garantizar que los conceptos de las operaciones de las misiones en entornos inseguros y de ritmo acelerado sean realistas.

224. Los Estados Miembros y la Secretaría deberían definir un nuevo modelo de apoyo logístico de las Naciones Unidas para el futuro que permita una mayor capacidad de respuesta táctica en entornos amplios, austeros e inseguros. Es probable que ello se traduzca en una mayor utilización de los activos y la logística militares de apoyo, así como de las capacidades de apoyo especializadas descritas en los párrafos 214 y 215. Ese diálogo también debería tener en cuenta las recientes innovaciones en la prestación de servicios a través de proveedores comerciales o de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y los contratos mercantiles mejorados basados en el rendimiento. Se precisa una clara idea alternativa al *statu quo* a fin de evaluar los cambios necesarios, así como las consecuencias en materia de costos y los controles indispensables de rendición de cuentas. Ese diálogo debería enriquecer la próxima reunión del Grupo de Trabajo sobre el Equipo de Propiedad de los Contingentes para que en ella se puedan abordar las cuestiones relacionadas con los equipos.

225. Paralelamente, la Secretaría y los Estados Miembros deberían ocuparse de varios problemas acuciantes que limitan la mayor movilidad de las operaciones sobre el terreno hoy en día. Deberían revisarse y actualizarse las prácticas y los enfoques normativos vigentes sobre las condiciones de alojamiento y la utilización de aeronaves militares con el propósito de prestar apoyo a operaciones más móviles. Los Estados Miembros y la Secretaría deberían ponerse de acuerdo en torno a una definición clara de las condiciones de alojamiento para minimizar la utilización de los alojamientos de estructura rígida, que ralentizan el despliegue y restringen la movilidad considerablemente.

226. Las aeronaves militares, que constituyen un recurso caro y difícil de movilizar, no siempre se aprovechan al máximo. Habida cuenta de las demandas de las misiones contemporáneas, la Secretaría debería detectar y eliminar las restricciones al uso de aeronaves militares, en particular para emergencias operacionales y médicas, mediante la modificación de su Política sobre la Gestión del Riesgo de las Operaciones Aéreas y la revisión de la aplicación de las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional y otras normas a los activos militares en entornos operacionales exigentes. Los comandantes de las fuerzas deberían tener mayor autoridad directa para la asignación de tareas en relación con los helicópteros militares de uso general cuando así lo requiera el concepto de operaciones de las misiones y siempre que sea necesario. Se deberían revisar las cartas de asignación con los Estados Miembros de que se trate para permitir la redistribución rápida y a corto plazo de activos aéreos militares en apoyo de las necesidades operacionales.

227. Se debería procurar una mayor coordinación de los recursos de apoyo en todas las misiones para obtener resultados operacionales más flexibles y eficientes, especialmente en las zonas en que hay concentración de operaciones, como África Central y Oriental, África Occidental y el Oriente Medio. Los esfuerzos encaminados a establecer redes regionales de la cadena de suministro para el apoyo logístico a las misiones, y la mejora del transporte y la coordinación de los desplazamientos entre ellas, constituyen oportunidades importantes para modernizar las operaciones de paz. Esos esfuerzos deberían recibir el apoyo de todos los niveles de las misiones, la Sede de las Naciones Unidas y los Estados Miembros.

228. El Grupo insta a estrechar la colaboración entre los componentes uniformados y sustantivos de las misiones y los componentes de apoyo a las misiones. El formalismo, los procesos y la burocracia innecesarios deberían dar paso a un nuevo

compromiso de establecer procesos simplificados y procedimientos y mecanismos de adopción de decisiones más transparentes, lo que permitirá mejorar la rendición de cuentas sobre los resultados sin dejar de salvaguardar los recursos. Este compromiso debería recibir el apoyo de la Sede de las Naciones Unidas y los Estados Miembros, en consonancia con las propuestas que figuran en la sección III. D.1. (Apoyo reactivo, responsable y centrado en el terreno).

229. En lo que se refiere a garantizar un apoyo sobre el terreno más ágil, el Grupo recomienda:

a) Que se aliente a los Estados Miembros a que colaboren con la Secretaría en la elaboración de un futuro modelo de apoyo logístico para las misiones de las Naciones Unidas en entornos operacionales inseguros de ritmo acelerado, el cual permita aumentar la movilidad táctica y el control militar sobre los activos de apoyo;

b) Que la Secretaría y los Estados Miembros revisen las condiciones de alojamiento a fin de aumentar la movilidad táctica y eliminar las restricciones a la aviación militar para permitir operaciones más móviles, y continúen promoviendo con los Estados Miembros un mayor uso de la planificación de los desplazamientos coordinados y el establecimiento de redes regionales de la cadena de suministro cuando sea posible.

5. Alianza mundial de capacitación

230. Con 106.000 efectivos de personal uniformado de 121 países que aportan contingentes desplegados sobre el terreno, la capacitación debería ser una prioridad fundamental para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, los recursos que se destinan a la formación son sumamente insuficientes. Las Naciones Unidas deberían servir de centro de coordinación de una alianza mundial de capacitación más sólida. Se han establecido varios componentes esenciales, como el Servicio Integrado de Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y grupos dirigidos por los Estados Miembros, como la Asociación Internacional de Centros de Formación para el Mantenimiento de la Paz. La Secretaría ha propuesto una nueva estructura de capacitación para las operaciones de paz, que exigirá estrechar aún más la colaboración entre los Estados Miembros con una mayor coordinación desde el centro. El sistema de capacitación de las Naciones Unidas depende de que los Estados Miembros impartan sus propias actividades de formación, pero la capacidad para hacerlo varía enormemente de uno a otro. Para mejorar la alianza mundial de capacitación habría que basarla en un sólido sistema de certificación de la formación que pueda ayudar a los Estados Miembros a ajustar a las normas de las Naciones Unidas el apoyo que prestan los países con recursos a los que carecen de la capacidad para llevar a cabo actividades de capacitación antes del despliegue. El Grupo considera que la Secretaría debería desempeñar un papel más importante en la orientación de ese esfuerzo en apoyo de los Estados Miembros: el Servicio Integrado de Capacitación debería establecer una pequeña capacidad de certificación y alianzas de colaboración para gestionar esta colaboración en materia de formación.

231. La Secretaría debería ayudar a los Estados Miembros a actualizar su capacitación sobre las “nuevas nociones básicas” exigidas al personal de mantenimiento de la paz en entornos más difíciles, lo que abarca las patrullas nocturnas, los procedimientos de seguridad de los convoyes, la formación para la

respuesta a los artefactos explosivos improvisados y las emboscadas, la capacitación sobre interoperabilidad de la policía y el ejército, y los ejercicios conjuntos para las unidades de policía constituidas y los contingentes militares. Estas actividades deberían llevarse a cabo en estrecha colaboración con instructores de organizaciones regionales para garantizar el máximo aprovechamiento de los recursos. También se recomienda un curso de capacitación de mandos subalternos, habida cuenta de las importantes expectativas depositadas en esos agentes en las operaciones de mantenimiento de la paz descentralizadas. Los cursos de formación impartidos por los Estados Miembros, en particular mediante el concepto de los “equipos móviles de capacitación”, deberían actualizarse periódicamente en función de las prioridades determinadas por los comandantes de las fuerzas y los países que aportan contingentes y contar con el apoyo de una dotación de recursos más fiable.

232. Las cuestiones de género y los derechos humanos deberían integrarse en todos los módulos de capacitación pertinentes, incluidos los destinados al personal directivo superior, e incorporarse al sistema de certificación. La capacitación inicial obligatoria en las misiones debería incorporar capacitación en cuestiones de género específica para cada contexto y acorde al entorno y debería reflejar adecuadamente las responsabilidades en materia de derechos humanos de todo el personal.

233. Con respecto al fortalecimiento de las alianzas de capacitación, el Grupo recomienda:

a) Que la Secretaría ayude a los Estados Miembros a establecer una alianza mundial sólida para la capacitación basada en un sistema de certificación de la capacitación para contribuir a un uso eficiente de los limitados recursos entre los Estados Miembros;

b) Que las iniciativas de capacitación se centren cada vez más en “las nuevas nociones básicas” de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en entornos más difíciles y en las carencias operacionales que afectan a la seguridad y la eficacia sobre el terreno. Deberían fortalecerse los equipos móviles de capacitación para contribuir a esta iniciativa de mejoramiento.

C. Puesta en práctica de las políticas

1. Fortalecimiento de las alianzas entre los niveles mundial y regional

234. Los redactores de la Carta tuvieron visión de futuro cuando incluyeron el papel de los “acuerdos regionales” en el capítulo VIII¹⁵. Las entidades regionales se han ido convirtiendo en agentes importantes y significativos con una influencia considerable en la dinámica de los conflictos y la política regional. Pese a que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas llevan mucho tiempo colaborando con las entidades regionales, la Organización debería comenzar a fortalecer esas alianzas y acoger la evolución de sus dimensiones como parte de una estructura de paz y seguridad cada vez más mundial y regional. El reciente

¹⁵ El Artículo 52 de la Carta establece: “ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

informe del Secretario General titulado “Alianzas para la paz: hacia las asociaciones de colaboración en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz” (S/2015/229) marca un claro compromiso, que debe respetarse, de forjar alianzas pragmáticas y basadas en principios.

235. Como se examinó en los párrafos 53 a 58, el Grupo está convencido de la necesidad de que las Naciones Unidas elaboren un plan colectivo para una futura estructura mundial y regional de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este plan debería aprovechar las ventajas comparativas y establecer las obligaciones mutuas entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Aunque se trata de un proceso a largo plazo, debería comenzar ya, y con una idea convincente del futuro de la gestión de las crisis internacionales y la respuesta a ellas. A las Naciones Unidas les corresponde un papel esencial en la orientación de la elaboración de ese marco para apoyar el cumplimiento de los propósitos y principios de la Carta y dotar al Consejo de Seguridad de instrumentos adicionales con los que responder a las crisis futuras.

236. El Grupo considera que incumbe al Secretario General empezar a forjar un consenso sobre ese proyecto y proponer una hoja de ruta para hacerlo realidad en el próximo decenio. Al Consejo de Seguridad le corresponde un papel esencial en la concreción de ese proyecto mediante su relación, en constante evolución, con los órganos rectores de las organizaciones regionales. La Secretaría de las Naciones Unidas debería aprovechar sus conocimientos y las relaciones con los asociados regionales y fortalecer la colaboración con ellos para evaluar la evolución de los conflictos y planificar nuevas misiones cuando sea pertinente. Las misiones y los enviados de las Naciones Unidas sobre el terreno deberían adoptar un enfoque basado en la colaboración con los asociados regionales para crear alianzas operacionales.

237. La función de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana en el fortalecimiento de la alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Africana a nivel normativo, institucional y operacional es un ejemplo destacado de lo que puede lograrse. También se han establecido relaciones estrechas con diversos Estados Miembros de Europa e instituciones europeas por conducto de la Oficina de Enlace de las Naciones Unidas para la Paz y la Seguridad en Bruselas. Debería instaurarse una función de enlace con la Liga de los Estados Árabes dentro de la oficina regional para la diplomacia preventiva en África Septentrional y Asia Occidental propuesta en el párrafo 69, y deberían fortalecerse las asociaciones con otras organizaciones regionales según proceda.

238. Con respecto a la ampliación de las alianzas regionales, el Grupo recomienda que el Secretario General establezca una función de enlace con la Liga de los Estados Árabes en el marco de la propuesta de crear una oficina regional para la diplomacia preventiva en África Septentrional y Asia Occidental. El Secretario General debería instituir mecanismos de enlace con otras organizaciones regionales según proceda.

Alianza estratégica en África

239. Mientras se formula un proyecto más amplio, las Naciones Unidas deberían avanzar con los asociados regionales donde haya interés y capacidad para forjar una alianza sólida, como es el caso de la Unión Africana en la actualidad. Resulta evidente que África reviste una importancia capital para las operaciones de paz de las Naciones Unidas: el 62,5% de esas operaciones y el 87% de todo el personal

uniformado de mantenimiento de la paz de la Organización se encuentran en África, y más del 80% del presupuesto anual de mantenimiento de la paz se destina a misiones en ese continente. A lo largo del último decenio, la Unión Africana y sus comunidades económicas regionales y mecanismos regionales han trabajado en pro de una estructura continental de paz y seguridad coherente, en particular al establecer la Fuerza Africana de Reserva y la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis.

240. La experiencia reciente de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales en lugares como Malí, la República Centroafricana y Somalia ha puesto de manifiesto la creciente capacidad, fiabilidad y firmeza de las fuerzas africanas que prestan servicios bajo la bandera de la Unión Africana. Esa experiencia demuestra que las fuerzas de los países vecinos y de la región son esenciales como equipo de respuesta inicial y suelen aportar compromiso político, comprensión del contexto y un vínculo directo con la influencia y la autoridad políticas regionales. No obstante, como muchos han advertido en la propia región, también existen posibles riesgos políticos para la colaboración regional en la gestión de las situaciones de conflicto cuando los intereses nacionales de países vecinos pueden no ser compatibles con la dirección prevista de las iniciativas de paz.

241. En el último decenio la alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Africana ha recorrido un largo camino. Se han establecido varias colaboraciones especiales innovadoras en el caso de misiones concretas en Malí, la República Centroafricana, Somalia y el Sudán (Darfur). Los esfuerzos conjuntos de prevención han tenido éxito en África Occidental y en otros lugares. Estas colaboraciones operacionales han contado con el apoyo del Programa Decenal de Fomento de la Capacidad de las Naciones Unidas y la asistencia técnica y el respaldo político de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, así como con la ayuda de la Unión Europea y otros Estados Miembros asociados de la Unión Africana.

242. Las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad y la Comisión de la Unión Africana deberían abordar la alianza como un instrumento estratégico con valor real para todas las organizaciones. Reconociendo la primacía del Consejo de Seguridad en las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales, deberían definir funciones complementarias y en evolución que aprovechen las capacidades, la influencia y la experiencia combinadas de cada organización para garantizar una respuesta coherente en los distintos contextos. Esto requiere no solo cambios de forma sino también de enfoque y actitud, de modo que las organizaciones reconozcan que tienen ventajas comparativas diferenciadas que, puestas en común, permiten responder con mayor eficacia a los problemas comunes.

243. La alianza estratégica de las Naciones Unidas y la Unión Africana debería sustentarse en los siguientes principios de cooperación, que también podrían servir de conjunto de principios de referencia para las colaboraciones futuras de las Naciones Unidas con otras organizaciones regionales: proceso de adopción de decisiones de carácter consultivo y estrategia común; división del trabajo en función de las respectivas ventajas comparativas; análisis, planificación, seguimiento y evaluación conjuntos; respuesta integrada al ciclo del conflicto, incluida la prevención; y transparencia, rendición de cuentas y respeto de las normas internacionales.

244. La relación entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana debería fortalecerse aún más mediante el aumento de la interacción y la consulta periódicas y significativas para desarrollar un entendimiento común de los conflictos y formular las estrategias comunes de respuesta. Partiendo de un análisis exhaustivo de las ventajas comparativas de cada organización en los contextos de prevención y respuesta, esas estrategias deberían precisar la división de las funciones y las responsabilidades de las Naciones Unidas, la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales. Este aspecto es más esencial todavía durante la fase de planificación de una operación de paz. Cuando esté previsto que una operación de paz de las Naciones Unidas suceda a otra dirigida por la Unión Africana, conviene determinar en una fase temprana los parámetros de referencia para garantizar una transición eficaz.

245. La Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana, junto con las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales, deberían cooperar en la prevención de conflictos potenciales lo antes posible, incluso tal vez mediante un ejercicio anual conjunto de escrutinio de horizontes. Deberían realizar un análisis común de las amenazas existentes y nuevas para la paz y la seguridad en una fase temprana y llevar a cabo la planificación conjunta de la respuesta teniendo en cuenta el papel y las responsabilidades más apropiados de cada organización, incluidas las funciones de liderazgo y apoyo en los esfuerzos de mediación. Los mecanismos de coordinación deberían facilitar la coherencia estratégica entre la presencia de las diversas organizaciones y las operaciones en la zona de misión.

246. El Grupo recibió críticas sobre el hecho de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no estuviera dispuesto a prestar a las misiones de la Unión Africana en Malí y la República Centroafricana, ambas desplegadas bajo su autoridad, el mismo nivel de apoyo logístico y de otro tipo que brinda a la misión de la Unión Africana en Somalia. La Unión Africana sostiene que, cuando interviene en situaciones de conflicto y crisis, lo hace en nombre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que, por lo tanto, la Organización tiene el deber de proporcionar contribuciones prorrateadas suyas. Otros sostienen que el Consejo de Seguridad no puede aceptar la obligación de financiar todas las operaciones que autoriza. Sin embargo, es evidente que la falta de mecanismos de financiación sostenidos, previsibles y flexibles para respaldar las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana menoscaba la sostenibilidad y eficacia de esas operaciones, lo que a su vez afecta a la eficacia de las operaciones de paz de las Naciones Unidas cuando asumen sus responsabilidades.

247. El Grupo reconoce el compromiso de la Unión Africana y las medidas que ha adoptado a fin de aumentar las cuotas de sus miembros para financiar las operaciones de apoyo a la paz de la organización y buscar fuentes alternativas de financiación a tal efecto. Alienta a que se redoblen los esfuerzos a este respecto. El Grupo también toma nota de los planes del Secretario General para llevar a cabo un proceso de extracción de las experiencias adquiridas con la Unión Africana a fin de examinar y evaluar los distintos mecanismos disponibles para aumentar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad. Ese proceso conjunto debería constituir una oportunidad para avanzar en la consecución de ese objetivo.

248. El Grupo recuerda las recomendaciones del informe del grupo de la Unión Africana y de las Naciones Unidas sobre las modalidades de apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz (informe Prodi) de 2008 (véase A/63/666-S/2008/813) y recomienda la utilización caso por caso de contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para apoyar operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana con la autorización del Consejo de Seguridad, lo que abarca los gastos relacionados con el personal uniformado desplegado. Esto debería complementar la financiación procedente de la Unión Africana y de los Estados Miembros de África. Toda operación de apoyo a la paz de la Unión Africana que reciba contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas debería contar también con el apoyo necesario del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de la Secretaría de la Organización y de sus centros de servicios según proceda.

249. **Con respecto a la alianza estratégica en África, el Grupo recomienda:**

a) Que se utilicen, caso por caso, contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para respaldar operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad, lo que abarca los gastos relacionados con el personal uniformado desplegado, para complementar la financiación procedente de la Unión Africana y los Estados Miembros de África;

b) Que toda operación de apoyo a la paz de la Unión Africana que reciba contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas presente informes periódicos al Consejo de Seguridad, proporcione a la Organización información financiera apropiada, y cumpla plenamente las normas de las Naciones Unidas, como la política de diligencia debida en materia de derechos humanos y los marcos de conducta y disciplina de la Organización;

c) Que la alianza estratégica de las Naciones Unidas y la Unión Africana se sustente en los siguientes principios de cooperación, que también podrían servir de conjunto de principios de referencia para colaboraciones de las Naciones Unidas con otras organizaciones regionales en el futuro: proceso de adopción de decisiones de carácter consultivo y estrategia común; división del trabajo en función de las respectivas ventajas comparativas; análisis, planificación, seguimiento y evaluación conjuntos; respuesta integrada al ciclo del conflicto, incluida la prevención; y transparencia, rendición de cuentas y respeto de las normas internacionales.

2. Colaboración con las comunidades

250. Muchas situaciones posteriores a los conflictos se caracterizan por arreglos políticos de transición, debilidad de los partidos políticos y procesos de paz dirigidos por élites. Trabajando en colaboración con la población local y, cuando proceda, actuando como puente entre las comunidades locales y las autoridades de los países receptores, las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden ayudar a facilitar procesos políticos más inclusivos que aborden la cohesión social, las desigualdades y la marginación y contribuir a una paz más sostenible.

251. En este contexto, es importante que las operaciones de paz de las Naciones Unidas reconozcan que el conflicto suele tener múltiples manifestaciones locales y se experimenta de manera diferente en distintas poblaciones. Resulta esencial que

las operaciones de mantenimiento de la paz comprendan esta dinámica de los conflictos locales, a través de la interacción periódica con las poblaciones inmersas en ellos.

252. Muchas operaciones de paz de las Naciones Unidas ya colaboran estrechamente con la población y las comunidades locales. Apoyan las iniciativas locales de solución de conflictos, refuerzan las plataformas de la sociedad civil y proporcionan cierto apoyo a las comunidades mediante proyectos de efecto rápido. Además, algunas operaciones de mantenimiento de la paz han introducido recientemente instrumentos innovadores, como las encuestas de percepción local sobre el papel y el efecto de las misiones. El personal nacional de asuntos políticos, asuntos civiles, derechos humanos y protección, procesos electorales, información pública y otros componentes desempeña un papel crucial en la ampliación del alcance y la profundidad de las operaciones de paz, pues suele ocupar la “línea de frente” de la labor de una misión. En algunos casos, el personal nacional que trabaja como auxiliar de enlace comunitario en las bases militares de las Naciones Unidas ayuda a los contingentes a colaborar con la población local en la ejecución del mandato de protección de los civiles y otros mandatos.

253. Sin embargo, las operaciones de paz de las Naciones Unidas siguen tropezando con una serie de escollos para una colaboración más eficaz con la población local. En primer lugar, las operaciones de paz con frecuencia se despliegan para abarcar un vasto territorio, por lo que les resulta difícil acceder a una población dispersa. En segundo lugar, puede ser complicado averiguar quiénes son los representantes que realmente hablan en nombre de la población local. Por lo tanto, se tiende a colaborar con una pequeña red de personas que habla inglés o francés y utiliza la jerga propia de la comunidad internacional, pero que quizás carece de una base local. En tercer lugar, no siempre está clara la forma en que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden ayudar a la sociedad civil a contribuir al proceso político. Muchos procesos calificados de nacionales y consultivos no son ni nacionales en su alcance, ni verdaderamente consultivos en su naturaleza. En cuarto lugar, la colaboración de las operaciones de mantenimiento de la paz con las organizaciones de la sociedad civil puede plantear problemas con el Gobierno receptor, a menos que esas relaciones se desarrollen con transparencia.

254. Varios agentes de la comunidad local y representantes de la sociedad civil manifestaron al Grupo que tenían dificultades para interactuar con el personal de las Naciones Unidas, que se mostraba lejano y distante. Señalaron que el personal de mantenimiento de la paz solía carecer de formación sobre cómo tratar con personas traumatizadas y que los problemas de comunicación se veían a menudo agravados por las barreras idiomáticas. Algunos expresaron preocupación por el hecho de que las operaciones de paz no dedicaban el tiempo suficiente a comprender las capacidades para la paz y la protección o los mecanismos de mitigación de conflictos de que se disponía y simplemente sustituían las estructuras locales por otras exógenas.

255. A las operaciones de paz les queda cierto camino por recorrer para crear canales de comunicación eficaces con la población local. Deberían incluir activamente a la población local en su labor en lugar de limitarse a consultarla. Cada operación de paz debería trabajar en estrecha colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país y las comunidades locales, incluidos los agentes de la sociedad civil, con el fin de elaborar estrategias para la participación de la

comunidad en las distintas etapas del ciclo de la misión. Para formular su estrategia, toda misión debería tener acceso a los conocimientos locales, culturales, lingüísticos y nacionales necesarios. La estrategia debería incluir la creación de foros en los que el personal directivo superior de las misiones pueda participar manteniendo una colaboración estructurada y periódica con las comunidades locales, incluidas las mujeres, los jóvenes, los dirigentes religiosos y otros líderes, que pueden opinar sobre la labor de la misión. Deberían asignarse recursos para encargar periódicamente estudios independientes acerca de las percepciones locales sobre las misiones y los progresos en cuanto a los objetivos de estas. Las perspectivas locales deberían tenerse en cuenta en el examen de la estrategia política y utilizarse en la adopción de decisiones oficiales y oficiosas. También debería recurrirse a la colaboración y las opiniones locales con el propósito de medir el efecto de cada misión. Ambos aspectos son particularmente importantes para garantizar que las misiones no causen daño y que rectifiquen el rumbo de inmediato en caso necesario. Los Voluntarios de las Naciones Unidas, que ya desempeñan un papel crucial, podrían contribuir de manera más eficaz al fortalecimiento de la colaboración con los agentes nacionales y las comunidades locales en relación con todos los mandatos de las misiones y a la prestación de asistencia para el desarrollo de la capacidad nacional.

256. Con respecto a la colaboración con las comunidades, el Grupo recomienda:

a) Que las misiones elaboren estrategias para la cooperación con la comunidad en las distintas etapas del ciclo de la misión, a saber, la valoración, el análisis, la planificación, la ejecución, el examen y la evaluación, y hagan un uso creciente de los recursos de personal de contratación nacional para diseñar y aplicar esas estrategias;

b) Que la Secretaría trabaje en estrecha colaboración con el programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas para seguir integrándolos en los esfuerzos de enlace comunitario de las misiones, en particular mediante su mayor presencia en los diferentes grupos ocupacionales, y continuar desarrollando la capacidad local.

3. Ejecución de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad

257. Pese a la vigencia de un marco normativo sólido para el adelanto de las mujeres y la paz y la seguridad, muchos obstáculos se interponen en el camino hacia la plena aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las seis resoluciones sucesivas. El impedimento principal es la falta de liderazgo nacional para hacer de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad una prioridad nacional política y de gobernanza. Los siguientes escollos, entre otros, limitan la plena ejecución de la agenda por las operaciones de paz de las Naciones Unidas:

a) Predomina la idea errónea de que las mujeres y la paz y la seguridad son una “cuestión de la mujer” que solo ella puede abordar, en lugar de entenderse como una cuestión relacionada con la paz y la seguridad que afecta a hombres y mujeres y a la sociedad en su conjunto;

b) La experiencia, los derechos, las necesidades y las funciones específicos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto no suelen incluirse en los análisis y las evaluaciones preliminares y, por lo tanto, no se incorporan a las

estrategias concretas para el diseño de las misiones y la formulación de los mandatos;

c) “La cuestión de género” se suele encomendar con demasiada frecuencia al personal de las dependencias de género, en lugar de integrarse en todas las dependencias funcionales pertinentes;

d) No hay capacidad normativa, sustantiva y técnica suficiente para apoyar la labor de las misiones en materia de género, tanto dentro de las misiones como en la Sede;

e) La falta de financiación de las misiones para apoyar las actividades relacionadas con el género limita la capacidad de colaborar eficazmente con la población local, en especial con las mujeres y las niñas;

f) Hay una adhesión desigual a la agenda a los niveles más altos de las misiones y en general entre su personal, tanto civil como uniformado, así como en la Sede, y la integración de las cuestiones de género y el adelanto de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad no se entienden como una responsabilidad de todo el personal;

g) Los contactos con las dirigentes y a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, especialmente a nivel de los altos cargos de las misiones, suelen ser irregulares o informales. Se pierde así una oportunidad de importancia crítica de que las mujeres realicen su aportación a la labor de las misiones. Al no colaborar estrechamente con ellas, la misión desaprovecha la ocasión de contribuir a su capacidad como asociadas y líderes cuando se retira;

h) A pesar de los debates anuales del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, la ejecución de la agenda a lo largo del resto del año es incoherente, en particular durante la formulación del mandato y las consultas de renovación, lo que se ve agravado por la falta de atención a esas cuestiones en los informes y las exposiciones informativas de la Secretaría y el personal directivo superior de las misiones al Consejo de Seguridad.

258. Debería llevarse a cabo un análisis que tenga en cuenta las cuestiones de género a lo largo de los procesos de planificación de las misiones, formulación del mandato, ejecución, examen y reducción de efectivos. Esto requiere que la capacidad de análisis y planificación solicitada en el párrafo 173 y las misiones dispongan de los elementos necesarios para analizar las cuestiones de género y los conflictos y aprovechen los conocimientos especializados de las mujeres dirigentes locales, las organizaciones de mujeres, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas y otros asociados.

259. La especialización en cuestiones de género debería integrarse en todos los componentes funcionales de las misiones que requieran conocimientos y experiencia en esa materia. El Asesor Superior de Género debería pertenecer a la Oficina del Representante Especial del Secretario General y depender directamente de este. En estrecha colaboración con los jefes de los componentes de las misiones y los expertos en cuestiones de género de los distintos componentes, el Asesor Superior de Género debería encargarse de asesorar al Representante Especial del Secretario General y al personal directivo superior de las misiones en el plano estratégico sobre la integración de una perspectiva de género en las actividades de las misiones, en particular en la planificación y realización de análisis, los servicios de

asesoramiento en los componentes de las misiones y la formulación y el seguimiento del plan de acción relativo a las mujeres y la paz y la seguridad en toda la misión. El Asesor Superior de Género también debería promover el adelanto de las mujeres en las estrategias de negociación de la paz, así como en las actividades de divulgación pública y la consecución de resultados específicos de la misión en materia de género.

260. Habida cuenta de la función de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) en la dirección y coordinación de la labor del sistema de las Naciones Unidas respecto de la igualdad de género, las operaciones de paz de la Organización deberían tener pleno acceso al apoyo normativo, sustantivo y técnico de ONU-Mujeres, así como del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en lo que respecta a la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. Se debería proporcionar financiación programática suficiente de las misiones para facilitar la realización de las actividades de estas que tengan en cuenta las cuestiones de género, lo cual entraña apoyar la participación y la asociación de las mujeres locales en las iniciativas de las misiones y en los procesos de paz. Las misiones deberían trabajar en estrecha colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados con acceso a financiación programática en apoyo de la aplicación prioritaria de la resolución 1325 (2000) y resoluciones sucesivas.

261. A fin de reforzar la rendición de cuentas para la ejecución de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, el pacto entre el Secretario General y los jefes de misión debería incorporar tres indicadores relacionados con las cuestiones de género: a) el compromiso de promover la incorporación de la perspectiva de género en todas las tareas encomendadas; b) el compromiso de alentar a los dirigentes nacionales a asumir la titularidad de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad; y c) el compromiso de aumentar la paridad de los géneros entre los funcionarios. El personal de la Secretaría y los representantes especiales y enviados especiales del Secretario General deberían incluir de manera habitual en sus exposiciones informativas e informes al Consejo de Seguridad las repercusiones diferenciadas de los conflictos en las mujeres y las niñas, así como el análisis de los logros, los problemas, los fallos y las recomendaciones para hacer frente a las deficiencias en la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo y resoluciones sucesivas. Por su parte, el Consejo de Seguridad debería colaborar de forma más periódica con las mujeres y los hombres de las comunidades afectadas para comprender y responder mejor a las preocupaciones específicas en materia de género de las situaciones de conflicto y asegurar que se preste más atención sostenida a las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad en todas las esferas temáticas pertinentes.

262. Con respecto a la aplicación de la agenda relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, el Grupo recomienda:

a) Que la Secretaría y las misiones analicen las cuestiones de género a lo largo de los procesos de análisis, planificación, ejecución, examen, evaluación y reducción de efectivos;

b) Que las misiones integren la especialización en cuestiones de género en todos los componentes funcionales que requieran conocimientos y experiencia en esa materia. El Asesor Superior de Género de la misión debería

pertenecer a la Oficina del Representante Especial del Secretario General y depender directamente de este. Asimismo, debería prestar asesoramiento tanto al Representante Especial como al personal directivo superior de las misiones en el plano estratégico sobre la integración de una perspectiva de género en las actividades de las misiones;

c) Que las misiones tengan pleno acceso al apoyo normativo, sustantivo y técnico de ONU-Mujeres en lo que respecta a la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y resoluciones sucesivas, junto con el respaldo que reciben actualmente del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;

d) Que la Secretaría vele por que los pactos entre el Secretario General y los jefes de misión especifiquen indicadores de desempeño en materia de género.

4. Integración de los derechos humanos en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

263. Las posibles contribuciones esenciales de un enfoque basado en los derechos humanos a la prevención de los conflictos y al mantenimiento de la paz, así como el papel de los componentes de derechos humanos de las misiones en la protección de los civiles, se han señalado en los párrafos 76, 77, 84, 87, 88, 126, 157 y 232, entre otros, del presente informe.

264. Se han logrado progresos significativos en cuanto a la integración de los derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas a lo largo de los últimos 15 años, como la incorporación de esos derechos en la política, la orientación y la capacitación del personal uniformado y civil. En todas las operaciones de paz integradas se incluye una dotación de personal considerable dedicada a los derechos humanos, y en las evaluaciones y los procesos de planificación para el establecimiento y la revisión de las operaciones de paz se suelen incorporar, aunque no siempre todavía, conocimientos especializados en materia de derechos humanos.

265. No obstante, sigue habiendo esferas en las que deberían lograrse más mejoras. Los recursos para el despliegue de oficiales de derechos humanos no se incluyen habitualmente en la autorización inicial para contraer compromisos de gastos relativa a las misiones nuevas, lo cual retrasa su despliegue en un momento crítico de la puesta en marcha de la misión. El apoyo a los componentes de derechos humanos y a los enviados especiales también exige refuerzo y una financiación fiable. Por otro lado, si bien la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos aprobaron en 2011 una política conjunta para la elaboración de informes públicos sobre derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas, la ejecución de esta política debería reflejarse más plenamente en la labor de todas las operaciones de paz con mandatos de derechos humanos. El personal directivo superior de las misiones y los funcionarios de la Secretaría deberían incluir las principales novedades en materia de derechos humanos en sus exposiciones informativas e informes al Consejo de Seguridad o en sus contactos de

otro tipo con los Estados Miembros, y se deberían presentar informes públicos periódicos sobre la situación de los derechos humanos.

266. El seguimiento y la notificación de cuestiones de derechos humanos en las operaciones de paz suelen ser dispersos y fragmentados. Esto se ha traducido a veces en superposición de estructuras, solicitudes concurrentes de recursos y duplicación de actividades, como por ejemplo en los casos en hay múltiples secciones de una misión dedicadas al seguimiento y la notificación y las entrevistas a supervivientes, lo que contribuye a la falta de un enfoque estratégico coordinado para afrontar las cuestiones de derechos humanos. Si bien es esencial propugnar la protección de los niños y la lucha contra la violencia sexual ante las autoridades de los países receptores y los Estados Miembros y deberían incluirse conocimientos especializados en la dotación de personal de las misiones en función del contexto, el seguimiento y la notificación generales de cuestiones de derechos humanos y protección de los civiles deberían ser coherentes y los requisitos de notificación deberían simplificarse.

267. Con respecto a la integración de los derechos humanos en las operaciones de paz, el Grupo recomienda:

a) Que la Secretaría solicite recursos de la autorización inicial para contraer compromisos de gastos relativa a las nuevas misiones a fin de que la contratación y el despliegue del personal relacionado con los derechos humanos y la protección se realicen en el momento oportuno. También debería disponerse de recursos suficientes para garantizar el apoyo a los componentes de derechos humanos de las misiones y a los enviados especiales;

b) Que las disposiciones de gestión de las misiones aseguren la coherencia y eviten la duplicación de los esfuerzos entre las funciones de derechos humanos y de protección y se simplifiquen los requisitos y los calendarios de seguimiento y notificación de los mandatos de protección especializada.

5. Liderazgo

268. En el transcurso de las consultas del Grupo, todos los asociados e interesados definieron la cualidad del liderazgo como uno de los factores más importantes para el éxito o el fracaso de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Los mejores líderes de las Naciones Unidas se recuerdan por su valentía, espíritu visionario, integridad, humildad y capacidad para inspirar a otros. El Grupo reconoce la labor realizada por la Secretaría para perfeccionar el proceso de búsqueda y selección de los jefes y jefes adjuntos de misión, así como algunas mejoras para proporcionar al personal directivo superior de las misiones formación inicial, instrucción y apoyo, incluidos los programas de mentores. Pese a esos esfuerzos, no se ha mejorado sustancialmente en el nombramiento para ocupar cargos directivos superiores de las misiones, en particular jefes y jefes adjuntos de misión, de candidatos de alta cualificación que sean capaces liderar y gestionar eficazmente las operaciones de paz de las Naciones Unidas de hoy en día.

269. Reconociendo que ninguna persona puede satisfacer todas las demandas de liderazgo de una misión, el Grupo apoya firmemente los esfuerzos que se están realizando para seleccionar equipos directivos sólidos que integren talentos, competencias, experiencia y aptitudes diversos y complementarios. El

Representante Especial del Secretario General debería participar en el proceso de entrevista y selección de otros funcionarios directivos superiores de las misiones, como sus adjuntos, el Comandante de la Fuerza, el Comisionado de Policía y el Director de Apoyo a la Misión. El núcleo directivo de las misiones recién autorizadas debería formarse lo antes posible para que puedan participar en la planificación de la misión y en la consolidación del equipo.

270. La inestabilidad cada vez mayor de los entornos puede poner a prueba el temple de los equipos de liderazgo de las misiones con independencia de lo bien preparados que estén o lo idóneos que sean para la tarea. En algunas ocasiones es considerable el desajuste entre, por un lado, las demandas sobre el terreno y las responsabilidades confiadas a los jefes de misión en las misiones inseguras y de grandes dimensiones, y por el otro, la limitada autoridad otorgada a los líderes de las misiones para gestionar los recursos, combinada con la falta de preparación y de desarrollo de la capacidad de algunos de ellos. Los factores que afectan negativamente a la selección y preparación de los líderes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en la actualidad son los siguientes: a) la falta de aplicación coherente de un proceso de selección en función de los méritos en el caso del personal directivo superior de las misiones; b) el problema de determinar la combinación de aptitudes políticas y de gestión de igual solidez, pues ambos tipos de aptitudes son igualmente necesarios para la ejecución efectiva de los mandatos; c) la insuficiente representación geográfica y de género en el personal directivos superior de las misiones; d) una orientación inicial inadecuada al personal directivo superior de las misiones recién nombrado; e) sistemas de gestión de la actuación profesional deficientes; y f) la incapacidad para aumentar la competencia de los funcionarios subalternos y de nivel medio y del personal de contratación nacional con potencial de liderazgo.

271. Debería reforzarse la independencia del Secretario General en la selección y el nombramiento del personal directivo superior mediante la aplicación coherente de un proceso selectivo bien definido en función de los méritos, teniendo plenamente en cuenta el equilibrio geográfico y de género. Debería hacerse todo lo posible para examinar, seleccionar y nombrar a personas para puestos vacantes sobre la base de un análisis minucioso del equipo directivo de la misión, el mandato y las competencias y el perfil específicos del puesto para que los nombramientos reflejen mejor las necesidades sobre el terreno. El resultado de esos procesos de evaluación debería constituir una parte fundamental de la decisión relativa al nombramiento adoptada por el Secretario General. Los Estados Miembros deberían facilitar los perfiles profesionales de mujeres y hombres con alta cualificación e idoneidad para ocupar puestos de dirección superior procedentes de campos que no se limiten a sus servicios diplomáticos, teniendo en cuenta las exigencias de los difíciles despliegues sobre el terreno. La Secretaría debería mejorar los métodos de evaluación actuales para preseleccionar a los candidatos con el fin de valorar las aptitudes de gestión y razonamiento político. El Secretario General debería establecer un grupo independiente especial de funcionarios que hayan sido altos dirigentes sobre el terreno para que mantengan conversaciones oficiosas con los posibles candidatos a la dirección de la misión, se aseguren de que comprendan los requisitos y las exigencias de la función y los asesoren sobre su idoneidad para el puesto antes de realizarse las entrevistas oficiales de la Secretaría.

272. Al 31 de diciembre de 2014, las mujeres representaban el 29% del total del personal del Cuadro Orgánico en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La proporción de mujeres del Cuadro Orgánico sobre el terreno disminuye de forma

constante del 41% en la categoría P-2 al 13% en la de Subsecretario General (véase el cuadro). El Grupo reconoce que el Secretario General ha realizado esfuerzos considerables con el fin de responder a los retos institucionales de la paridad de los géneros en el seno de la Organización mediante el nombramiento de jefas de misión. Sin embargo, al 31 de diciembre de 2014, con 6 de los 27 puestos cubiertos por mujeres, estas representaban el 22% del número total de jefes de operaciones de paz.

Personal del Cuadro Orgánico y categorías superiores en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, desglosado por género (31 de diciembre de 2014)

<i>Categoría</i>	<i>Mujeres</i>		<i>Hombres</i>	
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
SGA	5	28	13	72
SSG	5	13	34	87
D-2	8	16	43	84
D-1	30	24	97	76
P-5	93	25	277	75
P-4	248	28	635	72
P-3	352	31	801	69
P-2	95	41	138	59

Abreviaturas: SGA, Secretario General Adjunto; SSG, Subsecretario General.

273. La amplia representación geográfica que debe tener una organización universal sigue sin apreciarse, sobre todo en los niveles directivos superiores de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y, en concreto, en el caso de las mujeres. La insuficiente representación de la mujer es más pronunciada para los Estados Miembros pertenecientes a los grupos regionales de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y Europa Oriental. Los hombres de Europa Occidental y otros Estados y de África constituyen aproximadamente el 40% del personal de la categoría P-2 de las operaciones de paz. Este porcentaje se eleva a cerca del 60% en los puestos ocupados de jefe de misión.

274. El Secretario General debería seguir nombrando más mujeres, tanto de dentro como de fuera de la Organización, para cargos de personal directivo superior de las misiones. Deberían examinarse los obstáculos y los factores estructurales que impiden la contratación de mujeres y la continuación de su trayectoria profesional más allá de las categorías P-5, D-1 y D-2, como se señaló anteriormente. Deberían diseñarse medidas para promover el ascenso de funcionarias a puestos directivos superiores, en particular por medio de programas de mentores, y la contratación de nuevas funcionarias. El Secretario General debería ampliar la representación geográfica de mujeres y hombres en el personal directivo superior de las misiones.

275. Debería idearse un programa profesional obligatorio de orientación inicial para los nuevos dirigentes de misiones sobre aspectos administrativos, sustantivos y de gestión. Ese programa debería definir el apoyo disponible de los departamentos, los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas. Debería complementarse a continuación con un programa de mentores.

276. El Secretario General debería velar por que quienes dirigen las operaciones de paz de las Naciones Unidas rindan cuentas de su desempeño. Debería reforzarse la gestión de la actuación profesional de los jefes de misión, entre otras cosas mediante “evaluaciones de 360 grados”, además del pacto entre estos y el Secretario General. Las evaluaciones deberían examinar criterios como la capacidad de gestión de la misión y el cumplimiento de las responsabilidades para promover los derechos humanos y la igualdad entre los géneros. Los resultados deberían tenerse en cuenta cuando se amplíen las tareas y se consideren futuras funciones sobre el terreno. Asimismo, deberían realizarse encuestas de opinión anuales para detectar, abordar y medir los avances en la gestión de la misión, incluidos los aspectos de liderazgo.

277. Para reforzar su cuadro de gestión interna, el Secretario General debería reconsiderar la política “de no reversión”, según la cual se pide a los funcionarios de categoría D-2 que renuncien al derecho a reincorporarse a la organización de las Naciones Unidas de la que dependían cuando pasan a ocupar puestos de jefe y jefe adjunto de misión de las categorías de Secretario General Adjunto y Subsecretario General por un período determinado. La Secretaría debería determinar qué funcionarios de nivel medio tienen potencial para convertirse en personal directivo superior de las misiones y asignarles funciones que contribuyan a su desarrollo profesional en puestos de las misiones o de la Sede, además de proporcionarles acceso a programas de capacitación en que se evalúe su desempeño.

278. **Con respecto al liderazgo, el Grupo recomienda que:**

a) El Secretario General:

i) Vele por que la selección y el nombramiento del personal directivo superior se refuerce mediante la aplicación coherente de un proceso selectivo definido en función de los méritos;

ii) Establezca un grupo independiente especial de funcionarios que hayan sido altos dirigentes sobre el terreno para que lo asesoren sobre la idoneidad de los posibles candidatos para puestos de personal directivo superior de las misiones;

iii) Seleccione equipos sólidos de dirigentes, con talentos, competencias, experiencia y aptitudes diversos y complementarios que reflejen mejor las necesidades sobre el terreno;

iv) Siga nombrando más mujeres para puestos de personal directivo superior de las misiones;

v) Revise los obstáculos y los factores estructurales que impiden la contratación de mujeres y su desarrollo profesional y apoye el ascenso de funcionarias a puestos directivos superiores;

vi) Amplíe la representación geográfica del personal directivo superior de las misiones;

b) El Secretario General establezca un programa profesional obligatorio de orientación inicial para los nuevos dirigentes de misiones, complementado a continuación con un programa de mentores;

c) El Secretario General vele por que quienes dirigen las operaciones de paz de las Naciones Unidas rindan cuentas de su desempeño, entre otras cosas

mediante mecanismos de gestión de la actuación profesional como las “evaluaciones de 360 grados”;

d) **Para reforzar el cuadro de gestión interna de las Naciones Unidas, que el Secretario General:**

i) **Reconsidere la política de “no reversión”;**

ii) **Apoye el perfeccionamiento de los funcionarios de las Naciones Unidas de nivel medio que tienen potencial para convertirse en personal directivo superior de las misiones.**

6. Respuesta a los abusos y mejora de la rendición de cuentas

279. Las operaciones de paz se despliegan con el consentimiento de los gobiernos, pero deben granjearse la confianza y el apoyo de la población. El personal de las Naciones Unidas, ya sea civil, militar o de policía, y las personas asociadas con la Organización o que le prestan servicios de otro modo deben cumplir las normas más estrictas de conducta, integridad y rendición de cuentas. Los casos de explotación y abusos sexuales, incluidas las relaciones sexuales transaccionales, implican que algunos funcionarios de las Naciones Unidas hacen daño a algunas de las personas para cuyo servicio y protección han sido enviados. Este hecho socava la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y su aceptación entre la población local. La explotación y los abusos sexuales empañan la reputación de todo el personal de la Organización, cuya inmensa mayoría desempeña sus funciones con profesionalidad y disciplina. Incluso los errores aislados tienen efectos perturbadores y persistentes para toda la Organización, que se fundó inspirada en los principios de solidaridad, humanidad y respeto mutuo.

280. Desde 2005, se han hecho esfuerzos por mejorar la conducta y la disciplina en el seno de las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular mediante el establecimiento del marco integrado de conducta y disciplina en 2012 y la labor de los equipos de conducta y disciplina. Los compromisos de mantener las más elevadas normas de conducta y disciplina se incluyen en los pactos de los jefes de misión y los jefes de los departamentos, con sus respectivos indicadores de ejecución.

281. Sin embargo, 10 años después de que las Naciones Unidas comenzaran a abordar sistemáticamente el problema de la explotación y los abusos sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz, siguen existiendo graves deficiencias. En 2013, un equipo independiente de expertos concluyó que había “una cultura de evitar la aplicación de las normas” en cuatro misiones. Con frecuencia las comunidades locales carecen de información sobre los procedimientos para denunciar los casos de faltas de conducta cometidas por el personal de las Naciones Unidas y sobre las medidas tomadas por la misión para prevenir la explotación y los abusos sexuales. Las responsabilidades relacionadas con la prevención y la aplicación de las medidas vigentes están dispersas en las misiones, en la Sede de las Naciones Unidas y, respecto a las denuncias contra el personal militar y de policía, en las capitales nacionales. El sistema de que dispone actualmente la Secretaría para hacer un seguimiento con los Estados Miembros de las medidas disciplinarias o jurídicas adoptadas en esos casos sigue siendo deficiente. A menudo las solicitudes de información de la Secretaría a los Estados Miembros permanecen sin respuesta. En otros casos, los Estados Miembros presentan datos insuficientes o los presentan

con retraso. En lo que respecta a las denuncias del personal civil, las investigaciones internas son lentas; su duración media fue de 16 meses entre 2008 y 2013¹⁶. No existe un programa amplio, sistemático o dotado de los recursos suficientes para prestar asistencia a las víctimas de actos de explotación y abusos sexuales ni a los niños nacidos como consecuencia de ellos. Todas esas graves deficiencias afectan considerablemente a la capacidad de las víctimas para pedir justicia y comprobar que las Naciones Unidas efectivamente la imparten.

282. El Grupo recomienda la aplicación urgente y firme de las medidas que figuran en el informe del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales de 2014 (A/69/779) para mejorar la rendición de cuentas con respecto a la explotación y los abusos sexuales en todos los niveles mediante: a) el establecimiento por el Secretario General de equipos de respuesta inmediata encargados de recoger y preservar pruebas de explotación y abusos sexuales para su utilización en las investigaciones, equipos que podrían recibir peticiones de asistencia de un país que aporta contingentes, así como de las autoridades judiciales del Estado receptor para realizar esas investigaciones; y b) la conclusión por la Secretaría y los Estados Miembros afectados de las investigaciones de presuntos casos de explotación y abusos sexuales en un plazo de seis meses desde la presentación de la denuncia.

283. El Grupo apoya firmemente la propuesta del Secretario General sobre el conjunto de sanciones y medidas administrativas aplicables a todas las categorías de personal, entre las que figuran el despido y la repatriación del personal sin la posibilidad de volver a prestar servicios en el sistema de las Naciones Unidas. El Grupo también apoya las propuestas de no pagar a los funcionarios despedidos por explotación y abusos sexuales las prestaciones a que tendrían derecho. Asimismo, el Grupo es partidario de que se suspendan parcialmente los pagos adeudados a un país que aporta contingentes o efectivos de policía en relación con una persona concreta cuando existan pruebas fidedignas para sospechar que ha cometido actos de explotación y abusos sexuales, desde el momento en que ese país recibe la notificación de un incidente hasta que concluye su participación en una investigación, en el entendimiento de que los pagos suspendidos al Estado Miembro se efectuarán si finalizadas las pesquisas no quedan corroboradas las denuncias. Las operaciones de paz y la Sede deben garantizar la transparencia y la periodicidad de la presentación de informes sobre cuestiones de conducta y disciplina, en particular a las poblaciones del país receptor y al personal.

284. La inmunidad no debe traducirse en impunidad: no tiene ni tuvo nunca el propósito de impedir el enjuiciamiento de funcionarios de las Naciones Unidas presuntamente responsables de actos de explotación y abusos sexuales. Las prerrogativas ligadas a la inmunidad tienen un carácter funcional, es decir, se relacionan con el ejercicio de las obligaciones profesionales de los funcionarios de las Naciones Unidas.

¹⁶ Oficina de Servicios de Supervisión Interna, "Evaluation of the enforcement and remedial assistance efforts for sexual exploitation and abuse by the United Nations and related personnel in peacekeeping operations" (Evaluación de las actividades de aplicación de normas y asistencia correctiva en materia de explotación y abusos sexuales cometidos por los funcionarios de las Naciones Unidas y el personal asociado de operaciones de mantenimiento de la paz), informe de evaluación (Assignment No. IED-15-001), 15 de junio de 2015.

285. El Grupo tiene la firme convicción de que los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes con jurisdicción penal exclusiva sobre sus efectivos, deben investigar y enjuiciar de forma inmediata y enérgica todas las denuncias verosímiles de faltas de conducta y de delito, en especial los casos de violencia sexual relacionados con violaciones y con menores, que se les remitan o se señalen a su atención, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho a las garantías procesales.

286. Los Estados Miembros deben informar a la Secretaría, de forma proactiva, puntual y sistemática, sobre la situación de las investigaciones, en particular sobre el enjuiciamiento y las medidas disciplinarias adoptadas. La Secretaría debería incluir esos datos, desglosados por país que aporta contingentes, en el informe del Secretario General, dejando constancia de todos los casos en que no se haya presentado esa información.

287. El Grupo apoya enérgicamente la idea de que los Estados Miembros, en especial los países que aportan contingentes y efectivos de policía, y la Secretaría apliquen con urgencia y energía las recomendaciones que figuran en el reciente informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría sobre la evaluación de las actividades de aplicación de normas y asistencia correctiva en materia de explotación y abusos sexuales cometidos por los funcionarios de las Naciones Unidas y el personal asociado de operaciones de mantenimiento de la paz. El Grupo respalda, en particular, la recomendación de que la Secretaría realice la revisión del memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes y efectivos de policía necesaria para que se pueda adoptar decisiones rápidas en las misiones y responder a las denuncias de explotación y abusos sexuales de manera más objetiva, fiable, oportuna y transparente¹⁶.

288. Con respecto a la adopción de medidas correctivas, el Grupo apoya la propuesta del Secretario General de crear un fondo fiduciario común para financiar actividades de prevención, sensibilización y divulgación en la comunidad y el mantenimiento de una lista de proveedores de servicios a las víctimas. El propio fondo no indemnizaría a las víctimas. Por lo tanto, se alienta a la Secretaría a que inicie consultas con los Estados Miembros, garantizando la participación activa de las comunidades locales y las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, a fin de determinar formas apropiadas de indemnización. Los Estados Miembros también deberían respaldar la creación por el Secretario General de un programa eficaz de asistencia a las víctimas dotado de recursos suficientes para prestarles apoyo a ellas y a los niños nacidos como consecuencia de actos de explotación y abusos sexuales.

289. La Secretaría debería elaborar enfoques estándar transparentes para gestionar las contribuciones de contingentes y personal de policía que procedan de países cuyo historial y actuaciones en materia de derechos humanos sean problemáticos. Los gobiernos cuyas fuerzas figuran en las listas de los informes anuales del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados por haber cometido violaciones graves contra niños y sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos por existir sospechas fundadas de que han cometido actos sistemáticos de violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado o han sido responsables de ellos no deberían tener autorización para aportar contingentes a las misiones de las Naciones Unidas hasta tanto no se les haya retirado de esas listas.

290. Cuando el Consejo de Seguridad autorice el despliegue de fuerzas que no pertenezcan a las Naciones Unidas, debería establecer los requisitos para que se le presenten informes y se le rindan cuentas. Cuando los casos de violación de los derechos humanos o de explotación y abusos sexuales cometidos por fuerzas no pertenecientes a las Naciones Unidas que actúen con un mandato autorizado por el Consejo se denuncien a una presencia paralela de la Organización, esa presencia debe transmitir sin demora un informe de esas denuncias a la organización regional o al Gobierno de que se trate.

291. En lo relativo a la respuesta a los abusos y la mejora de la rendición de cuentas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Grupo recomienda:

a) Que la Secretaría y los Estados Miembros apliquen de forma inmediata y enérgica las medidas propuestas por el Secretario General para mejorar la rendición de cuentas con respecto a la explotación y los abusos sexuales mediante: i) el establecimiento de equipos de respuesta inmediata encargados de recoger y preservar pruebas de explotación y abusos sexuales para su utilización en las investigaciones, equipos que podrían recibir peticiones de asistencia de un país que aporta contingentes, así como de las autoridades judiciales del Estado receptor, para realizar esas investigaciones; y ii) la conclusión por la Secretaría y los Estados Miembros de las investigaciones de presuntos casos de explotación y abusos sexuales en un plazo de seis meses desde la presentación de la denuncia;

b) Que los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes con jurisdicción penal exclusiva sobre sus efectivos militares, investiguen y enjuicien de forma inmediata y enérgica todas las denuncias verosímiles de faltas de conducta y de delito, en especial los casos de violencia sexual relacionados con violaciones y con menores, que se les remitan;

c) Que los Estados Miembros informen a la Secretaría de forma proactiva, puntual y sistemática, sobre la situación de las investigaciones, en particular sobre el enjuiciamiento y las medidas disciplinarias adoptadas. La Secretaría debería incluir esos datos, desglosados por país que aporta contingentes, en los informes del Secretario General a los Estados Miembros, dejando constancia de todos los casos en que no se haya presentado esa información;

d) Los Estados Miembros, en particular los países que aportan contingentes y efectivos policiales, y la Secretaría deberían garantizar la urgente y enérgica aplicación de las recomendaciones que figuran en el reciente informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna relativas a la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de operaciones de mantenimiento de la paz;

e) Los Estados Miembros deberían respaldar la creación por el Secretario General de un programa eficaz de asistencia a las víctimas dotado de recursos suficientes para prestarles apoyo a ellas y a los niños nacidos como consecuencia de actos de explotación y abusos sexuales;

f) La Secretaría debería elaborar enfoques estándar transparentes para gestionar las contribuciones de contingentes y personal de policía que procedan de países cuyo historial y actuaciones en materia de derechos humanos sean

problemáticos. Los gobiernos cuyas fuerzas figuren en las listas de los informes anuales del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados y sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos no deberían tener autorización para aportar contingentes a las misiones de las Naciones Unidas hasta tanto no se les haya retirado de esas listas;

g) Cuando los casos de violación de los derechos humanos o de explotación y abusos sexuales cometidos por fuerzas no pertenecientes a las Naciones Unidas que actúen con un mandato autorizado por el Consejo de Seguridad se denuncien a una presencia paralela de la Organización, esa presencia debe transmitir sin demora un informe de esas denuncias a la organización regional o al Gobierno de que se trate.

7. Presencia responsable

292. En los últimos años, las operaciones de mantenimiento de la paz se han esforzado cada vez más por integrar una “huella verde” en sus actividades. El Grupo observa que en 2009 la Secretaría publicó una política ambiental para las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno destinada a incorporar políticas ambientalmente responsables a lo largo de todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Esa política ambiental debería aplicarse en todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas y su cumplimiento debería reforzarse, entre otras cosas mediante la presentación periódica de informes a la Sede. El Grupo acoge con beneplácito los esfuerzos realizados por la Secretaría para incorporar la planificación de los recursos ambientales en el establecimiento de las misiones. La Secretaría y las misiones deben garantizar que las operaciones de paz participen efectivamente en los esfuerzos más amplios de las Naciones Unidas por mitigar el cambio climático, liderados por el Secretario General, y hacerse cargo de los efectos de la paz y la seguridad en el medio ambiente, así como proporcionar análisis al Consejo de Seguridad sobre los posibles riesgos que plantean para la paz y la seguridad los problemas ambientales. El Grupo alienta a los Estados Miembros a que proporcionen a la Secretaría los conocimientos especializados necesarios para minimizar los efectos del despliegue de una operación de paz en el medio ambiente local y regional.

293. El despliegue de una operación de paz de las Naciones Unidas puede constituir un valioso estímulo para la capacidad y la economía de la comunidad local. Las operaciones de paz pueden y deben fortalecer tanto la economía como las capacidades nacionales obteniendo sus bienes y servicios a nivel local, en la medida de lo posible.

294. En lo relativo a asegurar la presencia responsable de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Grupo recomienda:

a) Que las evaluaciones del impacto ambiental se lleven a cabo como parte de la evaluación y la planificación de nuevas misiones y se realicen periódicamente mientras dure la misión;

b) Que las operaciones de paz maximicen las oportunidades de efectuar sus adquisiciones en la localidad actualizando y revisando las normas y los reglamentos vigentes para dar prioridad a las capacidades locales.

8. Deber de diligencia: protección, seguridad y gestión de crisis

295. Desde 1948, más de 3.300 miembros del personal han perdido la vida prestando servicios en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Ese sacrificio al servicio de la paz es un testimonio solemne de la necesidad de mejorar constantemente la protección y la seguridad del personal. Debe reconocerse que la protección y la seguridad tienen un impacto estratégico, en particular sobre la generación de recursos y la ejecución efectiva de los mandatos.

296. En los últimos años, las condiciones de seguridad imperantes en los lugares adonde se están enviando operaciones de paz de las Naciones Unidas se han vuelto más inestables. Más del 90% del personal de las misiones políticas y dos tercios de los efectivos de mantenimiento de la paz están desplegados en situaciones de conflicto. La decisión de desplegar una presencia de las Naciones Unidas en esos entornos debe basarse en el reconocimiento del mayor riesgo y de la necesidad de proporcionar sistemas de seguridad y protección acordes con las amenazas del entorno.

297. En estos contextos más difíciles, la protección y la seguridad del personal de las operaciones de paz debería ser una preocupación fundamental de todo el sistema de las Naciones Unidas, a saber, la Secretaría, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y los Estados Miembros. Las Naciones Unidas deben sistematizar y profesionalizar sus métodos de reunión, análisis y difusión de información. Debería mejorarse el intercambio de información sobre las amenazas para la seguridad entre la Secretaría, las operaciones de paz y los Estados Miembros.

298. En un examen estratégico realizado recientemente por el Departamento de Seguridad de la Secretaría se recomendó consolidar el personal de protección de civiles sobre el terreno y el personal de seguridad de las operaciones de paz en un mismo sistema integrado, administrado por el Departamento. El Grupo está de acuerdo y alienta a que se introduzca plena y oportunamente ese importante cambio, junto con el mejoramiento de las metodologías y los instrumentos de evaluación de los riesgos de seguridad y de notificación de incidentes. El Grupo hace notar la importancia de garantizar que el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas esté adaptado al objetivo de responder a amenazas contemporáneas, en particular en contextos de operaciones de paz y en apoyo de sus actividades.

299. Varias esferas clave merecen especial atención: a) la aplicación del sistema a los contingentes militares y de policía; b) las capacidades, las tecnologías y la preparación de fuerzas necesarias para responder a amenazas asimétricas en los próximos cinco años; c) las disposiciones para el personal de contratación nacional, incluidas las limitaciones administrativas y las consideraciones de seguros, y el impacto sobre el personal nacional que a menudo corre un riesgo considerable con poca recompensa o apoyo en situaciones de emergencia; d) la implantación del marco sobre la esencialidad de los programas para permanecer y cumplir y, en particular, la garantía de que esa implantación esté dirigida y coordinada desde la Sede; y e) un marco para el uso adecuado de los servicios de unidades de guardia y contratistas de seguridad privados.

300. Las misiones que carecen de componentes militares se enfrentan a un mayor desafío en materia de seguridad, y el Grupo es partidario de que pequeños contingentes militares o policiales actúen como unidades de guardia a fin de brindar

protección a todas las misiones de paz, así como de que se recurra a contratistas privados de seguridad debidamente identificados cuando sean una opción necesaria.

301. Es preciso mejorar la atención médica y sanitaria de las operaciones de paz, en interés de todo el personal y los países que aportan contingentes. La planificación de las necesidades médicas debe llevarse a cabo en una etapa temprana, y debe haber una capacidad médica adecuada sobre el terreno desde el principio. Hay que establecer un marco de gestión de la atención médica, que implante normas de calidad en relación con la atención que se dispensa y la capacidad de los profesionales, los hospitales y la infraestructura de evacuación médica. La Secretaría necesita recursos para definir y supervisar ese marco para el personal tanto civil como militar. Deberían considerarse enfoques innovadores, como el de conjuntos de medidas de apoyo especializado, para movilizar a proveedores de servicios de atención de la salud de alta calidad de los países que aportan contingentes, posiblemente médicos y enfermeros reservistas. Donde no se disponga de contribuciones de calidad, las Naciones Unidas quizá deban recurrir a la contratación privada.

302. La frecuencia con que las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben hacer frente a crisis ha puesto de relieve la necesidad de que la Organización adopte un enfoque unificado para gestionarlas. La Secretaría debería elaborar una política integral, listas de verificación y un régimen de ejercicios para la gestión de crisis en sus operaciones de paz. La política debería abordar la rendición de cuentas de la gestión, la planificación de la preparación, la coordinación de la respuesta y el flujo de información, tanto sobre el terreno como en la Sede. Todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas y sus asociados del equipo de las Naciones Unidas en el país deberían garantizar una rigurosa preparación para crisis y realizar periódicamente ejercicios de simulación de gestión de crisis en toda la misión, con el apoyo de expertos en la materia. La Sede debe prestar apoyo a las actividades sobre el terreno en situaciones de crisis, robusteciendo el personal, agilizando las adquisiciones y prestando apoyo de otro tipo.

303. Los aspectos administrativos de la gestión de las bajas, que comprenden la notificación a los familiares más próximos, la constitución de una junta de investigación, la administración de la indemnización por muerte y discapacidad y la garantía del reconocimiento oficial de servicio, se distribuyen entre distintas oficinas y se separan según se trate de personal militar, de policía o civil. Sería sumamente útil que el sistema contara con una capacidad centralizada de gestión de información que asegurara la ejecución puntual de todos los elementos del proceso. En vista de los riesgos y, a veces, de los sacrificios de los hombres y mujeres que prestan servicios en operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Grupo considera esencial que la Organización siga examinando periódicamente las indemnizaciones por muerte y discapacidad para todas las categorías de personal y que se hagan los ajustes que se consideren necesarios.

304. Con frecuencia creciente, el personal de las Naciones Unidas, tanto civil como uniformado, es el blanco directo de ataques intencionados. Cuando ese tipo de delito grave está dirigido contra su personal, las Naciones Unidas llevan a cabo investigaciones internas, como las que realizan las juntas de investigación. Además, las Naciones Unidas informan de esos incidentes a los gobiernos de los países receptores y les solicitan que emprendan la investigación necesaria para identificar a los autores de esos ataques y hacerlos rendir cuentas, imponiéndoles penas

proporcionales a la gravedad del delito, de conformidad con su obligación aplicable en el marco del acuerdo sobre el estatuto de la misión o de las fuerzas. Sin embargo, a veces la cooperación entre el gobierno receptor y las Naciones Unidas es superficial o no existe, incluso aunque se cometan ataques mortales. Los Estados que reciben operaciones de paz de las Naciones Unidas deben reaccionar enérgicamente frente a los responsables de esos ataques, mediante la pronta investigación y el enjuiciamiento efectivo, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho a las garantías procesales.

305. Con respecto a la protección, la seguridad y la gestión de crisis, el Grupo recomienda:

a) Que la Secretaría aplique rápidamente la reciente decisión de integrar los recursos de seguridad del Departamento de Seguridad y de las misiones en un mismo modelo de gestión integrada e implante metodologías actualizadas para las evaluaciones de los riesgos de seguridad y la notificación de incidentes;

b) Que la Secretaría examine la aplicación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas para comprobar su adaptación al objetivo de responder a las amenazas contemporáneas y se asegure de que se aplique el marco sobre la esencialidad de los programas para ayudar a las operaciones de mantenimiento de la paz a tomar decisiones sobre el riesgo aceptable de permanecer y cumplir;

c) En caso necesario, que se proporcionen pequeños contingentes militares o de policía, en calidad de unidades de guardia, a las misiones que carecen de componentes militares;

d) Que la Secretaría establezca un marco de gestión de la atención médica para las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que establezca claras normas de capacidad que constituyan normas mínimas para todas las capacidades médicas de las Naciones Unidas, tanto civiles como militares;

e) Que la Secretaría elabore una política integral de gestión de crisis para sus operaciones de paz y que sus asociados del equipo de las Naciones Unidas en el país aseguren que se establezcan planes y procedimientos rigurosos de gestión de crisis, en particular planes para incidentes con gran número de víctimas, y que esos planes y procedimientos se examinen y practiquen periódicamente;

f) Que la Secretaría centralice las responsabilidades de gestión de las bajas para garantizar una mejor gestión de la información y supervisión de los procesos administrativos en apoyo de los familiares de los fallecidos;

g) Que la Asamblea General siga examinando periódicamente las tasas de indemnización por muerte y discapacidad y las ajuste según corresponda;

h) Que los Estados que reciben operaciones de paz de las Naciones Unidas reaccionen enérgicamente frente a los responsables de esos ataques, en particular mediante la pronta investigación y el enjuiciamiento efectivo de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el derecho a las garantías procesales.

9. Comunicación estratégica

306. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas a menudo experimentan dificultades para comunicar sus mensajes a la población local y, más en general, a la comunidad mundial. A veces las operaciones de mantenimiento de la paz son lentas y reactivas a la hora de difundir sus mensajes; en otros casos, esos mensajes son enrevesados o difíciles de comprender. Otras veces da la impresión de que las operaciones de paz son parcas o introvertidas, lo cual de por sí transmite un mensaje muy particular. Comunicarse estratégicamente con la población local, las partes en conflicto y los actores y otros asociados regionales e internacionales sobre el terreno es un componente fundamental de una estrategia política efectiva. Para ello es preciso comprender a los principales grupos destinatarios y dirigirse a ellos con mensajes que les parezcan lógicos y reflejen su realidad.

307. El anticuado enfoque de información pública de las Naciones Unidas debe transformarse en actividades de comunicación más dinámicas que refuercen el enfoque político general y el papel de la misión. Comprender mejor a los principales grupos destinatarios ayudará a determinar medios de comunicación apropiados; la función del personal nacional y los expertos nacionales en comunicación es esencial a ese respecto. Adoptar métodos de comunicación de uso habitual en otros contextos es fundamental para que las operaciones de paz de las Naciones Unidas sean pertinentes en un mundo en rápida evolución. Las misiones deberían adoptar tecnologías de utilidad comprobada y eficaces en función de los costos para mejorar las comunicaciones. El uso más efectivo de los medios digitales debería generar retroinformación sobre la misión y su esfuerzo de comunicación y ayudarla a perfeccionar los mensajes. Las misiones deberían asegurarse de que sus dirigentes de categoría intermedia y superior reciban capacitación para comunicarse con eficacia y sean capaces de relacionarse con la población local y hacerse comprender por ella. Los altos funcionarios de las misiones deberían contar con el apoyo de expertos en comunicaciones.

308. Todas las operaciones de paz deberían dar prioridad a la elaboración de estrategias de comunicación adaptadas y dinámicas que apoyen la ejecución de los mandatos. Las estrategias deberían maximizar el uso de los instrumentos de comunicación pertinentes para determinadas audiencias, comprendiendo la importancia particular de la radio para muchas poblaciones de países receptores y de los medios sociales entre los jóvenes. El personal directivo superior de las misiones, incluido el personal uniformado, debería participar de manera proactiva y directa en reuniones con la población en todo el país. Ello no solo ayudará a la población local a comprender mejor el mandato de la misión y sus actividades, sino que también servirá para fomentar la confianza y la sensación de que las Naciones Unidas los acompañan. Las misiones deberían utilizar tecnología moderna y asegurar que cuentan con el apoyo de personal capaz de comunicarse estratégicamente, en lugar de limitarse a difundir información en un solo sentido. El Grupo considera que la integridad y la buena actuación profesional del personal de la Misión son el instrumento más eficaz para comunicarse con la población del país receptor.

309. Con respecto a la comunicación estratégica, el Grupo recomienda: que, en todas las etapas de cada misión, la Secretaría y la misión establezcan estrategias de planificación, contratación y dotación de recursos para que la misión tenga un equipo de comunicaciones, con miras a garantizar una comunicación interactiva en ambos sentidos entre la misión y la población

local, y asegurando que las operaciones de paz de las Naciones Unidas utilicen enfoques y tecnologías de comunicación modernos y adecuados.

10. Tecnología e innovación

310. Las Naciones Unidas deben apostar a la innovación y al uso responsable de la tecnología para reducir la considerable brecha que existe entre lo que es fácil de conseguir y es apropiado utilizar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas y lo que se utiliza efectivamente sobre el terreno. Las deliberaciones del Grupo coincidieron con la presentación del informe del Grupo de Expertos en Tecnología e Innovación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (2015)¹⁷. El informe contiene recomendaciones pragmáticas a largo plazo. Revisten especial importancia las conclusiones relativas a la introducción de tecnologías asequibles y fáciles de obtener que permiten aumentar la eficiencia y eficacia de las estructuras y los servicios básicos que sirven de columna vertebral para asegurar la eficacia de la misión, como las innovaciones destinadas a promover la seguridad, la gestión de viviendas y campamentos, la salud y el bienestar y la protección de los civiles.

311. La tecnología no debería ser un fin en sí mismo y debería supeditarse a prioridades claras. Las tecnologías para el terreno deberían centrarse en el usuario, ser fiables en las condiciones imperantes sobre el terreno y prever la capacitación del personal para su utilización. Hay tecnologías que, a pesar de ser muy recientes, son relativamente accesibles y podrían desplegarse inmediatamente para ayudar a satisfacer la necesidad de disposiciones de mando, control y comunicaciones y actividades de reunión de información más eficaces y eficientes en todos los entornos operativos, especialmente en los más peligrosos. En esos contextos, el Grupo de Expertos recomienda soluciones importantes de empleo de sistemas que ofrezcan soluciones adaptables, compatibles con sistemas de información geográfica, que permitan emplear mejores instrumentos de vigilancia, supervisión y notificación a fin de aumentar la protección y la seguridad del personal en el cumplimiento de su misión.

312. La aplicación de las recomendaciones del Grupo de Expertos debería ser secuencial, y comenzar por la introducción de tecnologías “instrumentales”, que a su vez, permitan seguir utilizando otras tecnologías y aprovecharlas más a fondo. A tal fin, el Grupo de Expertos recomendó invertir en un nuevo enfoque a nivel de todo el sistema para la utilización de la tecnología. Debería aplicarse una estrategia de priorización para orientar los esfuerzos encaminados a equipar a las misiones con tecnologías instrumentales más actualizadas como bandas más anchas y latencia mejorada para las comunicaciones, así como mástiles, vehículos aéreos no tripulados y no armados en miniatura y tecnologías de portadoras. La introducción y el uso de nuevas tecnologías deben realizarse con total transparencia y en consulta con los Estados Miembros, a fin de mantener un alto grado de confianza en la adhesión de las Naciones Unidas a los principios de privacidad, confidencialidad y respeto de la soberanía de los Estados.

313. Con respecto a la tecnología, el Grupo de Expertos recomienda: que la tecnología sea una agenda de reforma clave para el futuro, y que la Secretaría vele por que las nuevas tecnologías que se introduzcan estén centradas en el

¹⁷ Disponible en <http://performancepeacekeeping.org/>.

terreno y sean fiables y eficaces en función de los costos, y que su introducción esté impulsada por las necesidades prácticas de los usuarios finales sobre el terreno. La primera prioridad debería ser proporcionar tecnologías “instrumentales”, así como nuevos enfoques para mejorar: a) la protección y la seguridad; b) las capacidades relacionadas con la alerta temprana y la protección de los civiles; c) la salud y el bienestar; y d) la gestión de viviendas y campamentos.

D. Fortalecer los cimientos: sistemas, estructuras y recursos

1. Apoyo reactivo, responsable y centrado en el terreno

314. Los presupuestos de las operaciones de paz son más de cuatro veces mayores que el presupuesto combinado del resto de la Secretaría de las Naciones Unidas. El 90% de las adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas están destinadas a sus operaciones de paz, y el 55% de los funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas presta servicios en misiones sobre el terreno, más del 80% de ellos en lugares de destino difíciles. La escala de actividad de la misión, la dificultad y la evolución del entorno operacional, las necesidades de personal especializado o actividades ni siquiera previstas en la Sede, y la intensidad de rotación y movimiento del personal a menudo abruman, e incluso paralizan, a un sistema administrativo diseñado para lugares de destino estáticos y estables. Sin embargo, las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno siguen viéndose condicionadas y menoscabadas por un marco administrativo que simplemente no promueve su eficacia y eficiencia.

315. El Grupo ha recibido del terreno mensajes contundentes: los procedimientos administrativos de las Naciones Unidas decepcionan a las misiones y no están a la altura de sus mandatos. Limitaciones burocráticas que no permiten responder a expectativas razonables en entornos difíciles exasperan a los comandantes de las fuerzas y a los países que aportan contingentes. Los directivos superiores se quejan de una profunda disfunción y se sienten frustrados, por un lado, ante la incapacidad de contratar rápidamente, y, por el otro, frente a los obstáculos con que se tropieza para retirar de una misión a personal cuyo desempeño es insatisfactorio. La burocracia y la falta de movilidad y promoción de las perspectivas de carrera desalientan y desilusionan a los miembros del personal. La falta de adecuación de los controles administrativos de los riesgos a las condiciones sobre el terreno hace que los dirigentes y los administradores de las misiones se sientan limitados a la hora de adoptar decisiones de sentido común en cumplimiento del mandato. Con demasiada frecuencia, se plantea la disyuntiva de hacer lo que es lógico para la misión o lo que dictan engorrosos procedimientos, y por lo general se opta por acatar la norma. El precio de estos controles del riesgo es sumamente elevado si se tiene en cuenta el riesgo operacional y para la reputación que entraña no ejecutar cabalmente un mandato.

316. Los reglamentos de la Organización sirven de base para su administración; sin embargo, hay políticas y procedimientos de aplicación interna que frustran la eficiencia y la eficacia de las misiones. La Secretaría debe asegurarse de adaptar su marco administrativo interno a las operaciones sobre el terreno, que constituyen la mayor y la más visible parte de su labor. Esa adaptación debe responder a la necesidad de rendir cuentas tanto por los resultados como por la gestión de los

recursos. El enfoque vigente de desligar la responsabilidad de cumplir los mandatos de la autoridad para gestionar los recursos causa duplicación de tareas, demoras y fricciones burocráticas, y no garantiza que los recursos se utilicen de la manera más eficaz, eficiente y transparente.

317. En 2007, el Secretario General propuso la creación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno como una sola entidad en que se concentraran la responsabilidad, la autoridad y los recursos necesarios para asegurar que las misiones de mantenimiento de la paz contaran puntualmente con los medios necesarios para cumplir con éxito sus mandatos. Sin embargo, no se han delegado en el Departamento las facultades necesarias para prestar el apoyo que requieren las actividades sobre el terreno, ni se han revisado los procedimientos administrativos de la Secretaría para satisfacer las demandas de esas actividades. Ese estado de cosas hace que se siga dependiendo de “excepciones” a políticas, prácticas y procedimientos administrativos centrados en la Sede que no están bien diseñados para aplicarse a las condiciones del terreno, y genera importantes costos de transacción entre los diferentes departamentos de la Sede y las misiones.

318. El Grupo considera que el Secretario General debería delegar en el Departamento las facultades necesarias para prestar apoyo oportuno y eficaz a las actividades sobre el terreno, establecer instrucciones y procedimientos transparentes y racionalizados y eliminar procesos y mecanismos officiosos que demoran la facilitación de soluciones efectivas y eficientes a las actividades sobre el terreno. El Departamento debería desarrollar nuevos procedimientos administrativos más reactivos ante las necesidades de las actividades sobre el terreno y más orientados a los resultados, entre otras cosas con el asesoramiento previo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para asegurar que esos procedimientos se ajusten a las normas de las Naciones Unidas. Cuando sea preciso modificar las normas y los reglamentos, las modificaciones deberían proponerse a la Asamblea General lo antes posible. Los procesos de trabajo racionalizados para las actividades sobre el terreno deberían integrarse en el nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales, Umoja, a fin de aprovechar esta oportunidad generacional de modernizar los procesos de trabajo, aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas. El Departamento de Gestión debería fortalecer su función central de supervisión y garantía de la calidad, dependiendo en menor medida de los controles diarios y centrándose más en supervisar al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno mediante el mejoramiento de los informes sobre la ejecución y una rendición de cuentas efectiva de los resultados y el uso de los recursos.

319. En el interin, el Secretario General debería establecer de inmediato un marco de medidas extraordinarias que permita seguir procedimientos administrativos expeditos y eficaces, en particular en materia de adquisiciones y recursos humanos, a fin de obtener el personal y el equipo adecuados para responder con rapidez ante una crisis o poner en marcha una misión. Esos procedimientos deberían estar sujetos a plazos concretos por una duración razonable y prorrogarse si se justifica. Deberían abarcar medidas racionales de rendición de cuentas, y las decisiones adoptadas deberían documentarse cuidadosamente. En otras ocasiones, aplicar medidas especiales en situaciones de crisis ha puesto de manifiesto las ventajas operacionales de ese enfoque, y ha demostrado que esos procedimientos acelerados pueden aplicarse sin suscitar preocupaciones de importancia en materia de rendición de cuentas. Esas medidas extraordinarias deberían incorporarse en la revisión

general de un marco de políticas y procedimientos para las actividades sobre el terreno.

320. Ese marco administrativo más centrado en las actividades sobre el terreno debe ir acompañado de garantías firmes de que se hará una gestión responsable de los recursos, de la cual se rendirán las debidas cuentas. Los jefes de las misiones deberían poder recurrir a asesores y auditores para apoyar la aplicación sobre el terreno. Debería crearse una pequeña capacidad de gestión de riesgos, integrada por expertos en las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas, que preste asesoramiento al personal directivo superior de la misión sobre el modo de asegurar el cumplimiento y ayude a detectar y remediar los posibles problemas cuando surjan. Un mejor análisis de las actividades para supervisar la utilización de los recursos e informar sobre ella contribuirá a empoderar a los administradores, en particular los jefes de las misiones y los directores de apoyo a las misiones, en la supervisión de los recursos, y en todo momento deben estar alerta y preparados para reaccionar ante cualquier indicio de derroche o mala gestión de los recursos.

321. El Grupo ha escuchado inquietudes generalizadas acerca de la gestión de los recursos humanos de las Naciones Unidas. No hay tema que suscite mayor frustración en el terreno, cualquiera que sea la categoría del personal. Los procedimientos vigentes para la contratación y colocación de personal son engorrosos y lentos. Algunos instrumentos concebidos para acelerar la contratación, como las listas, no han arrojado resultados suficientes; solo funcionan cuando en la lista figuran candidatos de calidad dispuestos a ocupar el puesto y en condiciones de hacerlo. En entornos operativos que exigen que las operaciones de paz de las Naciones Unidas estén mejor adaptadas y sean más flexibles, parece que las políticas de recursos humanos tal vez avanza en la dirección opuesta. El Grupo está convencido de que los jefes de las misiones deberían tener más autoridad para efectuar traslados de personal dentro de la misión en función de la evolución de las exigencias. Las operaciones de paz también requieren la flexibilidad necesaria para incorporar durante un período determinado, y luego desvincular, a personas con aptitudes y experiencias específicas pertinentes a un mandato o situación particular. Las soluciones para la movilidad del personal deberían dar prioridad al personal que haya prestado servicios durante muchos años en lugares de destino con condiciones de vida difíciles. Sin embargo, la normalización cada vez mayor de las soluciones de recursos humanos, que toman como referencia las necesidades de denominador común de las Naciones Unidas en contextos de la Sede, limitan las posibilidades de flexibilizar la dotación de personal para responder a la evolución de las necesidades sobre el terreno.

322. Los enfoques centralizados de la formulación de políticas deben reconocer que las necesidades sobre el terreno son distintas de las de la Sede y las oficinas situadas fuera de la Sede. Hace demasiado tiempo que las actividades sobre el terreno se consideran un inconveniente para aplicar los enfoques normalizados de la Sede. A juicio del Grupo, quienes realizan actividades sobre el terreno deben ser consultados plena y exhaustivamente cuando se elaboran políticas administrativas, para asegurar que las necesidades diferentes de las operaciones sobre el terreno se tengan plenamente en cuenta al proponer iniciativas normativas importantes. Hoy en día, las perspectivas y las necesidades de las actividades sobre el terreno no se reflejan adecuadamente al elaborar las políticas de recursos humanos y otras políticas, y con demasiada frecuencia los órganos legislativos desoyen la opinión de los profesionales que trabajan sobre el terreno durante sus deliberaciones sobre

cuestiones de política. Actualmente, las misiones sobre el terreno no están representadas en la Red de Recursos Humanos de las Naciones Unidas, a pesar de las peticiones formuladas a tal efecto. En muchos otros órganos consultivos, el personal de esas misiones no es sino una opinión entre muchas, a pesar de su enorme tamaño y el singular carácter de sus necesidades. Evaluar los posibles efectos en las operaciones sobre el terreno de los cambios normativos que se proponen debería ser un paso obligatorio en cualquier examen de políticas, y los resultados de esas evaluaciones deberían presentarse al Secretario General y los Estados Miembros para su examen.

323. Con respecto a la garantía de un apoyo reactivo, responsable y centrado en el terreno, el Grupo recomienda que el Secretario General:

a) Dote al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las plenas facultades delegadas necesarias para prestar apoyo a la administración eficiente de las políticas y los procedimientos centrados en el terreno y agilizar la contratación y la prestación de servicios. El Departamento de Gestión debería proporcionar un marco estratégico de garantía de calidad y supervisión del desempeño;

b) Empodere al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para desarrollar procedimientos específicos de recursos humanos y otros procedimientos administrativos para las misiones sobre el terreno que faciliten un despliegue más rápido y una gestión adaptada a las circunstancias del personal civil, con la debida delegación de facultades a los jefes de las misiones para gestionar mejor la reasignación de personal dentro de sus misiones;

c) Apoye la rendición de cuentas de los directivos superiores sobre el terreno a través de la gestión del riesgo y servicios de asesoramiento para asegurarles que las tareas encomendadas pueden ejecutarse de manera efectiva, actuando en cumplimiento de todas las normas y reglamentos aplicables;

d) Establezca de inmediato medidas administrativas especiales de carácter permanente para la puesta en marcha de misiones y la respuesta a las crisis que entrarían en vigor al certificar el Secretario General una crisis o emergencia, por un período renovable de seis meses;

e) Asegure que las necesidades y perspectivas del personal sobre el terreno se reflejen adecuadamente en las propuestas de nuevas políticas y cambios de política, en particular consultando plena y exhaustivamente a las misiones sobre el terreno, en especial los jefes de las misiones, y evaluando los efectos sobre el terreno.

2. Dotación de recursos innovadora y centrada en los resultados

324. El crecimiento registrado por las operaciones de paz de las Naciones Unidas en los últimos años coincidió con un período de gran contracción de la economía mundial, en particular en el caso de algunos de los principales contribuyentes financieros de la Organización. Ante las consiguientes preocupaciones sobre la asequibilidad de las operaciones sobre el terreno, la Organización ha respondido a una considerable presión para reducir los costos. Por ejemplo, las medidas de aumento de la eficiencia aplicadas a los presupuestos operacionales y a los niveles de dotación de personal de las operaciones de mantenimiento de la paz se han traducido en importantes reducciones de los costos reales, del 17% en los últimos

cinco años, medidas en relación con el número de efectivos militares y de policía y con ajustes por concepto de inflación. Sin embargo, el presupuesto general se ha ampliado en consonancia con el establecimiento por el Consejo de Seguridad de nuevas operaciones de paz o la ampliación de misiones en curso, a menudo en difíciles entornos políticos, de seguridad y logísticos.

325. A la hora de dotar de recursos a las misiones, se precisa una alianza más firme de los Estados Miembros en la Asamblea General para asegurar que se haga hincapié en ejecutar los mandatos de manera efectiva y eficaz en función de los costos. Si la Asamblea, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Secretaría prestaran más atención a los resultados que a los gastos adicionales de los presupuestos de las misiones, podrían sentarse las bases de una nueva alianza para la dotación de recursos a las misiones.

326. La presentación y el examen de los presupuestos de las misiones se centra excesivamente en examinar las variaciones anuales incrementales de las partidas presupuestarias, en particular de los puestos de plantilla, en lugar de examinar los factores estratégicos que determinan los costos y los resultados. Inicialmente, el método de presupuestación de la Organización se formuló para examinar minuciosamente los presupuestos estables y orientados al personal de la Sede, lo cual es menos aplicable al contexto sumamente dinámico de las misiones sobre el terreno. Como ejemplo de la práctica actual, toda creación, eliminación, reestructuración, traslado o descripción de un puesto requiere la aprobación de la Asamblea General. En consecuencia, las negociaciones sobre los presupuestos de las misiones suelen ocuparse de los detalles sin importancia de la categoría o colocación de determinados puestos de personal civil, en lugar de abordar cuestiones estratégicas o factores determinantes de los costos. A raíz de ello, ese mismo proceso se refleja fundamentalmente en los procedimientos y controles internos de la Secretaría.

327. Costará mucho mejorar la presentación de la metodología de presupuestación basada en los resultados para las operaciones de mantenimiento de la paz a fin de que esté efectivamente más orientada a los resultados y de que los Estados Miembros puedan debatir de forma más estratégica el costo de la obtención de los productos, la consecución de los resultados y el uso óptimo de los fondos, en lugar de concentrarse en pequeñas variaciones de los presupuestos o en detalles de las necesidades de personal. En su forma actual, el sistema de presupuestación basada en los resultados es un mecanismo abstracto que no vincula verdaderos indicadores de progreso a los recursos. En cambio, se concentra en productos que suelen ser de valor cuestionable a la hora de medir la eficacia de la ejecución del mandato, como el número de patrullas realizadas, en lugar de concentrarse en medidas basadas en resultados más eficaces, como el grado de seguridad de una zona de operaciones.

Innovación en la dotación de recursos

328. En el último decenio, algunas de las mejoras sistémicas más importantes en las operaciones de paz de las Naciones Unidas han sido las mejoras de la dotación de recursos a las misiones, en particular en la etapa de puesta en marcha. Actualmente, las misiones tienen acceso a autoridades ampliadas de compromiso financiero, que les permiten movilizar recursos y comenzar con mayor rapidez las adquisiciones en apoyo de los contingentes y el personal sobre el terreno. Las misiones también pueden obtener equipo de las existencias para el despliegue estratégico antes de

aprobarse un presupuesto. Esos instrumentos, combinados con presupuestos de puesta en marcha mejor adaptados, contribuyen no solo a un despliegue inicial más rápido, sino también a la preparación de presupuestos más realistas. El Grupo alienta a los Estados Miembros a reactivar el impulso de las reformas encaminadas a mejorar la dotación de recursos a las operaciones de paz.

329. Como se señala en la sección III.B.4 (Movilidad y apoyo flexible), existen oportunidades reales de seguir consolidando y promoviendo enfoques innovadores de apoyo a las misiones sobre el terreno, en particular en el plano regional, tales como: la planificación coordinada de los desplazamientos regionales; las soluciones regionales de la cadena de suministro; los servicios administrativos comunes; los asesores y expertos regionales; y los contratos de aviación de reserva. A pesar de que estos enfoques han tropezado con obstáculos, brindan oportunidades de aumentar la eficacia y eficiencia operacionales de todas las misiones. Los sistemas de apoyo mundiales y regionales ofrecen una oportunidad de aumentar la eficacia y la eficiencia operacionales de los recursos, en particular al reducir la huella del personal de las misiones. Además, el desarrollo de análisis mejorados de las actividades sobre el terreno y en la Sede será esencial para mejorar la planificación de los recursos dentro de las misiones y entre ellas, y proporcionará información adicional para ayudar a responder a las preocupaciones de los Estados Miembros en relación con la utilización eficaz y responsable de los recursos con arreglo al reglamento financiero de la Organización.

Financiación de los programas

330. Las misiones generalmente despliegan personal pero tienen acceso limitado, o a menudo nulo, a recursos programáticos que las ayuden a cumplir sus mandatos. La falta de capacidad para lograr resultados puede dar lugar a una pesada huella, por ejemplo, si se despliegan instructores de la policía que no pueden acceder a los recursos necesarios para dictar cursos de capacitación a sus homólogos del país receptor. La incapacidad de lograr resultados rápidos ralentiza el cumplimiento del mandato y prolonga la misión. A juzgar por las importantes experiencias tempranas de financiación para la reinserción en contextos de desarme, desmovilización y reintegración, el Grupo es de la opinión de que, según proceda, el Secretario General debería solicitar fondos para programas con cargo al presupuesto prorrateado en apoyo de la ejecución de las tareas del mandato. Disponer de esos fondos permitiría a las misiones concentrarse más en la obtención de resultados programáticos que solo en las aportaciones del personal. Este enfoque programático a su vez puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas centrada en los resultados, en lugar de centrarse en los insumos y las actividades que realiza el personal.

331. Con respecto a la dotación de recursos, el Grupo recomienda que el Secretario General proponga que se utilicen recursos del presupuesto prorrateado para financiar actividades programáticas en apoyo de los mandatos de las misiones.

3. Financiación y apoyo de misiones políticas

332. Las misiones políticas son parte esencial de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, y fundamentales para la labor actual de la Organización. Para que las Naciones Unidas cumplan su responsabilidad fundamental de prevenir el

estallido o el reinicio de conflictos, la financiación previsible de las misiones políticas es indispensable. A menudo, las misiones políticas tienen dificultades para cumplir sus mandatos debido a la escasez de recursos y apoyo de la Sede, y no siempre han tenido acceso a recursos suficientes para la puesta en marcha facilitados mediante una autorización para contraer compromisos de gastos. El proceso presupuestario bienal, que es relativamente estático, ha reducido considerablemente su agilidad. Las misiones políticas representan actualmente más del 20% del presupuesto ordinario, y su carácter dinámico, que responde a diversas crisis en el mundo, genera considerables distorsiones en el presupuesto ordinario. Ello ha ocasionado recortes arbitrarios en el presupuesto de las misiones políticas para equilibrar el presupuesto ordinario, lo cual, a su vez, ha afectado a la previsibilidad de la financiación de las misiones políticas.

333. El Grupo hace notar las recomendaciones que figuran en el párrafo 85 del informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/66/7/Add.21) de 2011, en respuesta al informe del Secretario General sobre el examen de los arreglos de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales (A/66/340):

a) Establecer una cuenta especial y separada para financiar las misiones políticas especiales con presupuestos, financiación e informes anuales y cuyos ejercicios financieros cubran el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio;

b) Autorizar a las misiones políticas especiales, con el consentimiento previo de la Comisión Consultiva, para que tengan acceso a un máximo de 25 millones de dólares del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz por decisión de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad en la etapa inicial o de expansión de las misiones políticas especiales sobre el terreno;

c) Autorizar a las misiones políticas especiales, con el consentimiento previo de la Comisión Consultiva, para que tengan acceso a un máximo de 25 millones de dólares en existencias para el despliegue estratégico antes de la consignación presupuestaria correspondiente si una decisión de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad relacionada con su puesta en marcha o ampliación da por resultado la necesidad de incurrir en gastos;

d) Poner la cuenta de apoyo a disposición de todos los departamentos y oficinas para la financiación de sus necesidades variables de apoyo en relación con las misiones políticas especiales sobre el terreno, confirmar su responsabilidad de prestar apoyo a esas misiones y, a la vez, mantener los arreglos vigentes para financiar la cuenta de apoyo y el Centro Mundial de Servicios.

334. Con respecto a la financiación de misiones políticas especiales, el Grupo recomienda que la Asamblea General apruebe de inmediato las cuatro recomendaciones formuladas en el párrafo 304, que figuran en el párrafo anterior y en el párrafo 85 a) a d) del 22º informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2012-2013, relativo al examen de los arreglos de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales.

4. Gestión y reforma de la Sede

335. Volver a examinar las estructuras de la Sede de las Naciones Unidas debería ser la última, no la primera, consideración en los esfuerzos encaminados a mejorar los efectos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, tras un cuidadoso examen de la cuestión, el Grupo estima que la configuración actual de la Sede obstaculiza la evaluación, el diseño y la realización eficaces de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y, de manera más general, la labor de la Secretaría en apoyo de la paz y la seguridad internacionales. Si no se modifica la estructura, los cambios esenciales que se esbozan en el presente informe no se implementarán efectivamente.

336. La configuración actual de los departamentos genera o exacerba importantes problemas que afectan a las operaciones de paz: la evaluación, la estrategia y la planificación a menudo están desvinculadas del conocimiento profundo del país y la región afectados; las soluciones son diseñadas por partidarios de perspectivas funcionales “impulsadas por la oferta” sobre la forma en que responden las Naciones Unidas; las operaciones de paz quedan atrapadas en una elección binaria incluso mientras procuran adaptarse a situaciones sobre el terreno en constante evolución; planificar entre múltiples departamentos la respuesta colectiva de apoyar a una misión tropieza con difíciles transiciones administrativas, diferentes culturas y distintas vías de rendición de cuentas; las exigencias operacionales y administrativas de las grandes misiones reducen el margen para desarrollar la estrategia política; no es fácil conseguir servicios temáticos y de apoyo especializados para todos los tipos de operaciones de mantenimiento de la paz; y las brechas institucionales impulsan un proceso de adopción de decisiones innecesariamente complicado, que exige intervenciones de altos funcionarios, lo cual puede resolver un problema particular pero no las disfunciones subyacentes.

337. En intentos anteriores de resolver estos problemas se procuró eludir las disfunciones estructurales existentes mediante órganos de nivel superior, como el Comité de Políticas y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, y foros de planificación como los equipos de tareas integrados. Sin embargo, esas instancias no han logrado implantar un cambio significativo en la dinámica institucional subyacente. Los enfrentamientos entre departamentos minan la moral dentro de la Organización y provocan burlas fuera de ella. Esta dinámica expone a las Naciones Unidas a acusaciones de duplicación de esfuerzos y de una inmadurez burocrática que obliga a talentosos profesionales de la Secretaría a centrarse menos en ofrecer soluciones que en librar escaramuzas burocráticas. En pocas palabras, la Sede no aporta el liderazgo, la gestión ni el apoyo necesarios para que las operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan afrontar los desafíos que se les plantean hoy en día. De las consultas y deliberaciones celebradas por el Grupo en los últimos seis meses se desprende que el *statu quo* no es viable y debe cambiar.

338. En consecuencia, el Secretario General debería elaborar opciones para modificar de manera sustancial las estructuras de paz y seguridad de la Secretaría. Esa reestructuración debería reorganizar considerablemente los departamentos encargados de asuntos políticos, operaciones de mantenimiento de la paz y apoyo a las actividades sobre el terreno, y abarcar la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y otros recursos especializados que prestan apoyo a las operaciones de paz sobre el terreno. La reestructuración también debería afectar a las delegaciones de facultades necesarias para esos departamentos y la rendición de cuentas de estos al

Secretario General. En consonancia con esta propuesta, y para ofrecer una sola solución coherente de dotación de recursos para el futuro, debería elaborarse una propuesta conexas para que en adelante todas las operaciones de paz y actividades conexas de apoyo se financien con cargo a una sola “cuenta para las operaciones de paz”.

339. Es evidente que, en el período que se avecina, tanto la agenda de paz y seguridad como la agenda económica y para el desarrollo impondrán exigencias extraordinarias a la Organización. Por lo tanto, recomendamos que el Secretario General examine la propuesta formulada por el Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio en 2004 de crear un cargo adicional de Vicesecretario General encargado de la paz y la seguridad. Mientras un Vicesecretario General se concentra en la labor de desarrollo económico y social de las Naciones Unidas, el segundo Vicesecretario General debería supervisar un cambio significativo en la configuración de las estructuras de paz y seguridad de la Sede y la forma en que apoyan las actividades sobre el terreno.

340. Las opciones para una nueva estructura deberían orientarse a lograr, entre otros, los siguientes resultados:

- a) Cada operación de paz de las Naciones Unidas debe estar impulsada por estrategias políticas y deben mobilizarse esfuerzos internacionales en su apoyo;
- b) Con evaluaciones, análisis y planificaciones de la formulación de estrategias integrados y de alta calidad deben producirse soluciones impulsadas por el contexto y ajustadas a la realidad;
- c) Las dimensiones regionales de los conflictos deben abordarse sistemáticamente en estrecha cooperación con las organizaciones regionales pertinentes;
- d) Deben reforzarse la unidad de esfuerzos y la integración entre las actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de un mandato, en particular las actividades de consolidación de la paz y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- e) Deben proporcionarse autoridad, mando y control claros de la Sede al terreno para todos los despliegues militares, integrando en mayor medida los conceptos operacionales y logísticos de las operaciones y la ejecución;
- f) Debe fortalecerse la rendición de cuentas armonizando la responsabilidad de obtener resultados con la autoridad necesaria para aprovechar los recursos;
- g) Todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben disponer de capacidades civiles y uniformadas de especialistas, así como los servicios de apoyo logístico y administrativo que sean necesarios;
- h) Debe reforzarse la resiliencia institucional para asegurar en las misiones la gestión eficaz de las crisis, incluidas las crisis múltiples simultáneas;
- i) Deben llevarse a cabo evaluaciones, independientes de las entidades de ejecución, para enriquecer los exámenes estratégicos y corregir los cursos de acción;
- j) Debe fortalecerse el apoyo legislativo y los mecanismos de presentación de informes al Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios, la Cuarta Comisión

de la Asamblea General, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Quinta Comisión y la Comisión de Consolidación de la Paz.

341. El Vicesecretario General encargado de la paz y la seguridad supervisaría y gestionaría las estructuras modificadas y rendiría cuentas del logro de esos resultados. La reestructuración probablemente requeriría avanzar hacia el establecimiento de un solo departamento o entidad política principal, o dos departamentos políticos regionales, en ambos casos aprovechando las entidades operacionales y de apoyo para el asesoramiento especializado del personal uniformado y civil y el apoyo de otro departamento o entidad. Esos recursos estarían disponibles en apoyo de todos los tipos de operaciones de paz. La propuesta no debería generar costos adicionales; no debería incrementar, sino racionalizar, las necesidades de recursos corrientes, ni hacer proliferar, sino fusionar, las oficinas y los departamentos. Sin embargo, los ajustes estructurales por sí solos no pueden resolver todas las dificultades: deben ir acompañados de una clara asignación de responsabilidades, facultades, normas de rendición de cuentas e incentivos para alcanzar los resultados deseados, así como de un liderazgo y una gestión firmes para superar el obstáculo de las mentalidades compartimentadas.

342. El Grupo reconoce que las etapas de consultas y diseño de semejante reestructuración requerirán tiempo. En el ínterin, sin embargo, el Secretario General debería avanzar inmediatamente con propuestas destinadas a abordar los principales criterios expuestos anteriormente y ayudar a preparar el camino para una propuesta de reestructuración más sustantiva. Entre esas propuestas debería figurar el establecimiento de una función de análisis y planificación para las operaciones de paz que responda al Secretario General, financiada con los recursos existentes en la Secretaría.

343. Con respecto a la gestión y la reforma de la Sede, el Grupo recomienda que el Secretario General:

a) Formule opciones para la reestructuración de la estructura de paz y seguridad de la Secretaría de conformidad con los resultados previstos esbozados en el párrafo 340, con miras a fortalecer el liderazgo y la gestión, eliminar la mentalidad compartimentada en la Sede y asegurar un mayor y más eficaz apoyo orientado al terreno para las operaciones de paz de las Naciones Unidas;

b) Considere la posibilidad de crear un cargo adicional de Vicesecretario General encargado de la paz y la seguridad, habida cuenta de que, en el futuro inmediato, tanto la agenda de paz y seguridad como la agenda económica y para el desarrollo impondrán extraordinarias exigencias a la Organización;

c) Proponga la creación inmediata, con cargo a los recursos existentes en la Secretaría, de una capacidad de análisis y planificación que responda al Secretario General para apoyar a las operaciones de paz de las Naciones Unidas;

d) Elabore una propuesta de que en adelante una sola “cuenta para operaciones de paz” financie todas las operaciones de paz y actividades de apoyo conexas.

IV. Aunar nuestras ventajas

344. Las operaciones de paz contemporáneas tropiezan con obstáculos intimidantes: mandatos ambiciosos, panoramas problemáticos en lo político y lo operacional, conflictos de difícil solución y grandes expectativas. Las recomendaciones que figuran en el presente informe tienen por objeto preparar mejor a las operaciones de paz de las Naciones Unidas para hacer frente a esos y otros retos en un futuro incierto. Estas recomendaciones reflejan la sabiduría colectiva de la amplia diversidad de asociados e interesados de las operaciones de paz de las Naciones Unidas con quienes el Grupo ha celebrado consultas en los últimos seis meses. Tienen por objeto reflejar las opiniones de aquellos para cuyo servicio y protección se despliegan las operaciones de paz; la experiencia y las aspiraciones de los asociados regionales con quienes las Naciones Unidas deben tratar de colaborar aún más estrechamente para gestionar colectivamente las amenazas de hoy y mañana y darles respuesta; y el compromiso de la comunidad más amplia de las naciones de mantener la paz y la seguridad internacionales.

345. Las Naciones Unidas ofrecen un abanico de ventajas para enfrentar esos retos: su imparcialidad, impulsada por su singular composición mundial; un amplio poder de convocatoria que le permite llegar a todos los agentes y buscar una solución política; la capacidad de fusionar la estrategia política y las respuestas operacionales sobre el terreno; la capacidad de apelar a las reservas de los 193 Estados Miembros en busca de soluciones y recursos para hacer frente a los conflictos; su amplia experiencia en la respuesta a las crisis en todo el mundo; y una sorprendente capacidad de adaptación.

346. El mensaje fundamental que subyace a la convicción del Grupo sobre las operaciones de paz es que las Naciones Unidas deben aunar sus ventajas —en lo político, lo asociativo y lo humano— para hacer frente a esos retos. Ello implica que, allí donde estén desplegadas, las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben tener el mandato y las facultades necesarios para apoyar la solución política de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Para ser eficaces, las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben encontrar la manera de fortalecer las alianzas a todos los niveles, esto es, con las organizaciones regionales, con los gobiernos receptores y con la población local, para superar conflictos muy arraigados. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben responder a “Nosotros los pueblos”, que somos, en última instancia, los beneficiarios de la paz y los sobrevivientes de los conflictos. Sus percepciones y evaluaciones, en particular las de las mujeres y los jóvenes, son el indicador decisivo del éxito, o el fracaso, de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

347. Con el apoyo de los Estados Miembros, las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden cumplir más eficazmente, en nombre de la comunidad internacional, sus objetivos básicos de prevenir los conflictos, proteger a los civiles, lograr la solución pacífica de los conflictos y sostener esa paz. En esos esfuerzos, las Naciones Unidas deben equilibrar sus diversas medidas pacíficas y coercitivas, incluido el uso de la fuerza, para promover la paz y la protección.

348. En las amplias consultas celebradas se hizo evidente que en tales asuntos no hay una sola “respuesta correcta”, sino solo decisiones difíciles adoptadas a sabiendas de que afectan a personas reales y pueden entrañar graves consecuencias. La complejidad de las cuestiones que ha tenido ante sí el Grupo y la sabiduría que

se ha compartido con él para ayudarlo a comprenderlas le han causado respetuosa admiración. En ese intercambio, el Grupo ha llegado a un consenso sobre el contenido del presente informe; espera que proporcione al Secretario General y, a través de él, a los miembros en general, alguna orientación para quienes deben transitar este arduo terreno.

349. Consciente del entorno fiscal y las limitaciones de los Estados Miembros, el Grupo observa que, en vista de las reducciones ya previstas y las probables reducciones futuras en las operaciones de mantenimiento de la paz activas, si se establece una secuencia adecuada, las recomendaciones que se formulan en el presente informe podrían aplicarse sin aumentar el costo total de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Además, el Grupo considera que debería llevarse a cabo un examen de las operaciones de paz que han existido durante más de cinco años, para evaluar su eficacia y determinar las posibilidades de restringir la amplitud y la ambición de algunos mandatos y reducir los recursos en consecuencia. El Grupo observa también que, si el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros acuerdan un mandato y un proceso de presupuestación secuenciados, podrían lograrse considerables economías en los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, al igual que inversiones en la capacidad de la Organización para actuar antes a fin de prevenir conflictos y responder más rápido a las crisis emergentes, en lugar de responder más tarde a una situación que ha empeorado, con una misión que deja más huella.

350. El amplio frente de mejoras propuestas en el presente informe exigirá que las Naciones Unidas renueven su compromiso de fortalecer sus operaciones de paz como instrumento al alcance de todos, para apoyar propósitos comunes. Aunque las propuestas que figuran en el presente informe exigirán diferentes esfuerzos de varias partes de la Organización, para progresar las Naciones Unidas en su conjunto tendrán que avanzar unidas con la convicción de que es preciso mejorar sus operaciones de paz. El éxito depende de que el compromiso sea explícito y la acción sostenida.

351. El próximo decenio presentará muchos desafíos y amenaza traer nuevas crisis. Las Naciones Unidas son un instrumento en manos de los Estados Miembros. Utilizadas de manera responsable y apoyadas por la implicación política y los recursos de Estados Miembros comprometidos, las operaciones de paz de las Naciones Unidas pueden transformarse en un instrumento más eficaz para la gestión de los abrumadores desafíos a la paz y la seguridad que se plantearán en los años venideros.

352. En una aldea de Sudán del Sur, nuevamente torturado por la violencia y una paz fallida, una niña sigue abrigando grandes esperanzas. Espera que esos cascos azules y quienes los enviaron ayuden a su pueblo a encontrar la paz, para que ella puede tener un futuro. Hace bien en tener esas esperanzas, y no es la única. Para Nyakhat Pal, y para los millones de personas afectadas por los conflictos, las operaciones de paz de las Naciones Unidas —las Naciones Unidas— deben aunar sus ventajas y avanzar para afrontar el reto juntas.

Anexo

Miembros del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz

José Ramos-Horta, Presidente

Ameerah Haq, Vicepresidenta

Jean Arnault

Marie-Louise Baricako

Radhika Coomaraswamy

Tte. Gral. (Ret.) Abhijit Guha

Andrew Hughes

Alexander Ilitchev

Hilde F. Johnson

Youssef Mahmoud

Ian Martin

Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu

B. Lynn Pascoe

Tte. Gral. (Ret.) Floriano Peixoto Vieira Neto

Rima Salah

Wang Xuexian
