Naciones Unidas A/60/640

Asamblea General

Distr. general
29 de diciembre de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones
Tema 32 del programa
Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Informe del Secretario General

Resumen

En su informe de 2005 el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió al Secretario General que le presentara un informe sobre los progresos alcanzados en la aplicación de las recomendaciones contenidas en su informe. En el presente informe se examinan dichos progresos en el marco de una evaluación de la reforma del mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a lo largo de los últimos cinco años, para lo cual se analiza la evolución en ese período de las actividades de mantenimiento de la paz a nivel mundial y se describen los retos actuales que enfrenta el mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para apoyar y reforzar eficazmente procesos de transición de una situación de conflicto a una paz sostenible. En el informe se propone un programa para hacer frente a esos retos sobre la base de cinco esferas prioritarias para la reforma: alianzas, doctrina, personas, organización y recursos, y se invita al Comité Especial a examinar dicho programa en su próximo período de sesiones. En el informe se incluye un anexo sobre los progresos hechos por la Secretaría en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité Especial en la continuación de su período de sesiones de 2005 sobre una estrategia general para eliminar en el futuro la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En una matriz suplementaria (A/60/640/Add.1) se suministran más detalles sobre la aplicación de cada una de las recomendaciones del Comité Especial.

05-66725 (S) 240106 240106

I. Introducción

1. El informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 17 de agosto de 2000 (véase A/55/305-S/2000/809), presidido por el Sr. Lakhdar Brahimi, fue el primer examen general de las capacidades y los procedimientos de la Organización para planificar y ejecutar operaciones de paz en más de 50 años de actividades de mantenimiento de la paz. Mi decisión de solicitar ese informe tuvo su origen en el aumento repentino de las necesidades mundiales de mantenimiento de la paz en 1999 y en una reflexión detenida sobre lo aprendido en las experiencias difíciles que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas atravesaron a mediados del decenio de 1990. Con la guía del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, muchas de las recomendaciones del Grupo se tradujeron en un plan sustantivo de reforma de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/55/502 y A/C.4/55/6).

2. En 2003 aumentaron de nuevo de manera sostenida las necesidades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En los últimos dos años y medio se han desplegado complejas operaciones de paz en Burundi, Côte d'Ivoire, Haití, Liberia y el Sudán. La operación de paz en la República Democrática del Congo se amplió considerablemente, mientras que, a lo largo de 2005 se realizó en las operaciones de las Naciones Unidas en Timor-Leste y Sierra Leona una importante transición para dar paso a actividades de consolidación de la paz a más largo plazo. El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en esos dos países se habrá retirado en su mayor parte a principios de 2006, tras haber cumplido satisfactoriamente su mandato. Las Naciones Unidas han apoyado elecciones nacionales en el Afganistán, Burundi, el Iraq y Liberia, y actualmente prestan asistencia a la República Democrática del Congo y a Haití con sus preparativos de elecciones. A diciembre de 2005, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirige 16 operaciones de mantenimiento de la paz y otras dos operaciones de paz. Asimismo, presta apoyo administrativo y logístico a 13 misiones políticas especiales y de buenos oficios de las Naciones Unidas en todo el mundo, así como a la Misión de la Unión Africana en Darfur (Sudán). El número total de personal uniformado sobre el terreno se cifra actualmente en unos 70.100 efectivos. El personal civil asciende a 15.000 efectivos.

3. Deseo, nada más comenzar, expresar mi sincera gratitud a los Estados Miembros y a las personas que ponen sus recursos y sus aptitudes al servicio de la paz y, en particular, dar la bienvenida a los países que por primera vez en 2005 aportaron contingentes a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Su participación significa la supervivencia y la posibilidad de vivir sin temor para millones de hombres, mujeres y niños en todo el mundo. Se trata de un compromiso que puede llegar a exigir grandes sacrificios. Rindo tributo desde aquí a los 118 miembros del personal de mantenimiento de la paz que perdieron la vida en 2005.

4. Los desafíos surgidos en este último período, caracterizado por un rápido aumento de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, han dominado la atención del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Solamente en 2004 se planearon y lanzaron cuatro operaciones de paz complejas y en 2005 se iniciaron los preparativos para poner fin a dos operaciones de paz complejas ya establecidas, lo cual demuestra que ha mejorado la capacidad de la Secretaría para planificar, dirigir y apoyar operaciones de paz y facilitar la transición hacia su eventual conclusión. Ello es resultado directo de la serie de reformas de las actividades de mantenimiento de la paz iniciadas hace cinco años con la cooperación de los Estados

Miembros. No obstante, al centrar su atención en los desafíos operacionales, la Secretaría ha tenido menos oportunidades de acometer algunos de los elementos de desarrollo institucional a largo plazo contenidos en el programa de reforma. Esa situación nos ha impedido además analizar colectivamente el programa cambiante del mantenimiento de la paz a nivel mundial y determinar desafíos inminentes de importancia clave, así como los mejores medios con que puede hacerles frente el mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

5. Cinco años después de iniciarse el proceso de reforma de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en un año en que la Organización analizó cuál era la mejor forma de equipar a las Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades y los desafíos del siglo XXI, tenemos la obligación de fijar el programa de actividades de las Naciones Unidas en la materia para los próximos cinco a diez años. Dicho programa se centra en cinco objetivos: a) mejorar nuestra capacidad de apoyar y consolidar una paz frágil, una vez que el Consejo de Seguridad haya adoptado la decisión de establecer una operación de paz de las Naciones Unidas; b) aumentar la seguridad y la protección del personal uniformado y civil que corre grandes riesgos sobre el terreno; c) garantizar que gestionamos los recursos que nos confían los Estados Miembros de la manera más económica y eficiente posible y que rendimos cuentas con arreglo a los más estrictos criterios de integridad; d) aumentar el número y la calidad de las actividades de mantenimiento de la paz colaborando con las capacidades regionales de mantenimiento de la paz y prestándoles el apoyo oportuno; y e) prevenir que la presencia o las acciones de los efectivos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas repercutan negativamente en las poblaciones de los países donde estén desplegados.

6. En el presente informe se propone a la consideración del Comité Especial la base de un programa. En la sección II se evalúa la aplicación de las reformas en materia de mantenimiento de la paz a lo largo de los últimos cinco años. En la sección III se analiza la evolución de las actividades de mantenimiento de la paz a nivel mundial y los desafíos que se nos presentan para apoyar y consolidar de manera efectiva los procesos de transición de una situación de conflicto a una paz sostenible. En la sección IV se expone un programa de cinco puntos prioritarios para responder a esos desafíos. En el presente informe se incluye también un anexo en que se detallan los progresos hechos por la Secretaría en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité Especial tras haber examinado en 2005 el informe de mi Asesor Especial sobre la cuestión de la explotación y el abuso sexuales, el Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Representante Permanente de Jordania, "Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (véase A/59/710). Ante la reacción positiva del Comité Especial, presento de nuevo una matriz suplementaria (A/60/640/Add.1) en la que se suministran más detalles sobre todas las recomendaciones contenidas en su informe correspondiente a 2005 (A/59/19/Rev.1).

II. Situación de la reforma

7. El plan de reforma que se aplica desde 2000 al programa de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha introducido mejoras sustanciales en la forma en que planeamos, lanzamos y dirigimos operaciones de paz. Las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se aplican con mayor coherencia

a las situaciones para las que han sido concebidas, en apoyo de un proceso de paz y con el consentimiento básico de las partes. En los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ya no existe ninguna ambigüedad sobre el deber del personal de mantenimiento de la paz, dentro de los medios de que dispone, de proteger a los civiles que se encuentran en situación de amenaza inminente, promover los derechos humanos y estabilizar de manera inmediata determinados elementos esenciales en la etapa posterior a un conflicto. El proceso de desarme, desmovilización y reintegración, el imperio de la ley y los proyectos de efecto inmediato son aspectos básicos de esa labor. La Secretaría tiene ahora un sistema definido de despliegue rápido y, gracias a las existencias para el despliegue estratégico y el establecimiento de la autoridad para obligar fondos con anterioridad al mandato, dispone de pertrechos e instrumentos financieros que facilitan dicho despliegue. En este sentido, ha sido particularmente importante el establecimiento y reabastecimiento, en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi, de equipos básicos de las misiones, en los que ahora se incluye un módulo inicial para el cuartel general de una misión. Tras la revisión del reglamento financiero en 2003 y del manual de adquisiciones en 2004, se han simplificado los procedimientos, orientándolos más hacia la labor sobre el terreno. Se han renovado y ampliado los contratos de sistemas, con lo cual los arreglos contractuales abarcan una gama más amplia de equipo, y se ha dado mayor flexibilidad a las misiones sobre el terreno para gestionar sus presupuestos y para poder hacer adquisiciones a nivel local.

8. Gracias al aumento de la dotación de personal, la Sede ha fortalecido su capacidad para planificar y apoyar operaciones. Los planificadores militares, oficiales de policía, funcionarios políticos y expertos en logística y finanzas contratados en 2002-2003, tras una evaluación general realizada por consultores de gestión externos para determinar los niveles adecuados de dotación de personal, han jugado un papel importante a la hora de hacer frente al inesperado aumento de las misiones, si bien, a causa de esa tarea, el personal contratado no ha podido dedicarse a las tareas de capacitación, planificación y desarrollo de políticas para las que fueron contratados en un principio. Con la separación de las funciones militares y policiales y el establecimiento de la Dependencia de Asesoramiento en Derecho Penal y Asuntos Judiciales, se han introducido nuevas capacidades en el ámbito del imperio de la ley. La Secretaría dispone ahora de especialistas en las esferas intersectoriales del género, el VIH/SIDA y el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. La creación de una Dependencia de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz está ayudando a la Secretaría a ser una organización en aprendizaje constante que aprovecha las enseñanzas y las mejores prácticas derivadas de operaciones de paz presentes y pasadas, la experiencia de los Estados Miembros, las organizaciones regionales y otros asociados para el mantenimiento de la paz. Siete operaciones de paz cuentan ya con oficiales y coordinadores que velan por la observancia de las prácticas recomendadas.

9. Uno de los principales éxitos del programa de reforma es la mayor cooperación entre la Secretaría y los países que aportan contingentes. Con la creación de capacidad dedicada exclusivamente al establecimiento de fuerzas se dispone ya de un coordinador que mantiene contactos oficiales y oficiosos casi diariamente con los países que aportan contingentes. Asimismo, la División de Policía Civil mantiene periódicamente contactos con los países que aportan personal de policía civil. En 2005 el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz inició una serie de sesiones informativas y reuniones oficiosas con el Comité Especial que han brindado ocasiones de realizar consultas oportunas y transparentes sobre cuestiones

de política fundamentales. Se han establecido grupos de trabajo oficiosos del Comité Especial en relación con cuestiones como el concepto de capacidad de policía permanente. Las ideas y la orientación de los Estados Miembros benefician la calidad de la labor de la Secretaría y facilitan el pronto intercambio de información y los compromisos.

10. Esas reformas dan prueba de que se han hecho progresos sustanciales en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. No obstante, hay seis esferas en que el ritmo de la reforma no se ha correspondido con las necesidades de un entorno mundial de mantenimiento de la paz en rápida evolución, como se indica a continuación.

Sistema de fuerzas, servicios y equipo de reserva de las Naciones Unidas

11. La reforma del sistema de fuerzas, servicios y equipo de reserva de las Naciones Unidas fue un elemento central en los esfuerzos por incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para desplegar rápidamente personal militar y de policía civil. Dicha reforma constó de tres elementos: la comunicación frecuente entre los participantes y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sobre la situación de los compromisos nacionales en el sistema de reserva; los acuerdos para el suministro al sistema de reserva de recursos operacionales especializados y servicios de transporte estratégico; y el compromiso de las organizaciones regionales de aportar al sistema contingentes del tamaño de una brigada. Se han hecho algunos progresos en lo tocante a mejorar la comunicación con los Estados Miembros, especialmente mediante modelos revisados para la presentación trimestral de información actualizada sobre los recursos aportados en virtud de compromisos contraídos por los países y la creación de una lista de personal militar disponible en la que figuran oficiales de Estado Mayor y observadores militares en situación de disponibilidad permanente.

12. Sin embargo, en otras esferas los progresos han sido escasos. Unos pocos Estados Miembros han suscrito acuerdos para participar en el nivel de despliegue rápido establecido en el sistema de fuerzas, servicios y equipo de reserva de las Naciones Unidas en 2002. Las deficiencias del mecanismo de despliegue rápido quedaron de manifiesto en el lanzamiento de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS). A pesar del año invertido en planificar la operación antes del mandato, incluido el despliegue de una misión de avanzada, ningún Estado Miembro expresó interés en la elaboración de un proyecto de memorando de entendimiento con antelación al mandato del Consejo de Seguridad. La lista de 100 oficiales de policía de las Naciones Unidas en situación de disponibilidad permanente no ha contribuido a acelerar significativamente el despliegue de efectivos policiales a las nuevas operaciones. El suministro de recursos operacionales especializados al sistema de reserva sigue siendo problemático, especialmente los servicios de transporte estratégico utilizados para trasladar efectivos y equipo propiedad de los contingentes a las zonas de las misiones y para retirarlos de dichas zonas. Aunque en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (véase la resolución 60/1) se reiteró el llamamiento a las organizaciones regionales con capacidad en materia de mantenimiento de la paz para que consideraran la posibilidad de incorporar esa capacidad al marco del sistema de fuerzas, servicios y equipo de reserva de las Naciones Unidas, ninguna entidad regional se ha hecho eco hasta la fecha de ese llamamiento. A la luz de los desiguales resultados que arroja la reforma del sistema de reserva, comparto la opinión del Comité Especial de que es necesario un examen general del sistema.

Personal civil

13. La contratación y retención de personal civil cualificado, motivado y disciplinado para tareas de mantenimiento de la paz ha tropezado con dificultades. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en cooperación con la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos, ha adoptado un enfoque amplio a la hora de determinar las necesidades de recursos humanos y ha comenzado a establecer perfiles laborales y anuncios de vacantes de carácter genérico como punto de partida para la elaboración de listas de personal preevaluado y cualificado en una amplia variedad de grupos ocupacionales desplegados en operaciones de paz de las Naciones Unidas. Aunque el sistema Galaxy está ya en pleno funcionamiento en lo que respecta al anuncio de puestos en la Sede y en las misiones, son necesarios ajustes para facilitar la preselección electrónica de las casi 150.000 solicitudes recibidas este año. También se está delegando a los administradores de las oficinas exteriores mayor autoridad en materia de administración y contratación. Sin embargo, esos esfuerzos se ven obstaculizados por la aplicación al personal civil de mantenimiento de la paz de reglas complicadas y reglamentos y condiciones de servicio no competitivos, pese a las urgentes necesidades de contratación que existen para las operaciones en curso.

Doctrina y desarrollo de políticas

14. Aunque se han hecho algunos progresos a la hora de elaborar principios y políticas, la necesidad de prestar atención al inesperado aumento de las actividades de mantenimiento de la paz ha impedido a la Secretaría hacer uso de los recursos y expertos militares, policiales y civiles necesarios para establecer un mecanismo que facilite la formulación, promulgación y difusión de políticas y prácticas de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz. Al mismo tiempo, la complejidad cada vez mayor de los mandatos de mantenimiento de la paz está ampliando la lista de cuestiones en las que se necesitan políticas claras y coherentes.

Planificación integrada y función de los equipos de tareas integrados para las misiones

15. El concepto de equipos de tareas integrados para las misiones se presentó como un ambicioso mecanismo en el que se realizarían tareas de planificación integrada con todos los asociados de las Naciones Unidas en el transcurso de una operación de paz compleja, desde su inicio hasta su conclusión. Aunque el mecanismo ha funcionado bien en su vertiente de foro para el intercambio de información, no ha sido tan útil a la hora de facilitar la planificación y gestión estratégicas, en parte porque su innovación más importante, la adscripción de personal con autoridad para adoptar decisiones, es un compromiso que comporta la cesión de recursos y, por tanto, difícil de cumplir. El Comité Especial ha subrayado que, a su entender, es posible mejorar la planificación y coordinación integradas en la Sede y sobre el terreno.

Información y análisis estratégico y función de la tecnología de la información

16. El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas aseguró en su informe que para realizar con éxito las tareas de planificación y gestión de las misiones, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debía contar con una capacidad adecuada en materia de información y análisis estratégico. Los Estados Miembros decidieron que no era necesario crear una dependencia separada

de información y análisis. No obstante, hubo amplio acuerdo en que la Secretaría necesitaba hacer mejor uso de los sistemas de tecnología de la información a la hora de dirigir y gestionar operaciones de paz en todo el mundo. La tecnología de la información es indispensable para facilitar la fluidez de la información y la gestión de conocimientos entre la Sede y las oficinas exteriores. En las modernas operaciones sobre el terreno, es un instrumento indispensable para reunir, analizar y difundir información de la cual depende en gran medida la seguridad y la protección del personal. La tecnología de la información también es un componente central de una efectiva comunicación con la población local en las zonas de misión y con el público tanto de los países que aportan contingentes como de otros países, en lo cual ha hecho hincapié el Comité Especial. Aunque se han hecho progresos satisfactorios para aumentar las capacidades sobre el terreno en materia de información pública, consideraciones de recursos han impedido la formulación en la Sede de estrategias generales sobre tecnología de la información e información pública.

Filosofía institucional y de gestión

17. El proceso de reforma iniciado en 2000 dio lugar a cambios institucionales y de gestión sustantivos en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Esas reformas han contribuido a las tareas de planificación y apoyo que se realizan en la Sede y a una mayor delegación de autoridad a las misiones sobre el terreno. Pese a ello, quedan aún cuestiones por resolver en varias vertientes: garantizar la presencia sobre el terreno de personas suficientemente preparadas en quienes delegar dicha autoridad, superar enfoques paralelos en la Sede hacia las actividades sobre el terreno; ayudar al personal directivo a racionalizar la gestión administrativa, concentrando sus energías en la gestión estratégica y la planificación a mediano plazo; aumentar la rendición de cuentas; y aprovechar al máximo el potencial de los expertos técnicos, especialmente militares y policiales, a la hora de dirigir y apoyar toda la gama de tareas que se llevan a cabo en misiones complejas.

III. Retos para el mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

18. Hay cinco razones poderosas por las cuales debemos acometer urgentemente algunas tareas pendientes. La primera es garantizar el éxito de las misiones en curso, así como la seguridad y la protección de nuestro personal. Funcionando al máximo de sus posibilidades, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se ve obligado a estirar extraordinariamente los recursos humanos, logísticos y financieros de que dispone en la Sede y sobre el terreno. En el mejor de los casos, esa estrategia es aceptable. Sin embargo, en varias de las operaciones en que se ha desplegado personal militar, policial y civil no siempre es así, sino que existen indicios que apuntan más bien al peor de los casos en el comportamiento de facciones que permanecen al margen del proceso de paz, excombatientes frustrados porque el acuerdo de paz no ha generado beneficios inmediatos, bandas de delincuentes que explotan el conflicto en beneficio propio y con fines lucrativos, y personas y grupos que están a punto de perder poder e influencia en el nuevo juego político al que da paso normalmente un proceso de paz. La presencia de tales factores plantea graves riesgos para la seguridad y la protección del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El Comité Especial ha expresado repetidamente su preocupación por la precariedad del entorno de seguridad que prevalece en muchas misiones

sobre el terreno. Precisamente porque el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas trabaja al límite de su capacidad, es obligación de la Secretaría disponer de capacidad profesional y adecuada para anticiparse y responder a cualquier imprevisto, a fin de garantizar la seguridad del personal y, por ende, el éxito de la misión. Hemos hecho notables progresos en esferas importantes, especialmente con la elaboración de un modelo para el establecimiento inminente de centros de operaciones conjuntas y centros mixtos de análisis en todas las misiones pluridimensionales. Necesitamos fortalecer nuestra capacidad para desenvolvernos con la debida protección en entornos caracterizados por la inseguridad, incluso mediante una mejor utilización de la tecnología de la información sobre el terreno.

19. La segunda razón es asegurar que los rigurosos criterios de responsabilidad y conducta que hemos fijado para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no se vean debilitados por una supervisión deficiente y por la falta de orientación y disciplina. Las revelaciones de explotación y abusos sexuales en varias operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que fueron objeto de investigación en el informe de mi Asesor Especial sobre la cuestión, fueron un recordatorio vergonzoso de lo que puede fallar cuando no existen sistemas de orientación y supervisión. El examen del informe por parte del Comité Especial y la serie de reformas que hemos acordado llevar a efecto en consecuencia demuestran que es posible exigir mayor responsabilidad y disciplina en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, queda bastante camino por recorrer y no podemos esperar a que nos salpiquen revelaciones de conducta reprobable para vernos en la obligación de avanzar por ese camino.

20. La tercera razón es aumentar al máximo la eficacia de la gestión financiera y de recursos. Necesitamos que los Estados Miembros no pierdan su confianza en que los recursos se utilizan de manera eficiente y responsable, especialmente en un momento en que debemos seguir adaptando los mecanismos financieros y de adquisición en materia de mantenimiento de la paz para que sean más flexibles en respuesta a las necesidades de operaciones sobre el terreno complejas y a menudo de considerable magnitud. A medida que aumenta la delegación de autoridad a quienes trabajan sobre el terreno, debe aumentar también nuestra confianza en el funcionamiento de mecanismos eficaces de información y supervisión.

21. La cuarta razón por la cual debemos mejorar en las esferas en que aún se observan deficiencias es la necesidad de adaptarse y dar mejor respuesta a futuros desafíos en materia de mantenimiento de la paz. No es únicamente el número de operaciones de paz en todo el mundo lo que va en aumento, sino también la complejidad de las tareas que se llevan a cabo en dichas operaciones. En muchos casos las operaciones de paz se desenvuelven en partes del mundo donde el Estado se ha desmoronado o se ha debilitado gravemente. El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ve obligado en muchos casos a tomar la iniciativa y facilitar servicios de seguridad y orden público a las poblaciones locales. Entre otras tareas, debe hacer frente a amenazas violentas contra la paz, desarmar y desmovilizar a excombatientes, proteger a los civiles, proteger instalaciones e infraestructuras clave y prestar asistencia en la reforma y el establecimiento de instituciones encargadas de la seguridad nacional, como el ejército y la policía.

22. No son sólo las tareas en materia de seguridad las que se han ampliado en las operaciones de mantenimiento de la paz; debemos reconocer colectivamente que la seguridad es sólo una parte de la búsqueda de una paz estable. Este reconocimiento

se refleja en el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y del Fondo para la Consolidación de la Paz. La consolidación de la paz no puede comenzar una vez concluida la operación de mantenimiento de la paz. No se trata de una estrategia de salida del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, sino del principio que informa su despliegue. Incluso en el proceso de estabilización inicial debemos comenzar a atacar los síntomas de la privación crónica y comenzar la labor a largo plazo de consolidar una paz sostenible. Por ello estamos empezando a hacernos cargo de una gama más amplia de tareas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, y a prestar apoyo y asistencia a las capacidades locales en esferas como la administración pública, la reestructuración de las instituciones encargadas de velar por el imperio de la ley y la gobernanza a nivel local. También por ello estamos reflexionando cada vez más sobre la cuestión de cómo colaborar con las comunidades locales y movilizarlas para que asuman su parte de responsabilidad en el proceso, sin la cual no existe una verdadera consolidación de la paz. Es preciso contar con las competencias necesarias para poder planificar y llevar a cabo eficazmente esas tareas de índole no militar desde el comienzo.

23. La quinta razón es que el mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe ser capaz de colaborar eficazmente con agentes cada vez más diversos con competencias en materia de mantenimiento de la paz, tanto si son de las Naciones Unidas como si no. En particular, la participación de las estructuras regionales en las tareas de mantenimiento de la paz ha de ser bien recibida, pues brinda nuevas oportunidades de obtener beneficios netos en la capacidad colectiva de promover la paz y la seguridad bajo las responsabilidades que marca la Carta de las Naciones Unidas. Para aprovechar ese potencial y cumplir fielmente las responsabilidades de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad, debemos colaborar activamente con nuestros asociados. Para llevar a cabo operaciones de paz imparciales, amplias y de alcance global se precisa una visión compartida, criterios comunes y marcos de cooperación. La Secretaría puede desempeñar un papel importante a la hora de establecer dichos criterios y de facilitar alianzas eficaces entre las organizaciones regionales.

IV. Cómo encarar los retos: adaptación, flexibilidad y profesionalismo

24. Para encarar con éxito los retos descritos y alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz, propongo un programa de cinco esferas prioritarias en las que, a mi juicio, debemos centrar nuestros esfuerzos colectivos: alianzas, doctrina, personas, organización y recursos. El Comité Especial ha identificado ya algunos de estos elementos. Invitaría al Comité a que, en su próximo período de sesiones, explore con la Secretaría la mejor forma de impulsar la ejecución de dicho programa.

Alianzas

25. Lo esencial y lo más difícil de toda operación de paz compleja, como ha indicado el Comité Especial, es la integración de todas las partes del sistema de las Naciones Unidas en la planificación y ejecución de las operaciones sobre el terreno. La diversidad de capacidades que el sistema de las Naciones Unidas puede desplegar con posterioridad a un conflicto no tiene parangón: con todo, nuestros resultados

a la hora de sacar provecho de ese potencial son desiguales. En julio de 2005, mi Comité de Políticas puso en marcha una importante iniciativa para hacer de la integración el principio rector de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

26. Una iniciativa clave es aplicar la planificación integrada en la Sede y sobre el terreno en todas las fases de una operación de paz, desde la fase de preparación previa al mandato, pasando por el inicio de la misión, la ejecución del mandato y el examen periódico, hasta su finalización. La planificación general integrada potenciará la capacidad de la Secretaría para definir responsabilidades de ejecución y mejorar la rendición de cuentas sobre el terreno. He dado a conocer nuevas pautas sobre las misiones integradas para ayudar a clarificar la autoridad, las funciones y las responsabilidades de los diferentes miembros del sistema de las Naciones Unidas. Este es un paso importante para facilitar una mayor coherencia en las misiones integradas y determinar en qué esferas es preciso establecer mejores marcos para definir y coordinar prioridades. Un ejemplo claro es la necesidad de compaginar el deber de hacer efectivo el dividendo de la paz, por ejemplo mediante proyectos de efecto inmediato, con la necesidad de poner en marcha programas de fomento de la capacidad a largo plazo que son fundamentales para la consolidación de una paz sostenible. Como parte de este esfuerzo de coordinación, necesitamos ponernos de acuerdo en directrices detalladas sobre cómo cooperar con nuestros asociados para la asistencia humanitaria y el desarrollo a fin de establecer un orden de prioridades y lograr su cumplimiento oportuno.

27. El examen interinstitucional del proceso integrado de planificación de misiones es el primer paso hacia el cumplimiento de este compromiso y debe estar concluido en la primera mitad de 2006. Como ha recomendado el Comité Especial, de dicho examen saldrán, entre otros productos prioritarios, un manual sobre el proceso integrado y un curso de capacitación para todos los interesados, que serán instrumentos importantes para facilitar la difusión del proceso revisado. La aportación de los Estados Miembros será un paso importante para garantizar la calidad y la eficacia de dichos instrumentos.

28. A fin de lograr los máximos efectos en los países que salen de situaciones de conflicto, es preciso aglutinar de manera coherente las capacidades diferenciadas de las diversas partes del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene especiales competencias en cuestiones relativas a las esferas militar y policial de las operaciones de paz. Sin embargo, en una operación de paz compleja son necesarias también competencias en materia de derechos humanos, elecciones, fomento de la capacidad y actividades humanitarias y de desarrollo, todas ellas piezas fundamentales de un proceso de recuperación sostenible. En este contexto debemos forjar alianzas estratégicas en el sistema de las Naciones Unidas basadas en criterios de complementariedad para reducir la duplicación de tareas entre los diversos agentes, en particular en tareas intersectoriales como el desarme, la desmovilización y la reintegración, el imperio de la ley, la reforma del sector de la seguridad, la administración pública y el apoyo a los procesos políticos. Aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz cuenta con expertos funcionales en esas esferas, ninguna de ellas se presta a una segmentación clara: las experiencias de las normas integradas sobre desarme, desmovilización y reintegración y del Servicio de Actividades relativas a las Minas han puesto de manifiesto la manera en que cada uno de los asociados de las Naciones Unidas aporta sus propias ideas y competencias a la empresa colectiva. Necesitamos determinar quiénes son los asociados clave en contextos de recuperación

después de un conflicto y los tipos de acuerdos de colaboración necesarios para lograr la sinergia de las actividades en esferas funcionales diferentes. La reforma del sector de la seguridad en países que salen de situaciones de conflicto es una de las esferas concretas en que los asociados pertinentes de las Naciones Unidas deben elaborar un marco estratégico de acción coordinada basado en la determinación de las competencias y los conocimientos existentes y los medios para lograr su despliegue efectivo.

29. La aparición de las organizaciones regionales como agentes de mantenimiento de la paz por derecho propio brinda buenas oportunidades de colaboración con las Naciones Unidas. En la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005 se afirmó la importancia de nuestra relación y existe ya un alto grado de cooperación operacional con diversos agentes regionales. El reto es traducir esa experiencia en marcos previsibles para la cooperación en operaciones de paz. Uno de los posibles mecanismos es la negociación de acuerdos de cooperación, como los que se han concertado ya con la Unión Europea, sobre criterios comunes de mantenimiento de la paz, actividades de capacitación y ejercicios conjuntos, comunicaciones y prácticas recomendadas. Dichos mecanismos deben incluir, como se propuso en la Cumbre Mundial 2005, acuerdos para la utilización de capacidades regionales en apoyo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En el pasado hemos estudiado posibles marcos que facilitarían nuestra cooperación. Creo que ha llegado el momento de pasar a la acción y llevar a la práctica esos acuerdos. Como no se puede aplicar en todos los casos el mismo planteamiento, propongo que se estudie con cada asociado interesado la elaboración de modalidades concretas de cooperación operacional en las tareas de mantenimiento de la paz.

30. A ese respecto, el Comité Especial ha subrayado la necesidad de estrechar la relación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana. La Secretaría viene abogando desde hace algún tiempo por el reforzamiento de las capacidades africanas en materia de mantenimiento de la paz, incluida la capacitación del personal militar y policial africano, la identificación y evaluación sistemáticas de las necesidades de la Unión Africana y el apoyo al fomento de las capacidades de planificación y gestión de la Unión Africana, en particular al establecimiento del Centro de Situación de la Unión Africana. Con la creación en octubre de 2004 de la Célula de Asistencia de las Naciones Unidas en la sede de la Unión Africana se pretende prestar apoyo específico en materia de planificación y gestión a la Misión de la Unión Africana en Darfur. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha despachado a la Célula de Asistencia expertos militares y policiales y expertos en finanzas y logística, en apoyo de la Misión de la Unión Africana.

31. Sin embargo, hasta ahora, el apoyo de la Secretaría a la Unión Africana ha estado en función de las necesidades, ha respondido más a situaciones imprevistas que a una estrategia, ha sido administrado por personas y coordinadores diferentes y se ha sufragado con fondos destinados al funcionamiento de la Secretaría de las Naciones Unidas. No se ha asignado a la nueva asociación ni personal dedicado específicamente a funciones relacionadas con ella ni un presupuesto propio. El Comité Especial ha recomendado concretamente un programa de más largo plazo que funcionaría a base de intercambios y adscripciones de personal y pondría a disposición de la Unión Africana una capacidad básica de planificación y asesoramiento. El compromiso contraído en la Cumbre Mundial 2005 de establecer un plan decenal de fomento de la capacidad con la Unión Africana constituye una oportunidad de llevar a la práctica una alianza estratégica a largo plazo. La Unión Africana ya ha indicado

a las Naciones Unidas en qué esferas desea impulsar dicha alianza y ha hecho especial hincapié en la necesidad de apoyo para potenciar su capacidad de mantenimiento de la paz. Para responder a esa petición, propongo la creación en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de una dependencia con capacidad a tiempo completo y en régimen de dedicación exclusiva que serviría de centro de coordinación único para la Unión Africana y otros asociados sobre cuestiones relacionadas con las actividades de mantenimiento de la paz de la Unión Africana. En dicha dependencia se originarían las estrategias de fomento de la capacidad y se coordinarían y llevarían a efecto las tareas de asistencia y apoyo relacionadas con el mantenimiento de la paz. Tendría carácter interdisciplinario y estaría integrada por expertos en logística, capacitación, doctrina y planificación estratégica y operacional, esferas consideradas prioritarias.

Doctrina

32. Hacer frente a los desafíos del futuro y trabajar con éxito en alianzas exige que definamos y articulemos claramente qué puede hacer el mecanismo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y de qué manera. Este es el primer paso hacia el establecimiento de criterios de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que puedan traducirse en pautas para las misiones y el personal sobre el terreno. Aunque cada operación de mantenimiento de la paz tiene sus propias características, las Naciones Unidas han adquirido a lo largo de decenios un enorme acervo de experiencia en la materia. El Comité Especial ha recomendado reiteradamente que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recopile las mejores prácticas de muy diversas fuentes nacionales, regionales y sobre el terreno, y que, en base a ellas, elabore políticas, procedimientos y directrices genéricas de mantenimiento de la paz.

33. En 2005 abordamos, en el marco de un esfuerzo general, la tarea de aplicar la recomendación del Comité. Habida cuenta de la gran ambigüedad e incertidumbre que rodea los preceptos más básicos de mantenimiento de la paz, dicha tarea plantea enormes dificultades. ¿Qué se entiende por términos como “mantenimiento vigoroso de la paz” y qué significa eso para un oficial de policía o un soldado que presta servicios en una misión? ¿Se refiere a tareas similares de una misión a otra? ¿Cuáles son las condiciones en las que adoptamos enfoques especiales sobre la protección de los civiles? ¿Qué implican tareas como el apoyo a la ampliación de la autoridad del Estado y qué puede utilizar como guía un miembro civil del personal de mantenimiento de la paz en sus tareas de asesoramiento y apoyo en lo que respecta, por ejemplo, al fortalecimiento del imperio de la ley? Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz no facilitan el tipo de orientación detallada que el personal necesita sobre el terreno. La terminología utilizada es objeto de debate, como ha indicado el Comité Especial. ¿Estamos de acuerdo en que el término “operaciones de paz” describe operaciones pluridimensionales con amplios mandatos en las que no se descarta una respuesta contundente en apoyo de medidas políticas, humanitarias y de desarrollo a fin de asegurar una paz sostenible? ¿Estamos de acuerdo en que esta descripción refleja con más exactitud las funciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la actualidad? Se trata de preguntas fundamentales a las que debemos dar respuesta precisamente cuando nos disponemos a abordar un nuevo programa para mejorar la manera en que respondemos colectivamente a situaciones de conflicto en el mundo de hoy. El Comité Especial tiene un papel particular que cumplir en el debate, dado el ámbito específico de su labor y los conocimientos que aportan sus miembros a las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz.

34. El proyecto de orientación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ofrece un marco que facilita esa labor. Consta de tres componentes: en primer lugar, la realización de un inventario de la práctica escrita que existe en las tareas de mantenimiento de la paz, gestión de las misiones y apoyo; en segundo lugar, la definición, por orden de prioridad, de las esferas en que es necesario un mayor desarrollo de políticas y la designación de los encargados de redactar los materiales de orientación pertinentes; en tercer lugar, el establecimiento de un sistema que facilite el examen de los materiales de orientación y su difusión a las misiones. Los resultados de esta labor sustancial, que se llevará a cabo en el transcurso de varios años, condicionarán y guiarán la capacitación, el desempeño y la evaluación del personal, con el objetivo de facilitar la gestión y coordinación de las misiones. Será una doctrina de carácter orgánico, capaz de adaptarse a las experiencias y condiciones existentes. Llevarla a la práctica requerirá el compromiso y el apoyo activos de los Estados Miembros y la voluntad de compartir experiencias, políticas y directrices de mantenimiento de la paz en cada uno de los tres componentes. Invito al Comité Especial a explorar con la Secretaría cómo se podrían establecer mecanismos prácticos que faciliten dicha interacción.

Personal

35. Casi seis decenios de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han demostrado que el éxito de nuestra empresa colectiva depende de las personas que la integran. Pese a la prolongada duración de esta experiencia y al reconocimiento de que el mantenimiento de la paz es una función básica de la Organización, las Naciones Unidas no han establecido programas de formación propiamente dichos para el personal civil profesional de mantenimiento de la paz ni han hecho inversiones en ellos. De los 5.117 funcionarios de contratación internacional que actualmente prestan servicios en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, 4.087 tienen contratos de un año o menos de servicio limitados a una operación u oficina particular y 695 han sido asignados de otras dependencias del sistema de las Naciones Unidas. Solamente 335 de ellos son oficiales del Servicio Móvil y, por ello, disfrutan de condiciones de servicio que reconocen las responsabilidades singulares en materia de despliegue rápido, movilidad y condiciones de trabajo difíciles que habitualmente se espera que cumpla ese cuadro de personal.

36. Esas condiciones complican de manera significativa la contratación y retención de funcionarios y cuadros directivos altamente calificados, profesionales, capaces y responsables. Será preciso ahora redoblar los esfuerzos por cumplir ese objetivo, mediante la planificación y las actividades orientadas a satisfacer las necesidades de recursos humanos que se hayan observado, basándose en evaluaciones de la evolución de las necesidades en el último decenio y los proyectos a mediano plazo; el establecimiento de condiciones de servicio apropiadas y armonizadas; las oportunidades efectivas de capacitación y experiencia laboral para formar un personal que pueda satisfacer las necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz; la simplificación de los sistemas de recursos humanos, los reglamentos y el conjunto de remuneración y prestaciones de manera que aseguren la administración y gestión oportunas y responsables; y el establecimiento de sistemas eficaces de conducta y disciplina que permitan mantener las más elevadas normas de comportamiento y responsabilidad.

Personal civil

37. La falta de un cuerpo básico de personal profesional de mantenimiento de la paz supone el desafío más importante para poder satisfacer las complejas demandas de las operaciones de paz actuales y futuras. En la medida en que evolucionan y se amplían las tareas de las operaciones de paz, el personal civil de experiencia y capacitado pasa a desempeñar un papel central en la concepción y aplicación de los mandatos de las misiones. Hasta el momento no hemos podido establecer un servicio de carrera estable para el personal civil desplegado sobre el terreno. Sin seguridad en el empleo ni oportunidades de desarrollo profesional, se pierden los mejores trabajadores y no se llega a institucionalizar el acervo de conocimientos, aptitudes y capacidad de dirección del que podrían beneficiarse las operaciones de paz futuras, en particular en la etapa inicial de una misión, cuando el despliegue rápido de personal experimentado reviste una importancia crucial. Como parte de la reforma de gestión de la Secretaría, he iniciado un examen de las condiciones de servicio en todo el sistema de las Naciones Unidas a fin de estudiar cómo podríamos armonizar las condiciones de servicio y aumentar la movilidad en el sistema de las Naciones Unidas y adaptar el estatuto y reglamento del personal a las necesidades de una organización compleja. Como había solicitado la Asamblea General, la Secretaría le presentará, en la continuación de su sexagésimo período de sesiones, un informe sobre la reforma del cuadro de Servicio Móvil y, en su sexagésimo primer período de sesiones, un informe sobre las condiciones de servicio del personal que presta servicios sobre el terreno.

Dirección de la misión

38. El Comité Especial ha señalado la necesidad de la selección y capacitación rápidas del personal de dirección para las misiones. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz elabora actualmente una directriz de política sobre el nombramiento de jefes de misión de categorías superiores, que incluye descripciones detalladas de las funciones del puesto y las competencias necesarias, tales como la experiencia en funciones de dirección y gestión, conocimientos sobre la región y el país y la voluntad de promover la integración efectiva de las actividades de las Naciones Unidas. En esa directriz se reconoce la importancia de que, al seleccionar personal para ocupar altos cargos de dirección, se tengan en cuenta las consideraciones sobre la representación geográfica y de los géneros y se establecen requisitos de cumplimiento obligatorio en cuanto a la capacitación de los cuadros directivos. El Programa de orientación para altos mandos, iniciado en junio de 2005, consiste en un curso obligatorio de una semana que deben tomar todos los responsables de misiones. La Secretaría está dispuesta a examinar con el Comité Especial durante su período de sesiones las cuestiones relativas a los cuadros directivos y a la selección.

Formación

39. En atención a la solicitud hecha por el Comité Especial de que se estableciera una dependencia de capacitación multidimensional única, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz creó el Servicio Integrado de Capacitación. El Servicio comprende el Servicio de Capacitación y Evaluación de la División Militar, la Sección de Capacitación de Personal Civil de la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones y medios de la División de Policía, y será el centro de coordinación en la Sede de las actividades de los centros integrados de capacitación ya establecidos en muchas misiones sobre el terreno. El Servicio Integrado de Capacitación está

elaborando una estrategia para formular una política integrada a nivel de departamento que incluirá cursos de orientación general, capacitación en esferas intersectoriales como la conducta y la disciplina y capacitación funcional de especialistas.

40. El Servicio Integrado de Capacitación aprovechará la labor que se viene realizando en materia de doctrina y orientaciones y conducta y disciplina, así como la experiencia adquirida y las buenas prácticas, y a su vez proporcionará información que contribuirá a esos trabajos. La capacitación, las orientaciones y las buenas prácticas se enlazan de hecho en una relación triangular que colectivamente tendrá un resultado superior a la suma de sus partes componentes. La interrelación satisfactoria de esos elementos y, en particular, el éxito del Servicio Integrado de Capacitación dependerán de las aportaciones y experiencias de los Estados Miembros, las organizaciones regionales y los centros nacionales y regionales de capacitación para el mantenimiento de la paz. Los módulos de capacitación estándar existentes ilustran las ventajas que se derivan de una cooperación estrecha y proporcionan la base sobre la que el Servicio seguirá trabajando. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz propone establecer un mecanismo con los Estados Miembros y las organizaciones regionales interesados para intercambiar material didáctico y, cuando corresponda, elaborar directrices y cursos de capacitación comunes. Además, el Servicio Integrado de Capacitación creará un equipo de instructores para apoyar las actividades de capacitación de las Naciones Unidas dirigidas a los países africanos y los nuevos países que aportan contingentes. Se propone que ese equipo esté ubicado en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia), desde donde apoyará también la capacitación para misiones sobre el terreno. La Secretaría espera examinar más a fondo la capacitación integrada con el Comité Especial en su período de sesiones de 2006.

Normas de conducta y disciplina

41. Las amplias recomendaciones sobre la cuestión de la explotación y el abuso sexuales formuladas por el Comité Especial en su informe de 2005 merecen una respuesta sustantiva y, con ese fin, en el anexo al presente informe figuran más detalles sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité. No obstante, desearía destacar en particular el logro que representa la creación de grupos de conducta y disciplina aquí en la Sede y en ocho operaciones de mantenimiento de la paz. Estos grupos se encargan de supervisar, formular políticas y dar orientaciones sobre todas las cuestiones de conducta y disciplina que afectan al personal de mantenimiento de la paz, así como de dar seguimiento a los casos de conducta indebida. La creación de esos grupos, que constituyen un recurso esencial para prestar asistencia a los responsables en el cumplimiento de sus responsabilidades administrativas y de mando, es un paso fundamental para enfrentar los problemas de conducta de manera sistemática y global.

42. Para que preste apoyo a los equipos sobre el terreno, elabore las políticas, los procedimientos y las directrices de conducta y disciplina y supervise su aplicación, y para que actúe como enlace con los países que aportan contingentes, propongo transformar el grupo que actualmente funciona en la Sede en una dependencia deontológica y disciplinaria, de carácter integrado y permanente, que formaría parte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Organización

43. El Comité Especial planteó el año pasado una pregunta muy importante: ¿en qué medida la complejidad de los mandatos afecta a la eficacia operacional de las misiones de mantenimiento de la paz? La amplitud de las tareas de que se ocupa hoy día el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la eficiencia y cohesión que exige su cumplimiento satisfactorio plantean desafíos fundamentales para la organización y ejecución de las operaciones de paz. Para que las operaciones multidimensionales integradas sean eficaces y coherentes y se ejecuten con responsabilidad, sus estructuras y procesos tienen que reflejar esos objetivos. La organización particular de cada misión sobre el terreno refleja el contexto en que realiza sus operaciones; promover una uniformidad rígida en todas las misiones sería contraproducente. Al mismo tiempo, un cierto grado de previsibilidad en la organización, la estructura y los procesos contribuiría considerablemente a la eficacia y unidad de las operaciones sobre el terreno y permitiría que el personal nuevo se integre y cumpla sus funciones más fácilmente y con efectividad. Ello se puede facilitar utilizando las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores para elaborar modelos de misiones. Aunque esos modelos deben ser flexibles, su preparación proporcionaría a los responsables de misiones sobre el terreno estructuras organizativas genéricas, basadas en las buenas prácticas y la experiencia adquirida, que les ayudarían a ser eficaces y eficientes y a rendir cuentas de su labor. Los modelos también serían instrumentos útiles para facilitar la comunicación y cooperación entre las misiones. Algunos de los componentes esenciales de los modelos de misiones ya se están aplicando sobre el terreno, como los grupos de conducta y disciplina, las dependencias integradas de capacitación, los oficiales y coordinadores de prácticas recomendadas y los centro de operaciones conjuntas y centros mixtos de análisis de la misión.

44. Otro ámbito en el que habrá que introducir mejoras significativas para lograr un equilibrio entre la complejidad de los mandatos y la eficiencia operacional es en el examen y evaluación periódicos del desempeño de las misiones. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ya cuenta con cierta capacidad para evaluar los componentes militar y de policía de las misiones de mantenimiento de la paz y supervisar la aplicación de las recomendaciones conexas. La Secretaría seguirá trabajando para fortalecer esa capacidad, que presta un apoyo importante a los funcionarios superiores de misiones, así como a la Sede, a la hora de encarar los problemas que conllevan las operaciones de paz complejas.

45. Para que haya misiones sobre el terreno integradas y cohesionadas tiene que haber cohesión e integración en la Sede. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se ha beneficiado de un aumento en el número de expertos militares y de policía y de especialistas civiles y desde el punto de vista funcional está más reforzado. Es necesario continuar e institucionalizar esa tendencia, asegurarnos de que en la Sede disponemos de expertos con conocimientos apropiados para prestar apoyo en relación con la amplia variedad de funciones militares y no militares de las operaciones de paz complejas y dar a los expertos funcionales el papel destacado que les corresponde en la planificación y gestión de las misiones sobre el terreno. El profesionalismo y la eficacia requieren de la cooperación cohesionada en todas las esferas de especialización funcional. Los procesos de consulta múltiples y separados constituyen una pérdida de tiempo y recursos valiosos. Lo que es aún peor, la falta de procesos cohesionados de planificación y apoyo puede conducir a deficiencias en la supervisión o a omisiones que pueden perjudicar el éxito de una misión. La institucionalización de mecanismos de apoyo genéricos interdepartamentales encargados

de la capacitación, orientación y conducta y disciplina es un paso de avance importante para que la Sede mantenga la cohesión, rinda cuentas y funcione con eficacia como exigen las operaciones sobre el terreno complejas. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deberá seguir adaptando sus procesos y estructuras durante los próximos cinco años a fin de sacar el máximo provecho a esa tendencia, institucionalizar los conocimientos y la experiencia, aprovechar bien los escasos recursos y prestar apoyo eficaz y cohesionado a las operaciones sobre el terreno. Ese tipo de adaptación es también un componente importante al establecer alianzas transparentes y eficaces con los Estados Miembros, los asociados de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales.

46. En 2006 la Secretaría continuará estudiando la mejor manera de configurar el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para alcanzar esos objetivos. Espero que los Estados Miembros, muchos de los cuales han tenido que lidiar con problemas similares al preparar a sus estructuras nacionales para hacer frente a los desafíos que suponen las operaciones de paz, se sumen a esos esfuerzos. Las experiencias de muchos sistemas nacionales en el establecimiento de una capacidad integrada de planificación y apoyo para operaciones sobre el terreno a nivel mundial pueden ofrecer ideas valiosas y prácticas recomendadas sobre cómo abordar el problema de utilizar la diversidad de conocimientos especializados existentes en la Sede en las esferas militar, de policía, especialidades civiles, asuntos políticos, financieros y de logística, recursos humanos y apoyo a la información pública para prestar apoyo a las misiones sobre el terreno durante su ciclo vital con el máximo nivel posible de cohesión y efectividad.

Recursos

47. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se mantienen o fracasan en dependencia de que dispongan de capacidad suficiente para cumplir los mandatos encomendados. Los recursos deben utilizarse de la manera más eficaz en función de los costos y debe darse cuentas de su empleo, y a la vez su gestión debe mejorar constantemente. La adaptación de los reglamentos de las Naciones Unidas de modo que permitan lograr eficiencia en la administración de una organización que trabaje sobre el terreno a nivel mundial es uno de los elementos que necesitamos examinar y que es un componente central del proceso de reformas de la gestión que he propuesto. Ello permitiría a la Secretaría reasignar los recursos existentes a los lugares en que surjan las necesidades, de manera flexible, eficiente y transparente y sin incurrir en nuevos gastos cada vez que se presenta una nueva tarea.

48. En los casos en que los Estados Miembros inviertan sus escasos recursos, tenemos la obligación de maximizar los efectos de la inversión. Para ello hay que adoptar medidas oportunas basándose en evaluaciones sobre riesgos y gastos y realizar procesos innovadores que sean flexibles y rentables. Un ejemplo que demuestra que la Secretaría ha procurado adaptar necesidades definidas claramente a los recursos limitados de que dispone es la creación de capacidad militar y de policía de despliegue rápido. Se trata de una necesidad evidentemente urgente y reconocida por los Estados Miembros. Sin embargo, las soluciones que hemos propuesto intentan conciliar esa necesidad con las realidades presupuestarias. La Secretaría no propuso establecer fuerzas de reserva en gran número, sino que, en cambio, se centró en crear una pequeña reserva de personal con competencias profesionales orientadas a las esferas en que fueran más necesarias. Las propuestas de crear una fuerza de policía de reserva permanente y una capacidad de reserva militar de despliegue rápido

reflejan esos objetivos. No obstante, en última instancia, para lograr que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sean eficaces en función de los costos, se hace necesario decidir en colectivo cuáles son las prioridades de las operaciones de paz futuras, de manera que podamos asignar en consecuencia y utilizar de manera novedosa los limitados recursos de que disponemos. Cabe preguntarse: ¿será el desarrollo de la capacidad de mantenimiento de la paz de los países de África un objetivo central en los próximos cinco a 10 años? ¿Es acaso necesario concentrar los esfuerzos en la capacidad de especialistas civiles? ¿Disponemos de recursos suficientes para establecer una comunicación con los amplios sectores de la opinión pública de los países que acogen operaciones de mantenimiento de la paz, así como de nuestros países de origen? Si consideramos que estas interrogantes representan prioridades urgentes, será necesario asignar recursos para alcanzar esos objetivos. Corresponde a la Secretaría la tarea de utilizarlos con responsabilidad y eficacia para que produzcan el máximo efecto.

Fuerza de policía de reserva permanente

49. No obstante los considerables avances registrados, la demanda de personal de policía calificado para cumplir los mandatos de las operaciones de paz contemporáneas en los ámbitos de la seguridad pública, la reforma del sector de la seguridad, el restablecimiento del orden público y la creación de capacidad a nivel local es mucho mayor que la capacidad existente actualmente. Para satisfacer esa demanda, propuse crear una fuerza de policía de reserva permanente, iniciativa que hizo suya la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005.

50. Durante 2005 el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz trabajó en estrecha colaboración con los Estados Miembros para desarrollar mejor el concepto de la fuerza de policía permanente. Esa fuerza contará inicialmente con 25 expertos en puestos del cuadro orgánico y dos funcionarios en puestos de apoyo administrativo que prestarán servicios por un período de dos a tres años. La fuerza tendrá una doble función: poner en marcha rápidamente las operaciones del componente de policía de las nuevas misiones de paz de las Naciones Unidas, incluso funcionando como cuartel general de la policía de las Naciones Unidas en la fase inicial de una operación; y prestar asistencia a los componentes de policía de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en curso, incluso mediante auditorías de las operaciones y asistencia especializada en las esferas de la gestión de los componentes de policía y la creación de capacidad a nivel local.

51. La fuerza de policía permanente funcionará como un equipo cohesionado, que rendirá cuentas, por conducto de su Director, al Asesor de Policía del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sería la autoridad encargada de decidir el despliegue de la fuerza, la cual, una vez desplegada sobre el terreno, rendiría cuentas al Comisionado de Policía de la misión pertinente. La mayor parte del tiempo la fuerza estará desplegada sobre el terreno, normalmente con asignaciones de entre tres y cuatro meses. Propuse que, para facilitar la máxima coherencia, el lugar de destino de la fuerza, al menos durante su primer año de operaciones, fuera Nueva York. Al finalizar el primer año, la Secretaría realizará un examen de la fuerza de policía permanente para evaluar su funcionamiento y la posible necesidad de adaptar y ampliar más la iniciativa.

52. Espero que durante su próximo período de sesiones el Comité Especial una vez más considere favorablemente la propuesta sobre la fuerza de policía permanente. De ser aprobada, la Secretaría propondría comenzar de inmediato la contratación por concurso con miras a desplegar la fuerza en su primera asignación en el segundo semestre de 2006. La contratación se realizará mediante los sistemas de nombramientos nacionales de los Estados Miembros y el sistema Galaxy de las Naciones Unidas. Las descripciones de las funciones, las directrices de contratación y selección y los programas de capacitación están en proceso de elaboración por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Aumento de la capacidad militar de despliegue rápido

53. La escasez de capacidad militar de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz es motivo de mucha preocupación. El Comité Especial ha reconocido la importancia de disponer de una capacidad de reserva adecuada, mientras que la Cumbre Mundial de 2005 señaló la necesidad de aumentar la capacidad de despliegue rápido para las operaciones de mantenimiento de la paz que enfrenten problemas o crisis graves. Pese a ello, los Estados Miembros no aprobaron la propuesta de la Secretaría de crear una reserva estratégica. Sigo estando convencido de que es necesario hallar una solución viable que permita conciliar la necesidad de utilizar eficazmente los escasos recursos con la necesidad imprescindible de proteger las vidas del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la integridad de la misión proporcionando oportuna y efectivamente reservas externas cuando la situación lo requiera. No hacerlo supondría un incumplimiento de nuestro deber. En un momento en que se decide el rumbo que seguiremos para lograr iniciativas sostenibles de consolidación de la paz, sería una amarga ironía que condenáramos a las misiones futuras al fracaso. Con la cooperación del Comité Especial, la Secretaría seguirá estudiando posibles opciones para aumentar la capacidad de reserva de despliegue rápido. Las tres opciones que se examinan actualmente son la concertación de arreglos regionales de apoyo a las operaciones de paz de las Naciones Unidas; la contribución por parte de los países que aportan contingentes de fuerzas de despliegue rápido por períodos breves; y los acuerdos de cooperación entre misiones cuando la proximidad y las condiciones sobre el terreno lo permitan. Considero que las tres opciones deberían aplicarse paralelamente; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ya ha hecho progresos en el desarrollo de los conceptos para la cooperación entre misiones. Abrigo la esperanza de que colectivamente seamos capaces de llevar adelante esta labor durante el período de sesiones del Comité.

V. Observaciones

54. La actividad básica del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz consiste en planificar, ejecutar y apoyar las operaciones de paz integradas y facilitar su transición. Por respeto al personal de mantenimiento de la paz de los Estados Miembros y a las poblaciones a las que prestamos servicios, tenemos la obligación de cumplir esas tareas de modo que se reduzcan al mínimo los riesgos a que se exponen y garantizar al máximo su seguridad y bienestar. Por respeto a las poblaciones a las que prestamos servicios, tenemos la obligación de llevar a cabo las actividades de manera eficaz y responsable. Para ello es indispensable encarar las operaciones de mantenimiento de la paz con eficacia y profesionalismo. Las cinco prioridades que esbozo en el presente informe representan los elementos básicos para

alcanzar ese profesionalismo. Esas prioridades no se cumplirán en un año. Considero, en cambio, que constituyen la base para establecer un programa de cinco años para las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que permitirá preparar mejor las operaciones de mantenimiento de la paz a nivel mundial, incluidas las operaciones de paz de las Naciones Unidas, para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Espero que las consultas constantes y amplias con el Comité Especial permitan desarrollar y adaptar esas cinco prioridades. Invito al Comité Especial a que en su período de sesiones de 2006 se sume a la Secretaría en la ejecución de ese nuevo programa.

Anexo

Aplicación de las recomendaciones formuladas en la continuación del período de sesiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sobre una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

I. Logros principales

1. La recomendación general de mi Asesor Especial sobre la cuestión de la explotación y el abuso sexuales (véase A/59/710) es que las Naciones Unidas deben establecer y aplicar una política de tolerancia cero respecto de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Con ese fin, durante el último año el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se dedicó a concienciar al personal de dirección y mando sobre la responsabilidad que le compete de hacer frente a la explotación y el abuso sexuales, impartió capacitación sobre las normas de conducta establecidas y llevó a cabo investigaciones sobre denuncias de abusos cometidos. Se elaboró material genérico de capacitación sobre la prevención de la explotación y el abuso sexuales, que ya es parte obligatoria de los programas de orientación para el personal de mantenimiento de la paz de todas las categorías. Insto a los Estados Miembros a que incorporen esos materiales en los cursos de capacitación previa al despliegue de su personal militar.

2. En el período comprendido desde el 1° de enero de 2004 hasta mediados de octubre de 2005, se realizaron investigaciones sobre denuncias de actos de explotación y abuso sexuales cometidos por 264 miembros del personal de mantenimiento de la paz, que dieron como resultado la destitución sumaria de 16 civiles y la repatriación de 132 militares, incluidos 7 comandantes. Las misiones han puesto en práctica un conjunto de medidas para prevenir y combatir la explotación y el abuso sexuales, entre ellas campañas de carteles públicos; el nombramiento de funcionarios encargados de recibir las denuncias; la designación como recintos y zonas de acceso prohibido de aquellos lugares en los que se sospecha o conoce que se practica la prostitución; y la preparación de códigos de conducta específicos para misiones concretas.

3. A fin de aplicar normas de conducta uniformes respecto de la explotación y el abuso sexuales, se han modificado los acuerdos jurídicos que se concertan con los expertos en misión y los países que aportan contingentes, con objeto de incluir las disposiciones específicas contenidas en mi boletín relativo a las medidas especiales para la protección contra la explotación sexual y el abuso sexual (ST/SGB/2003/13). Los arreglos contractuales con personal civil de mantenimiento de la paz están en proceso de modificación para incorporar en ellos las disposiciones de ese boletín.

4. El Departamento ha terminado de preparar un conjunto de procedimientos y directrices sobre actividades de información pública relativas a la explotación y el abuso sexuales. Esas actividades tienen por objeto ampliar la comunicación entre la Organización y las poblaciones de los países que acogen misiones, para informarles de la política de tolerancia cero ante la explotación y el abuso sexuales; facilitar la recepción de denuncias; e informar mejor a las víctimas de lo que ha ocurrido con sus denuncias y de los resultados de las investigaciones.

II. Recomendaciones pendientes de aplicación

5. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha iniciado la implantación en todas las misiones de un sistema electrónico seguro para transferir información sobre acusaciones de conducta indebida, incluidas denuncias sobre casos de explotación y abuso sexuales, a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y a la Sede. En la Sede se establecerá una base de datos amplia que se compartirá con las misiones para dar seguimiento a las denuncias e investigaciones, informar al respecto y tomar medidas complementarias en relación con todas las formas de conducta indebida del personal de mantenimiento de la paz de todas las categorías. Esa base de datos también permitirá garantizar que no se vuelva a contratar a quienes hayan cometido actos de esa índole.

6. En octubre de 2005 nombré un grupo de expertos jurídicos que brindará asesoramiento sobre las formas de asegurar que el personal de las Naciones Unidas y los expertos en misión rindan cuentas de los actos delictivos que cometan mientras prestan servicios en operaciones de mantenimiento de la paz. Se espera que el Grupo concluya su labor en el primer trimestre de 2006. Actualmente se prepara el nombramiento de expertos jurídicos que examinarán las otras dos cuestiones mencionadas en el párrafo 40 del documento A/59/19/Rev.1, a saber, las funciones de prestar asesoramiento sobre la cuestión de si las normas que figuran en el boletín ST/SGB/2003/13 podrían o no ser vinculantes para los miembros de los contingentes en el período previo a la conclusión por el país que aporta los contingentes de un memorando de entendimiento, y estudiar y proponer maneras de uniformar las normas de conducta aplicables a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

7. En espera de que se elabore una estrategia amplia sobre el bienestar y las actividades recreativas, se ha pedido a todas las misiones que, dentro de los límites de los recursos existentes, mejoren sus instalaciones y servicios de esparcimiento para el personal de mantenimiento de la paz de todas las categorías. Insto a los países que aportan contingentes a que se aseguren de que sus contingentes desplegados sobre el terreno dispongan de instalaciones y servicios para su bienestar y esparcimiento.

8. En relación con el apoyo a las víctimas, entretanto no se concluya y adopte una política amplia de las Naciones Unidas de apoyo a las víctimas de explotación y abusos sexuales cometidos por el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, se han dado instrucciones a las misiones para que remitan a toda persona que alegue haber sido víctima de explotación o abuso sexual por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a los servicios médicos y psicosociales existentes en el país de acogida de la misión, y que los gastos conexos se sufraguen con cargo a los presupuestos de las misiones.

III. Prioridades para el próximo año

9. Aunque se han hecho progresos significativos en la erradicación de la explotación y el abuso sexuales por parte del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, no todos los jefes, comandantes y miembros del personal están aplicando enérgicamente la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas. Insto a los Estados Miembros a que sigan transmitiendo a sus comandantes y personal militar que prestan servicios en operaciones de mantenimiento de la paz el mensaje categórico de que su apoyo y plena cooperación son indispensables para erradicar este problema. Por mi parte, me ocuparé de transmitirlo a los jefes de misión civiles.

10. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna han cooperado estrechamente en la transferencia de todas las investigaciones sobre faltas de conducta de la categoría I, que incluyen la explotación y el abuso sexuales, a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Exhorto a los países que aportan contingentes a que participen plenamente en las investigaciones administrativas que lleve a cabo la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el personal de sus contingentes para asegurarse de que las pruebas reunidas satisfagan los requisitos establecidos en sus jurisdicciones nacionales para el enjuiciamiento.

11. En el venidero período de sesiones del Comité Especial presentaré un proyecto revisado del modelo de memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes, de 1997, que incluirá todas las recomendaciones sobre la explotación y el abuso sexuales mencionadas en el documento A/59/19/Rev.1. Para lograr que la política de tolerancia cero tenga la máxima repercusión, es sumamente importante que esas recomendaciones se incorporen de forma tal que sean jurídicamente vinculantes tanto para las Naciones Unidas como para los países que aportan contingentes. Espero con sumo interés trabajar con los Estados Miembros en el examen del texto propuesto.