Naciones Unidas A/61/668

Asamblea General

Distr. general
13 de febrero de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones
Tema 33 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 2006 el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió al Secretario General que le presentara un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones contenidas en su informe. En el presente informe se examinan dichos progresos en los 12 últimos meses. En él se exponen los problemas y dificultades a los que se enfrentarán las operaciones de mantenimiento de la paz en el año próximo, en particular por lo que se refiere al aumento más reciente de la demanda de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la capacidad de la Organización para atenderla. Para reforzar las operaciones de paz y seguridad de las Naciones Unidas se reestructurará el departamento que se ocupa de las operaciones de mantenimiento de la paz en la Sede con objeto de promover una administración más eficaz y responsable, una mayor integración y capacidad, coherencia con los asociados en las operaciones de mantenimiento de la paz y una reducción oportuna y eficaz de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

En una matriz suplementaria (véase A/61/688/Add.1), se suministra información detallada sobre los avances logrados por la Secretaría en la aplicación de cada una de las recomendaciones formuladas por el Comité Especial en su período de sesiones sustantivo y la continuación de su período de sesiones de 2006.

* La presentación con retraso se debe a que el período de consulta sobre el proyecto de texto llevó más tiempo de lo que se esperaba en un principio.

07-23748 (S) 210207 220207

I. Introducción

1. En el presente informe sobre las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz destinado al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se exponen los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial en los 12 últimos meses y los problemas y dificultades a que se enfrentarán las operaciones de mantenimiento de la paz en el año próximo.

2. Puesto que éste es mi primer informe al Comité Especial, deseo manifestar mi agradecimiento al Comité y a los Estados Miembros que lo integran por su apoyo a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Actualmente, 113 Estados Miembros aportan personal militar y de policía a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Entre ellos hay países con experiencia de primera mano de los problemas que entraña la transición de una situación de conflicto a una de paz. La presencia de Estados en que en el pasado se desplegaron a su vez operaciones de mantenimiento de la paz demuestra que es posible lograr una recuperación eficaz después de un conflicto y la asistencia que pueden prestar al respecto las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Su participación también puede proporcionar ideas y perspectivas valiosos a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz sobre el terreno.

3. El carácter colectivo de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se ha visto aún más reforzado por el número de países que han vuelto a efectuar despliegues importantes de contingentes y policías en 2006. En unos momentos en que los recursos destinados a las operaciones de mantenimiento de la paz están sometidos a múltiples demandas globales, es grato observar que muchos países que ya llevan largo tiempo aportando contingentes y policía hayan aumentado notablemente sus contribuciones. La amplitud y la diversidad de Estados Miembros que participan en ellas es lo que hace de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz una empresa colectiva singular. Aprovechar esa diversidad al servicio de una causa común es un reto para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y, al mismo tiempo, constituye su potencial.

4. Ese potencial quedó bien demostrado en 2006. En el transcurso de un año que estuvo dominado por un aumento renovado, el redespliegue de cascos azules de las Naciones Unidas en el Líbano meridional y Timor-Leste y una falta de avances preocupante en el Sudán, en muchas otras partes del mundo se registraron logros notables. La organización de elecciones en la República Democrática del Congo y Haití, que alcanzó los objetivos propuestos, significó un verdadero punto de inflexión en la lucha prolongada de esos países por dejar atrás la situación de conflicto. En Liberia, los cascos azules de las Naciones Unidas ayudaron al nuevo Gobierno a lograr avances notables en la consolidación de la paz en el país. En Burundi, una transición bien planificada del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz a más largo plazo está contribuyendo a mantener los avances logrados en los cuatro últimos años. En el año pasado también se puso en marcha un proceso para consolidar la reforma de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que se había venido efectuando desde 2000 y preparar a la Organización, a lo largo de los próximos cinco años, para que haga frente a los retos que planteará en el futuro el mantenimiento de la paz.

5. Al prepararnos para comenzar el segundo año del programa de reforma denominado “Operaciones de paz 2010”, es importante evaluar las repercusiones del aumento más reciente de la demanda de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. En el presente informe se insta al Comité Especial a reflexionar sobre las repercusiones que entrañarán para nuestro empeño colectivo la magnitud actual de las operaciones para el mantenimiento de la paz, que no tienen precedentes. En la sección II se evalúan algunas de las consecuencias principales del aumento más reciente de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y los retos que plantea. En la sección III se examina cómo pueden las Naciones Unidas hacer frente a una demanda elevada y sostenida, mediante entre otras cosas, la reestructuración de la capacidad en la Sede, una colaboración más estrecha con sus socios, ya sean integrantes de las Naciones Unidas o no, y estrategias de mantenimiento de la paz selectivas y oportunas. En la sección IV se describen varios problemas operacionales decisivos que hay que tratar de resolver con carácter de urgencia en los próximos meses. Acompaña al presente informe una matriz suplementaria (véase A/61/668/Add.1), en la que se detalla cómo ha puesto en práctica la Secretaría las recomendaciones formuladas por el Comité Especial en sus informes de 2006.

II. El aumento más reciente de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: consecuencia y dificultades

6. Los miembros del Comité Especial están en buena posición para apreciar el nivel de actividades sin precedentes que tienen hoy las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Al acercarse a su fin el año 2006, había casi 100.000 hombres y mujeres desplegados en 18 operaciones de paz en todo el mundo, de los que 82.000 aproximadamente eran contingentes, oficiales de policía y observadores militares proporcionados por los países que aportan contingentes. Esas cifras han de aumentar aún más en 2007, cuando se hayan completado los despliegues que se están efectuando en el Líbano y Timor-Leste y teniendo en cuenta las perspectivas de que se establezcan nuevas operaciones de paz de las Naciones Unidas, ya sean misiones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales.

7. Sólo en los 36 últimos meses, se han puesto en marcha o se han ampliado nueve operaciones de paz de las Naciones Unidas: Burundi (Operación de las Naciones Unidas en Burundi), Côte d’Ivoire, la República Democrática del Congo, Haití, el Iraq, el Líbano, Liberia, el Sudán y Timor-Leste (Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste)), mientras que cuatro se han reducido o terminado (Burundi, Kosovo, Sierra Leona y, en el contexto de la operación anterior de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en ese país, Timor-Leste (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental)). La Secretaría ha recibido además el encargo de efectuar evaluaciones y, en algunos casos, de hacer una planificación previa, en relación con posibles operaciones futuras en la República Centroafricana, el Chad, Darfur y Nepal. Al mismo tiempo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha aumentado su apoyo administrativo y logístico a las misiones políticas especiales administradas por el Departamento de Asuntos Políticos y, en la actualidad, presta apoyo a 15 de esas oficinas locales. Más recientemente, ha ido aumentado de modo gradual su participación en la asistencia

prestada a los agentes regionales para que desarrollen su propia capacidad de mantenimiento de la paz, en particular prestando apoyo sustancial a la Misión de la Unión Africana en el Sudán.

8. El alcance de esa actividad no se puede medir sólo en números. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas se despliegan actualmente con mandatos complejos para ayudar a las autoridades nacionales a reconstruir el Estado después de períodos de conflicto devastadores y a menudo muy prolongados. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas reciben el mandato de contribuir a proporcionar seguridad y orden público a las poblaciones del país anfitrión, pero también de prestar apoyo para restablecer los servicios esenciales básicos y ayudar a empezar a hacer frente a las causas que están en la raíz del conflicto y son fundamentales para lograr una paz y un desarrollo sostenibles. Todo ello agrega al mandato una amplia variedad de tareas, cada una de las cuales exige atención, pericia y recursos adecuados (y con frecuencia, considerables), sobre el terreno y en la Sede. También exige un grado mucho más elevado de integración de la misión en todos los niveles y todas las fases.

9. Esta mayor actividad se produce en entornos que a menudo son inestables e inseguros y en los que, a pesar del establecimiento de un acuerdo de paz, la presencia de cascos azules de las Naciones Unidas puede encontrar la resistencia de facciones y grupos armados que quedan al margen del proceso de paz. En esos contextos inestables, las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno han de operar a un alto grado de sensibilidad y riesgo, lo que complica la ejecución de tareas complejas y la interacción con las poblaciones locales que más apoyo necesitan.

10. Incluso allá donde las condiciones políticas o de la seguridad son favorables, los retos operativos a que se enfrentan las operaciones de paz de las Naciones Unidas son abrumadores. El entorno en que se desenvuelven las operaciones modernas de mantenimiento de la paz es a menudo remoto y difícil, con escasas infraestructuras o comunicaciones. La operación de mantenimiento de la paz más amplia de las Naciones Unidas en la actualidad, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), está desplegada en un país del tamaño de Europa occidental que tiene sólo 300 millas de carreteras asfaltadas. Las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno se enfrentan con problemas prácticos como mercados locales de bienes y servicios limitados o muy debilitados, falta de disponibilidad de viviendas, de agua potable o de un suministro suficiente de alimentos frescos. Las dificultades logísticas y de suministro a que se enfrentan muchas misiones hacen del despliegue una cuestión muy compleja, en la que la velocidad es sólo uno de los varios aspectos que se han de tener en cuenta.

11. El aumento de las dificultades relacionadas con el número, el alcance, el tamaño y el entorno operativo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas repercute en el modo en que los Estados Miembros y la Secretaría dirigen las misiones sobre el terreno y les prestan apoyo. La atención que debe prestarse a la planificación, la puesta en marcha y el despliegue de misiones nuevas reduce la cantidad de tiempo y energía que se puede dedicar a las misiones en curso. Las repercusiones de ese hecho se hacen sentir con mayor frecuencia en los elementos que son más decisivos para la culminación debida y oportuna de una operación de mantenimiento de la paz: una reflexión sobre la estrategia y su revisión con carácter sistemático; la evaluación y adaptación de normas y planes en atención a la

evolución sobre el terreno; el seguimiento y la supervisión de las actividades de la misión y del personal de las Naciones Unidas; la alerta temprana y los procedimientos de acción para asegurar una respuesta rápida a los problemas y dificultades conforme se producen.

12. Otro problema importante es asegurar un número adecuado de personal altamente cualificado y con experiencia y de cantidades suficientes de material para las operaciones de las Naciones Unidas. El nivel de actividad necesario para conseguir las 100.000 personas que hay actualmente sobre el terreno, prestarles apoyo y rotarlas fuerza al límite la capacidad nacional y regional, y supone igualmente una gran carga para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la Sede y sobre el terreno. Cuando a ello se añaden los difíciles entornos en que operan normalmente las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, inevitablemente se ve afectado el marco cronológico para desplegar una operación de paz nueva y dotarla plenamente de personal. Cuando se están planificando paralelamente más de una de esas operaciones, las repercusiones son aún mayores.

13. Resulta como mínimo igualmente difícil suministrar personal civil especializado para desempeñar las tareas de dirección y administración y las tareas funcionales sustantivas de la misión. No hay escuelas de personal civil de mantenimiento de la paz, ni brigadas de oficiales de asuntos políticos ni civiles, ni especialistas en reforma judicial, ni jefes para seguridad, transporte o adquisiciones sobre el terreno que estén a la espera y listos para desplegarse sobre el terreno apenas reciban aviso. Cada uno de los casi 5.500 integrantes del personal civil internacional y de los casi 12.000 integrantes del personal civil nacional que hay actualmente sobre el terreno ha sido contratado personalmente con un contrato limitado al servicio con una operación concreta. Tratar de lograr que un pequeño grupo de personal civil internacional de mantenimiento de la paz experimentado abarque 18 operaciones y 15 misiones políticas de modo que haya buenos administradores y personal sustantivo con la capacidad y los conocimientos especializados necesarios en cada misión se ha convertido en un problema de proporciones singulares. Una consecuencia de ello es la tasa actual de vacantes civiles de más del 20% en muchas operaciones de paz complejas de las Naciones Unidas, junto con una tasa elevada de movimiento del personal ya empleado. Los engorrosos procesos de contratación y administrativos que abruman a los servicios de personal de la Sede y sobre el terreno y los contratos y remuneraciones sin atractivos suficientes obstan a la ejecución de las misiones y hacen que postulantes y funcionarios cualificados se sientan frustrados y busquen otro empleo.

14. El establecimiento de directrices normativas claras, una capacitación integral y una mayor delegación de atribuciones sobre el terreno, cuando corresponda, son algunos de los elementos decisivos para equipar al personal de las operaciones de mantenimiento de la paz a fin de que desempeñe las tareas de su mandato de modo eficiente y eficaz. Igualmente importantes son, no obstante, los mecanismos de evaluación y supervisión. Cuanto más complejas y dispersas se vuelven las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, más urgente es la necesidad de que se mantengan las normas de conducta y rendición de cuentas. Los casos de faltas de conducta o malversación o uso fraudulento de fondos y activos por parte del personal socavan la reputación y la moral de las decenas de miles de cascos azules de las Naciones Unidas inocentes de todo el mundo y redundan en desmedro de la confianza de los Estados Miembros en la Organización.

15. A la larga, la consecuencia más importante de la demanda elevada y sostenida y de que pueda dar precedencia a la cantidad por encima de la calidad es que se expone a las misiones y al personal de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, y a quienes están encargadas de proteger, a riesgos mayores. Podemos poner en peligro la seguridad de nuestro personal y de las poblaciones de los países anfitriones. Podemos correr el peligro de que los escasos recursos resulten ineficaces o se usen mal. Podemos correr el peligro de prolongar las misiones o lo que es peor, de que fracasen. No se puede encarar ninguno de esos peligros aisladamente o dejarlos para ver que se puede hacer después. Si no nos enfrentamos directamente a los retos que se plantean actualmente a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, corremos el peligro de repetir los errores del pasado. Es decisivo que protejamos los grandes avances que han logrado las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el decenio pasado y hagamos factible que sigan avanzando para hacer frente a los retos del futuro.

16. El Comité Especial ya ha deliberado en el pasado sobre el aumento de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. En un momento en que hemos sobrepasado los niveles de actividad que provocaron esas deliberaciones anteriores, tal vez proceda estudiar nuevos modos de organizar y equipar las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a fin de hacer frente al problema de una demanda elevada y sostenida. Pero al hacerlo, hay que plantearse varias preguntas decisivas. ¿Cuáles son los recursos adicionales mínimos que se necesitan para gestionar una demanda elevada y sostenida sin poner en peligro la eficacia ni la seguridad? ¿Cómo se podrían diseñar las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para hacer más con menos, al tiempo que se sigue incrementando la capacidad de proporcionar una respuesta eficaz e integrada? ¿Cuál es la mejor manera de configurar el conjunto de las Naciones Unidas para que preste un apoyo eficiente y responsable a las diversas operaciones sobre el terreno? No son preguntas fáciles de contestar. Espero que en el curso de mi mandato como Secretario General intentemos de un modo constructivo tratar de responder a ellas y de aumentar la confianza y la esperanza que millones de personas de todo el mundo ya han depositado en las operaciones de de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

III. Responder al reto de la demanda sostenida

17. Desde hace algunos años, el Comité Especial ha reconocido el aumento sostenido de la demanda de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la necesidad de estudiar cómo puede la Organización atenderla de manera adecuada. En el informe presentado al Comité Especial en 2006 (A/60/640), la Secretaría describió someramente el programa Operaciones de paz 2010, que contenía medidas de reforma para equipar mejor a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para hacer frente a los problemas presentes y futuros. En el programa se establecían cinco ámbitos prioritarios: alianzas, doctrina, personal, organización y recursos, y se proponía ejecutar el programa en los próximos cinco años. El Comité Especial reconoció acertadamente que el programa impulsaba el proceso iniciado en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809) a fin de asegurar el éxito de las misiones; la seguridad, la capacidad y la conducta del

personal de mantenimiento de la paz; la gestión eficiente y responsable de los recursos y la participación activa de los asociados.

18. En el programa de reforma se recogen debidamente los aspectos de la labor de mantenimiento de la paz que es preciso mejorar y los nexos entre las cuestiones de seguridad, capacidad, eficiencia y rendición de cuentas. Ya se han hecho progresos en las cinco cuestiones prioritarias y el Comité Especial ha recibido información al respecto en las reuniones oficiosas periódicas dedicadas a cuestiones específicas. Habida cuenta de que mi mandato recién comienza, el Comité Especial comprenderá mi deseo de examinar más a fondo el programa de reforma antes de presentar un informe detallado sobre el tema en atención a su solicitud.

19. No obstante, es evidente que hay algunos aspectos del programa de reforma en que se deben tomar medidas de inmediato para hacer frente a la magnitud actual de las operaciones de mantenimiento de la paz. La complejidad y la magnitud de los problemas actuales exigen dar prioridad a tres cuestiones en particular. La primera es la necesidad de estructurar y aumentar la capacidad de la Sede para planificar, administrar y supervisar en forma efectiva y responsable las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. La segunda es la necesidad de seguir mejorando la integración y la coherencia dentro de todo el sistema y con los asociados que no forman parte de las Naciones Unidas, a fin de aumentar la eficiencia y prestar un apoyo preciso en las situaciones posteriores a conflictos. La tercera cuestión que hay que considerar es cómo se pueden planificar y organizar las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz de modo que las etapas de reducción y transición tengan lugar a su debido momento y en forma sostenible.

Una capacidad sólida y eficiente de la Sede

20. Una gran organización en el terreno depende mucho de estructuras, sistemas de gestión y procesos de trabajo coherentes y claramente definidos para establecer, mantener y supervisar múltiples operaciones complejas. Sin ellos aumenta mucho el riesgo de ineficiencia, ineficacia o abuso. En una época de gran demanda, mayor presión y creciente actividad sobre el terreno, es posible que se preste menos atención a la reforma y la revisión de los procedimientos operativos, a la espera de que en el futuro haya un período más tranquilo en que se pueda dedicar más tiempo a ese examen. Sin embargo, en los períodos de alta intensidad es cuando más se necesita tener procedimientos fiables de gestión, evaluación y supervisión para proteger la misión y las vidas de quienes trabajan en ellas. Habida cuenta de que estamos entrando en el cuarto año sucesivo de aumento sostenido de la demanda, es impensable postergar la reforma hasta un momento de más calma. A fin de mantener la confianza de los Estados Miembros en la capacidad de la Organización para planificar y apoyar complejas operaciones sobre el terreno y garantizar la seguridad y el bienestar del personal de las Naciones Unidas, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se deben configurar de modo que la gestión, la evaluación y la supervisión sean eficaces.

21. Me propongo mejorar la capacidad de la Organización en relación con las operaciones de paz y seguridad mediante una reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de crear dos departamentos: un Departamento de Operaciones de Paz y un Departamento de Apoyo sobre el Terreno. El Departamento de Operaciones de Paz se encargará de planificar, dirigir y

administrar a todas las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno que incumban al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz e impartirles orientación política. El Departamento de Operaciones de Paz dirigirá el proceso de planificación integrada para que todos los componentes de la planificación de una misión (normativo, de apoyo, militar, policial y civil) colaboren entre sí a fin de prestar un apoyo eficiente y coherente sobre el terreno y será un interlocutor identificable que rendirá cuentas a los Estados Miembros y los asociados, integren o no el sistema de las Naciones Unidas. El Departamento de Operaciones de Paz también será responsable de la realización y gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz, las cuestiones normativas relacionadas con el mantenimiento de la paz, incluida la formulación continua de las mejores prácticas, las orientaciones y los procedimientos que, a su vez, servirán de base en la preparación y ejecución de programas de capacitación para las operaciones de mantenimiento de la paz. También se encargará de la interacción de la Secretaría con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y de informar al Consejo de Seguridad y al Comité Especial de las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz.

22. El Departamento de Apoyo sobre el Terreno se encargará de prestar apoyo a las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluso en materia de personal, finanzas, adquisiciones, logística, comunicaciones, tecnología de la información y otras cuestiones administrativas y de gestión general, incluidas las relativas a la conducta y la disciplina. El Departamento de Apoyo sobre el Terreno prestará servicios al Departamento de Operaciones de Paz y también a otras dependencias de la Secretaría que tienen presencia sobre el terreno, por ejemplo, al Departamento de Asuntos Políticos en el caso de misiones políticas especiales. Para hacer más eficiente y coherente el apoyo sobre el terreno y para que haya una supervisión eficaz, la capacidad de apoyo que hay actualmente en la Sede para operaciones sobre el terreno será consolidada y asignada al Departamento de Apoyo sobre el Terreno.

23. La reestructuración en la Sede ofrece la posibilidad de prestar apoyo con mayor rapidez y eficacia a miles de hombres y mujeres sobre el terreno. También es una oportunidad para administrar y supervisar mejor los recursos proporcionados por los Estados Miembros para las operaciones de mantenimiento de la paz. No obstante, el éxito dependerá de la medida en que se apliquen los principios que rigen las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y para una planificación operacional racional. En las misiones sobre el terreno, la unidad de mando, que es un principio esencial de las operaciones, se mantendrá a través de la autoridad del Representante Especial del Secretario General. Los Representantes Especiales del Secretario General informarán al Secretario General por conducto del Departamento de Operaciones de Paz. La estructura jerárquica existente en las operaciones sobre el terreno se mantendrá sin cambios. Para preservar la unidad de mando y asegurar una gestión diaria eficaz, el Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Paz será responsable de todas las decisiones relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz. En todas las cuestiones que incumben a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, el Departamento de Apoyo sobre el Terreno informará al Departamento de Operaciones de Paz, que le impartirá instrucciones. A fin de asegurar una coordinación aún más estrecha, ambos departamentos estarán en el mismo lugar. En cuanto a las cuestiones generales de administración y gestión que no estén

directamente relacionadas con las operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Departamento de Apoyo sobre el Terreno colaborará con el Departamento de Gestión, bajo la dirección de la Vicesecretaria General, en quien he delegado la gestión y la administración generales de la Secretaría. De esta manera se asegurará la coherencia de las prácticas de gestión y administración en todo el sistema.

24. La iniciativa que antecede tiene por objetivo poder satisfacer en forma más efectiva, eficiente y responsable, la demanda sostenida de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. En este proceso es esencial la participación de los Estados Miembros y los órganos pertinentes de la Asamblea General, incluido el Comité Especial. Su conocimiento de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y las directrices normativas que establecen proporcionan el marco necesario para proceder sistemáticamente a la reforma de la Secretaría. En consecuencia, me propongo preparar informes separados con los detalles de esta propuesta y su ejecución, a fin de que la Asamblea General los examine y apruebe en el presente período de sesiones.

Seguridad

25. Uno de los principios básicos que debe guiar el cambio estructural es la seguridad de las misiones y su personal. La reestructuración en la Sede no debe redundar en desmedro de la seguridad ni el bienestar de los hombres y las mujeres que trabajan sobre el terreno. El Departamento de Seguridad seguirá siendo responsable de dirigir, apoyar a nivel operacional y supervisar la gestión de la seguridad sobre el terreno y colaborará estrechamente con el Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo sobre el Terreno. El Departamento de Operaciones de Paz tendrá a su cargo el Centro de Situación y el apoyo sobre el terreno a los centros de operaciones conjuntas y los centros mixtos de análisis de las misiones. Estos centros son uno de los instrumentos clave con que cuentan las misiones para mejorar la seguridad del personal y si bien se ha avanzado mucho en la tarea de establecerlos y dotarlos de personal capacitado, tendremos que estudiar qué capacidad militar, policial y civil se necesita en el Departamento de Operaciones de Paz para prestarles apoyo, lo que incluyen un examen y un análisis comparado de las misiones y establecer las mejores prácticas e impartirles capacitación y mayor orientación.

26. Me preocupa particularmente el elevado número de muertes de efectivos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a causa de actos no intencionales. La introducción de mejoras en materia de seguridad vial, incluidos un examen obligatorio de conducción para el personal nuevo y un curso de orientación inicial, han contribuido a reducir los accidentes de tránsito y son una indicación clara de lo que se puede lograr mediante una labor de prevención eficaz. En 2006, más de la mitad de todas las muertes sobre el terreno se debieron a enfermedad. Es una proporción alarmantemente alta. Si bien el Departamento de Apoyo sobre el Terreno promoverá la seguridad sobre el terreno, exhorto a todos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que colaboren estrechamente con la Secretaría para armonizar y mejorar los programas de toma de conciencia antes del despliegue y reducir las muertes por SIDA entre el personal desplegado. Exhorto a los Estados Miembros a aplicar las directrices de las Naciones Unidas relativas a la certificación médica y a los problemas de salud que impidan el despliegue.

Planificación integrada

27. La integración es otro principio fundamental que debe guiar la reestructuración. En el último decenio se ha avanzado considerablemente en la tarea de hacer que las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz sean más integradas, coherentes y eficaces. Me complace señalar la labor ya realizada para mejorar el proceso integrado de planificación de las misiones mediante un examen interinstitucional y la aplicación de ese proceso a las nuevas operaciones, como la misión en Timor-Leste. El examen y la experiencia extraída de las primeras etapas de la puesta en marcha han sido valiosas para detectar los problemas que es preciso resolver durante la planificación de una operación de paz compleja y para establecer con claridad las funciones y las responsabilidades de los diversos componentes. La planificación integrada no se puede limitar a la preparación para poner en marcha la misión, sino que debe comprender todas las etapas de una operación de paz e incluir parámetros para medir el avance en la ejecución de los mandatos de las misiones, el examen de los planes integrados en momentos clave de la misión y los preparativos para la transición de una misión de mantenimiento de la paz a una oficina integrada de consolidación de la paz con funciones a más largo plazo. Como su nombre lo indica, el proceso integrado de planificación de las misiones, que es el instrumento para lograr una planificación integrada, es un proceso que debe guiar la cooperación entre el Departamento de Operaciones de la Paz y el Departamento de Apoyo sobre el Terreno y otros colaboradores, y no una actividad que se realiza una sola vez.

28. La participación desde el principio y continua de todos los colaboradores en el mantenimiento de la paz es esencial para que la integración culmine con éxito. Los otros colaboradores son los asociados humanitarios y de desarrollo, así como el Departamento de Asuntos Políticos, que colabora con las operaciones de mantenimiento de la paz en materia de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz. Como el Comité Especial ha señalado, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía también deben recibir en forma constante, oportuna y coherente información de los procesos integrados de planificación de las misiones, a fin de facilitar la planificación nacional.

29. Será esencial que el personal de la Sede y de las misiones sobre el terreno esté suficientemente preparado y equipado para llevar a cabo un proceso integrado de planificación. Para ello se necesita información, divulgación y capacitación, no solamente para el personal de mantenimiento de la paz, sino también para el de los departamentos, fondos, programas y organismos, así como de los países que aportan contingentes, que participa en los procesos integrados de planificación de las misiones en la Sede y sobre el terreno. Ya se está trabajando en la preparación de material de capacitación y de otra índole para los procesos integrados de planificación de las misiones. La próxima etapa será difundirlos en el terreno y asegurar que las misiones sobre el terreno en que proceda tengan personal dedicado a la planificación integrada. A fin de asegurar la continuidad de la planificación, el establecimiento de parámetros y la formulación de normas y procedimientos y de proporcionar un único punto de contacto para la interacción con los colaboradores de las Naciones Unidas, propongo establecer una capacidad de planificación estratégica en el Departamento de Operaciones de Paz que como parte de sus funciones, preparará y establecerá equipos normativos y operacionales integrados para la planificación y el apoyo para misiones concretas.

Evaluación y supervisión

30. La evaluación y la supervisión rigurosas constituyen otro principio esencial que es preciso respetar y reforzar. En mi calidad de Secretario General, considero que se trata de una prioridad en todo el sistema a fin de que los Estados Miembros tengan más confianza en la Organización. Una prioridad específica en el mantenimiento de la paz consiste en cerciorarse de que el personal de las operaciones no corra riesgos innecesarios y que se tomen todas las medidas posibles para aumentar la seguridad y mejorar los resultados de las misiones. En la reciente auditoría de gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, se puso de manifiesto la necesidad de reforzar el personal interno dedicado a la supervisión y evaluación.

31. En un entorno operacional tan descentralizado y volátil como el de las operaciones de mantenimiento de la paz, es esencial tener un marco para la gestión del riesgo, a fin de mitigar en forma eficaz los problemas que inevitablemente surgen sobre el terreno y facilitar la planificación y la gestión acertadas. La evaluación y la supervisión de las actividades sobre el terreno, en particular en las esferas de apoyo en que se están delegando más funciones sobre el terreno, como la gestión del personal, la administración financiera y las adquisiciones, son esenciales también para evitar la ineficiencia o el uso indebido de recursos y tomar medidas correctivas rápidamente cuando sea necesario. Ya se han tomado disposiciones para mejorar las prácticas de adquisición, con inclusión de exámenes de la gestión y supervisión de las adquisiciones para las operaciones de mantenimiento de la paz, exposiciones técnicas de las necesidades y una campaña que apunte a contratar oficiales de adquisiciones para el terreno. La próxima etapa será establecer procedimientos de adquisiciones específicos para el terreno, así como impartir orientaciones para las adquisiciones sobre el terreno y proceder a sus seguimientos oportunos a fin de asegurarse de que las normas y los procedimientos de adquisiciones se apliquen sistemáticamente. Propongo consolidar y aumentar en el Departamento de Apoyo sobre el Terreno la capacidad de la Organización para supervisar la gestión y la administración sobre el terreno.

32. Una de las funciones en el marco de esa capacidad reforzada consistirá en hacer un seguimiento de los incidentes graves que ocurran en las misiones sobre el terreno y establecer y examinar sus causas mediante juntas de investigación. Las juntas investigan cada caso con objeto de presentar un informe fáctico detallado sobre todos los incidentes graves ocurridos sobre el terreno; sobre la base de ese informe, la Sede puede instituir un procedimiento o adoptar otras medidas. Casi el 80% de los informes de las juntas de investigación se refieren a accidentes vehiculares (en particular en los que hubo muertos o lesionados) y muertes sobre el terreno. Se trata de un instrumento de gestión esencial para una rendición de cuentas adecuada y una mayor seguridad del personal sobre el terreno. Los informes de las juntas de investigación son también un importante instrumento de información para que los Estados Miembros instituyan los procedimientos nacionales que correspondan en relación con incidentes en que estén involucrados nacionales suyos. Las tareas del Departamento de Apoyo sobre el Terreno incluirán la supervisión, el examen y el seguimiento sistemáticos de las recomendaciones de los informes de las juntas de investigación y el enlace con los Estados Miembros y órganos competentes de la Secretaría en todas las etapas del proceso.

Conducta y disciplina

33. Una mentalidad de rendición de cuentas constituye la base de la gestión, evaluación y supervisión eficaces. La institucionalización de esa mentalidad es una labor a largo plazo que requiere normas de conducta claras que sean obligatorias para todos y una respuesta inmediata y eficaz en caso de denuncias de falta de conducta. En los dos últimos años, el Comité Especial ha prestado gran atención a un tipo de falta grave de conducta, la explotación y el abuso sexuales. Felicito a los Estados Miembros por los avances realizados hasta la fecha, especialmente por la aprobación del amplio conjunto de reformas esbozado en el documento A/59/19/Rev.1[1].

34. Entre los progresos recientes figuran la creación de grupos de conducta y disciplina en la Sede y en 10 misiones; el establecimiento de dos grupos de expertos jurídicos para asesorar acerca de, entre otras cosas, la rendición de cuentas por actos delictivos (A/60/980); las investigaciones continuas y la publicación de procedimientos operativos estándar en materia de información pública, gestión de los casos de falta de conducta y bienestar del personal. Los efectivos de las misiones están tomando más conciencia de los patrones de conducta que se esperan de ellos y las denuncias y los casos de falta de conducta se están tramitando en forma más profesional y sistemática, con lo que aumenta la rendición de cuentas individual por esos actos.

35. Se han presentado a los Estados Miembros dos importantes propuestas: un proyecto revisado de modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes, que establece un régimen riguroso para hacer cumplir las normas de conducta de las Naciones Unidas y hacer valer la responsabilidad de quienes las infrinjan (A/61/494), y un proyecto amplio de política y estrategia de asistencia a las víctimas (A/60/877). Ambas propuestas, junto con la futura política de bienestar y recreación del personal, constituyen la piedra angular de un marco de rendición de cuentas y apoyo que demuestra el compromiso de la Organización con el cumplimiento de los principios que propugna. Espero sinceramente que en 2007 se avance en relación con ambas propuestas y ofrezco todo el apoyo que la Secretaría pueda dar para facilitar las deliberaciones de los Estados Miembros.

36. A pesar de los progresos realizados para eliminar la explotación y el abuso sexuales, siguen ocurriendo incidentes de ese tipo y no todos los administradores y comandantes sobre el terreno aceptan la política de las Naciones Unidas de tolerancia cero. En los 10 primeros meses de 2006, el 63% de las denuncias de falta de conducta que involucraban a personal de las operaciones de mantenimiento de la paz eran por explotación y abuso sexuales y la tercera parte de ellas se referían a prostitución. En 2007, la Secretaría iniciará una campaña contra la prostitución a fin de que se cobre conciencia de las prohibiciones vigentes cuando se presta servicio en operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. El Departamento de Apoyo sobre el Terreno será responsable de las cuestiones de conducta y disciplina y del apoyo a los componentes sobre el terreno. Se ha presentado una propuesta a la Asamblea General para convertir los grupos de conducta y disciplina sobre el terreno en dependencias de carácter más duradero, a efectos de institucionalizar la tramitación eficiente y profesional de los casos de falta de conducta en las operaciones sobre el terreno (A/60/862).

[1] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 19.*

Comunicaciones y tecnología de la información

37. Con más de 100.000 efectivos que operan en entornos difíciles y con frecuencia de alto riesgo, las comunicaciones eficaces son esenciales para la seguridad del personal y la eficiencia y el éxito de la misión. La capacidad técnica es un elemento importante de la solución del problema de una comunicación eficaz. La tecnología y la gestión de la información constituyen un instrumento para aumentar la eficiencia y reducir gastos y, al mismo tiempo, aseguran que el personal sobre el terreno reciba información rápidamente y pueda comunicarse en el terreno y con la Sede. Están en curso en la Secretaría varias iniciativas importantes de reforma en materia de tecnología de la información: es importante cerciorarse de que la labor destinada a establecer una plataforma sólida de infraestructura y servicios informáticos tenga en cuenta las necesidades en el terreno y en la Sede y sirva para mejorar los sistemas y la capacidad de gestión de la información para comunicarse con el terreno y en el terreno. El Departamento de Apoyo sobre el Terreno será responsable de las comunicaciones y la tecnología de la información en las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Información pública y difusión

38. A medida que aumentan las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, también aumenta la necesidad de informar a la población de los países en que tienen lugar, a los asociados y al mundo en general sobre nuestro mandato, nuestras actividades y la forma en que se realizan. La Secretaría, en particular el Departamento de Información Pública, ha tomado medidas para difundir los objetivos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a un público mundial más amplio. No obstante, es preciso emprender otras actividades de difusión para explicar el papel y los objetivos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y establecer claramente las funciones de esas operaciones, así como sus límites y responsabilidades. Los Estados Miembros han reconocido la importancia de esa tarea. Las dependencias de información pública son actualmente uno de los componentes sustantivos más grandes de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. En la Sede, solamente en 2006, las solicitudes de conferencias de prensa aumentaron un 60%. La Secretaría no tiene capacidad suficiente para prestar apoyo técnico y logístico a los componentes sobre el terreno, planificar estrategias de información pública para las misiones nuevas y en transición, preparar campañas de comunicación interna ni responder eficazmente a las solicitudes de información y comentarios que hacen los medios de comunicación. Como parte de la reestructuración de la Sede, tengo previsto estudiar de qué forma se puede aumentar la capacidad de comunicación, información y difusión en las operaciones de mantenimiento de la paz, en el marco de una acción coordinada del Departamento de Información Pública y el Departamento de Operaciones de Paz.

Integración y coherencia con una gran variedad de asociados

39. La integración no es un proceso limitado a las estructuras de la Secretaría de las Naciones Unidas. Los mandatos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se amplían a medida que comprendemos mejor los complejos nexos entre la paz, la seguridad y el desarrollo y reconocemos nuestra responsabilidad de proteger en todo el mundo a los más vulnerables de los diversos

efectos de los conflictos. Las Naciones Unidas, como sistema, tienen a su disposición una poderosa serie de instrumentos para hacer frente a las necesidades de los Estados y las poblaciones después de los conflictos. Esta capacidad para actuar de manera global e integrada es exclusiva de la Organización. A fin de maximizar su potencial, las Naciones Unidas se han de convertir en el principal agente mundial en la planificación y ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz y en la colaboración con los asociados en esa labor.

Aclaración de las funciones y responsabilidades con los asociados de las Naciones Unidas

40. Para complementar y facilitar la labor que se está llevando a cabo en los procesos de planificación integrada, sería importante aclarar las funciones y responsabilidades de los agentes de las Naciones Unidas. Como parte del proceso de reestructuración, se expresarán con claridad las distintas funciones de cada uno de los componentes de la Secretaría en relación con las responsabilidades sobre el terreno. Igualmente importante es aclarar la división de trabajo y aumentar la cooperación en relación con las actividades funcionales o temáticas en todo el sistema de las Naciones Unidas. En algunos ámbitos se han logrado algunos avances positivos. El primer ejemplo se encuentra en las actividades relativas a las minas, un ámbito en el que, desde 1997, el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas actúa como coordinador de toda la labor de las Naciones Unidas en la materia, incluida la gestión del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias. De esta manera han mejorado la normativa, la planificación y la ejecución de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas en situaciones de mantenimiento de la paz, como demuestran los programas actuales en el Líbano y el Sudán.

41. Otro ámbito en el que se han producido grandes avances es en el desarme, la desmovilización y la reintegración. Se han fijado normas integradas al respecto que ofrecen una orientación autoritativa para las actividades de las Naciones Unidas y constituirán la base para la planificación, ejecución y evaluación de los componentes de desarme, desmovilización y reintegración de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Al sufragar los gastos relacionados con los componentes de desarme y desmovilización de los programas de desarme, desmovilización y reintegración mediante presupuestos de mantenimiento de la paz financiados con cuotas se ha contribuido en gran medida a la labor destinada a mejorar la integración en todo el sistema. Es crucial que la prestación de este apoyo financiero se maximice mediante la planificación temprana y la movilización de recursos para las actividades de reintegración que dirige el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A fin de que haya perfecta congruencia entre el desarme, la desmovilización y la reintegración tanto en la política como en la práctica, la Secretaría está poniendo a prueba un enfoque integrado en Haití y el Sudán. En ambas operaciones de paz de las Naciones Unidas se han creado dependencias de desarme, desmovilización y reintegración conjuntas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD con el fin de integrar todas las actividades de planificación, programación y ejecución relacionadas con el desarme, la desmovilización y la reintegración. En 2007 se pasará revista a estos proyectos experimentales.

42. Más recientemente, se ha empezado a trabajar en el fortalecimiento y la racionalización de la capacidad de las Naciones Unidas en cuanto al estado de derecho. Al igual que sucede en el contexto del desarme, la desmovilización y la reintegración, ha sido un paso importante en este proceso la definición de las actividades operacionales de que se trata, de modo que todos sepan qué tareas se están llevando a cabo y quién es responsable de ellas. Como parte de esta labor, el Departamento de Operaciones de Paz estará a la cabeza en la prestación de asistencia en apoyo de la policía, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los centros penitenciarios en todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Además, ofrecerá asesoramiento técnico y en materia de planificación para apoyar las actividades de las Naciones Unidas respecto de esas funciones en los países en que las Naciones Unidas no tienen misiones. Basándose en el modelo de desarme, desmovilización y reintegración, en el futuro, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que tienen el mandato de apoyar la reforma del sistema legal y judicial contarán con una dependencia integrada al mando de un único director, a la que el PNUD adscribirá personal. Para obtener más información sobre la coherencia en las Naciones Unidas en el contexto del estado de derecho se puede consultar el informe del Secretario General titulado "Aunar fuerzas para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho" (A/61/636 y Corr.1–S/2006/980 y Corr.1).

43. El cumplimiento del mandato de promover la igualdad de género en las operaciones de mantenimiento de la paz es otra esfera en que se precisa un marco de planificación coherente con los organismos asociados de las Naciones Unidas a fin de que la labor de las misiones de mantenimiento de la paz destinada a promover la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y a atender a las prioridades específicas de las mujeres y las niñas en las situaciones posteriores a los conflictos se desarrolle sobre una base sostenible. La igualdad de género y la protección de los niños serán objeto de mayores consultas interinstitucionales en 2007.

44. La aclaración de las funciones y responsabilidades en las distintas esferas funcionales es el primer paso para formular las normas, la orientación y la capacitación, confeccionar listas de expertos de las Naciones Unidas y fomentar la acumulación de conocimientos y la rendición de cuentas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la prueba de fuego de la integración de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas consiste en aplicar un sistema eficiente para la prestación de servicios sobre el terreno. La experiencia de las misiones integradas demuestra que esto no siempre es sencillo. Si bien se ha establecido claramente la autoridad del Representante Especial del Secretario General respecto de las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno, la realidad es que son varias las partes del sistema que funcionan con normas y reglamentos diferentes. Cumplir esas obligaciones presenta obstáculos para la planificación y la programación conjuntas. Una manera de encarar estos obstáculos es racionalizar y armonizar las normas y los procedimientos. No obstante, los Estados Miembros tienen una función vital que desempeñar a la hora de contribuir a la labor destinada a que haya coherencia, ofreciendo incentivos y asistencia a las partes del sistema que dependen de la financiación externa para trabajar, dentro del marco de una misión integrada de las Naciones Unidas en la que la Organización tiene desplegado a personal de mantenimiento de la paz.

Colaboración con asociados no pertenecientes a las Naciones Unidas

45. Hace tiempo que la Secretaría ha reconocido la importancia de trabajar con asociados no pertenecientes a las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a los conflictos. Las organizaciones regionales, por ejemplo, aportan importantes ideas y conocimientos sobre la cultura y la política de un país y desempeñan una función vital en la creación de un entorno regional propicio para la labor de mantenimiento y consolidación de la paz. Con frecuencia, son quienes se encuentran en una mejor posición para prestar a largo plazo apoyo político, de seguridad y para la creación de capacidad a un Estado, una vez que la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ha retirado. Por otra parte, las instituciones financieras internacionales son esenciales para proporcionar análisis, conocimientos técnicos y recursos a fin de contribuir a la regeneración económica, la administración pública y la creación de empleo, todas ellas cuestiones fundamentales para la recuperación sostenible. Durante los cinco últimos años, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz han logrado avances en la creación de alianzas con los agentes regionales de mantenimiento de la paz, así como con otras organizaciones asociadas que desarrollan su labor después de los conflictos. Gran parte de la prioridad inicial de las alianzas era mejorar la comunicación y la coordinación sobre el terreno, de modo que, como mínimo, no se impidiera o se minara la labor de apoyo a los países que salen de un conflicto.

46. Ha llegado el momento de estudiar la posibilidad de crear alianzas estratégicas y operacionales para una colaboración más estrecha, a fin de maximizar la repercusión de la asistencia colectiva después de los conflictos. Como una de las primeras y mayores presencias sobre el terreno, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se enfrentan a menudo a expectativas internacionales y locales de que asuman tareas para las que no tienen mandato ni la pericia específicas. La participación de asociados complementarios es una forma de asegurarse de que se presta el completo apoyo necesario de manera eficaz y, lo que es igualmente importante, de que haya en pie una estructura de apoyo a largo plazo cuando las operaciones de mantenimiento de la paz abandonen la zona. Las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz pueden facilitar el apoyo que prestan otros asociados proporcionando, por ejemplo, recursos de seguridad o logística para apoyar los proyectos relacionados con el empleo y la infraestructura que lleven a cabo agentes de desarrollo. Otros ejemplos son la coordinación y los marcos más amplios de planificación que las misiones pueden aportar a las actividades selectivas de formación y creación de capacidad emprendidas por agentes regionales y bilaterales. Hemos comenzado a estudiar la posibilidad de una cooperación operacional más estrecha y de iniciativas conjuntas con asociados como la Unión Africana, la Unión Europea y el Banco Mundial y hemos iniciado varios proyectos prácticos con cada una de esas organizaciones. Mi intención es crear en el Departamento de Operaciones de Paz una dependencia que se ocupe exclusivamente de las alianzas para que nos ayude a aprovechar plenamente el potencial de las alianzas estratégicas y operacionales.

Reducción oportuna y eficaz de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

47. En este período sostenido de gran demanda de operaciones de mantenimiento de la paz, se corre el riesgo de que los esfuerzos y los escasos recursos se dispersen demasiado como para ser eficaces en todos los ámbitos. En este sentido, es vital

alcanzar un equilibrio entre las posibilidades de cumplir los mandatos y los recursos que se proporcionan para ello. Parte de la responsabilidad que tiene la Secretaría de aplicar de manera competente las decisiones de los Estados Miembros debe consistir en determinar las tareas básicas de mantenimiento de la paz y distinguirlas de las actividades prioritarias de consolidación de la paz que otros agentes están mejor preparados para realizar. Para ello hace falta un enfoque estratégico de la consolidación de la paz en el que las operaciones de paz de las Naciones Unidas sean uno de muchos agentes que trabajen dentro de un marco estratégico común. Para que este enfoque más racional tenga éxito es esencial una alianza sólida con los agentes de consolidación de la paz.

Transición eficaz del mantenimiento a la consolidación de la paz

48. El establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz es el primer paso para forjar un enfoque estratégico coordinado. La relación entre los órganos de las Naciones Unidas para el mantenimiento y para la consolidación de la paz es crucial porque el Departamento de Operaciones de Paz es el responsable de que la puesta en práctica de una acción integrada de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a conflictos refleje este enfoque estratégico. Como encargado de la dirección y la gestión de las oficinas integradas en Burundi y Sierra Leona, en la actualidad el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ofrece a la Comisión de Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz un apoyo sustancial en materia de políticas y de coordinación a la hora de abordar las estrategias de consolidación de la paz en estos dos países.

49. El posible valor añadido de las estructuras de consolidación de la paz radica en su capacidad para ampliar la coordinación estratégica en las situaciones posteriores a los conflictos a fin de incluir a las organizaciones regionales, las instituciones financieras internacionales, los agentes bilaterales y los agentes no gubernamentales; llegar a acuerdos sobre las prioridades fundamentales y los recursos necesarios para materializarlos, y determinar qué organizaciones están en mejor posición para prestar apoyo en cuestiones concretas. Es importante que este esfuerzo colectivo venga acompañado de una expresión clara del carácter del apoyo que pueden ofrecer los distintos agentes de consolidación de la paz, incluidas las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, de modo que no nos fijemos tareas cuya realización esté más allá de la capacidad o la vigencia de las organizaciones.

Centrarse en las tareas básicas

50. En última instancia, la tarea básica de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz es prestar apoyo a la seguridad y el estado de derecho en las fases iniciales y la reforma de este sector en los Estados que salen de un conflicto. Para ello, es fundamental permitir a las autoridades nacionales asumir su responsabilidad soberana y proporcionar una seguridad y un desarrollo equitativos y sostenibles. No lograr este objetivo puede conducir, en el peor de los casos, de vuelta al conflicto o, en el mejor de los casos, a la prolongación de grandes misiones de mantenimiento de la paz. Aunque la seguridad después de los conflictos está fundamentalmente relacionada con la creación de un consenso político a escala nacional, el apoyo a la reforma de la seguridad exige estrategias, conocimientos y recursos concretos. Así pues, es esencial que las operaciones de las

Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se concentren en esta tarea básica. Contamos con importante capacidad en varias esferas concretas, como la prestación de seguridad en zonas inestables, el control de las fronteras y las líneas de demarcación, el desarme, la desmovilización y la reintegración y la reforma y la reestructuración de la policía y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

51. Lo que las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz todavía no han elaborado es un marco estratégico que guíe la prestación de un apoyo coherente y eficiente a la reforma del sector de la seguridad. En este sentido, un aspecto fundamental es la capacidad para ayudar a las autoridades nacionales a determinar sus necesidades en materia de seguridad y a fijar desde el principio estrategias, prioridades y planes para una seguridad sostenible, incluida, en los casos en que se solicite y resulte conveniente, la reforma del sistema de defensa. También puede caber una función a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a la hora de ayudar a coordinar la prestación de la asistencia internacional para la reforma del sector de la seguridad, con miras a que los diversos componentes formen un conjunto coherente y el aumento de la seguridad en una zona no se consiga a costa de los derechos humanos, el desarrollo o la consolidación de la paz. En última instancia, la reforma de la seguridad se debe llevar a cabo dentro de un marco más amplio de apoyo a las autoridades nacionales para la creación de estructuras, instituciones y procesos estatales que funcionen dentro de un estado de derecho.

52. El ritmo y la eficacia con que tiene lugar la reforma del sector de la seguridad después de un conflicto determina la oportunidad y la sostenibilidad de una estrategia de salida de una operación de mantenimiento de la paz. Es, pues, un elemento fundamental en la planificación de la transición. Un enfoque más específico en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, debe tener como centro el apoyo a la reforma del sector de la seguridad. En su informe de 2006, el Comité Especial ya expresó su reconocimiento de la importancia de la reforma del sector de la seguridad para el mantenimiento de la paz y pidió a las Naciones Unidas que empezaran a examinar la cuestión a escala interinstitucional. Este proceso está en marcha en la actualidad, con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a la cabeza, y confío en trabajar con los Estados Miembros en este importante asunto en 2007.

53. A fin de poner en práctica un enfoque más coherente y específico para las operaciones de mantenimiento de la paz, son esenciales normas y unas orientaciones más claras. En 2007 será prioritario seguir adelante con la preparación de una publicación relativa a la doctrina general que ayude a definir y describir las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en nuestros días. El documento aprovechará la experiencia adquirida en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y su objeto será informar a quienes integren en el futuro fuerzas de esta índole y ayudar a las misiones a mantenerse centradas en las tareas básicas de su mandato en entornos complejos y difíciles. Trabajando con los Estados Miembros y otros asociados en el mantenimiento de la paz durante todo 2007, la Secretaría espera producir un documento básico de referencia para todos los que reciben formación para trabajar en operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, todos los que prestan servicio en ellas y los que las supervisan. Este documento sustituirá a las directrices generales de 1995 sobre el mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas, ya obsoletas. La Secretaría agradece el apoyo de los Estados Miembros que

han patrocinado reuniones oficiosas para discutir la doctrina general y espera que se siga colaborando en esta importante labor con miras a crear un recurso útil para todo el personal futuro de mantenimiento de la paz.

IV. Prioridades operacionales inmediatas

54. Las prioridades estratégicas antes señaladas en relación con el mantenimiento de la paz deberán precisarse en mayor medida y someterse a ulteriores consultas. Entretanto, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz hacen frente a una serie de exigencias operacionales que deberán atenderse con carácter urgente y que necesitan de soluciones nuevas e innovadoras, aparte de recursos.

Fortalecimiento de la planificación militar

55. La División de Asuntos Militares del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que tiene más de 75.000 efectivos sobre el terreno, necesita urgentemente refuerzos adicionales, en particular por lo que se refiere a la planificación militar. La División cuenta con 13 planificadores militares para absorber la planificación de todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas que tienen un componente militar. Asimismo, esos funcionarios planifican los exámenes de las misiones en curso, se ocupan de la formulación de normas, supervisan las prácticas óptimas y preparan procedimientos operativos. Para que la División pueda mantener el servicio de apoyo a la planificación que actualmente presta al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz, ya en curso o futuras, y tomar a la vez parte activa en los procesos de planificación integrada de las misiones, urge incrementar el número de oficiales militares en todas las secciones que la integran.

56. En el marco de la ampliación de la operación de las Naciones Unidas en el Líbano (la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano), en 2006 se introdujo una innovación con el propósito de atender las necesidades de planificación inmediatas. Se ha creado una unidad militar estratégica a título de mecanismo experimental para dar a la Secretaría una mayor capacidad de orientación estratégica militar respecto de cada operación, sobre todo por lo que se refiere al apoyo a la evaluación de los riesgos y al planteamiento de situaciones hipotéticas. En esta etapa tan temprana sólo cabe formular algunas observaciones preliminares sobre la iniciativa. En primer lugar, cabe destacar la importancia de armonizar y coordinar estrechamente las unidades militares estratégicas con la División de Asuntos Militares, que ha de conservar la responsabilidad general de la planificación militar. Lo ideal sería que una unidad operase en el seno de la propia División. Lo segundo que debe tenerse en cuenta es la necesidad de asegurar la plena contribución de ese tipo de despliegue al proceso de planificación de una misión. Aunque la Secretaría tiene mucho que ganar con la presencia de expertos militares con experiencia en contextos nacionales o en otros contextos multilaterales, es importante cerciorarse de que los mecanismos de asistencia a la planificación estratégica y para imprevistos respeten plenamente las prácticas y procedimientos de las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta al proceso de planificación integrada de las misiones. Será importante realizar un examen completo de la unidad militar estratégica para determinar su ventaja comparativa y su futura viabilidad.

57. El año pasado, el Comité Especial recomendó reclasificar el puesto de Asesor Militar a la categoría de Subsecretario General. Me sumo al reconocimiento de la importancia de este puesto a la luz de las funciones y responsabilidades asignadas a los componentes militares de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y espero tener oportunidad de examinar con el Comité Especial la manera de incorporar la reclasificación en el contexto de la reforma general de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Aumento de la capacidad policial

58. Se sigue llevando a la práctica importantes innovaciones en relación con la capacidad de planificación y despliegue rápido de la policía. La creación de la capacidad inicial permanente de policía es un logro del que todos podemos sentirnos orgullosos. Al mismo tiempo, las necesidades de policía ya han superado los supuestos en que se basaba la planificación de esta capacidad inicial, por lo que debemos evitar el riesgo de abrumar a la capacidad permanente de policía en su primer año de funcionamiento. Una opción consistiría en aprovechar el impulso ya generado en la planificación de la primera fase de la capacidad, que comportó un amplio proceso de contratación utilizando el sistema Galaxy de las Naciones Unidas y por conducto de Estados Miembros. Comparto la opinión de que es importante pasar revista a la labor de la capacidad permanente de policía al término de su primer año de funcionamiento para incorporar las enseñanzas extraídas en una ulterior fase de ampliación. A la vez, soy plenamente consciente de la necesidad de aumentar la eficiencia y de maximizar las economías de escala a que dé lugar el aumento de la capacidad permanente de policía.

59. La demanda de unidades constituidas de policía en las actuales operaciones de mantenimiento de la paz ha aumentado de forma exponencial. Hace falta en la Sede mayor capacidad para prestar apoyo a estas unidades, las cuales, en calidad de elemento independiente del componente policial de una misión sobre el terreno, se rigen por normas distintas y necesitan orientación y apoyo particulares. Es ejemplo de ello el equipo necesario para que una unidad constituida de policía cualquiera sea autosuficiente. Muchos países que aportan fuerzas de policía encuentran dificultades prácticas para dotar de esta capacidad al personal de sus unidades constituidas de policía. Invito al Comité Especial a que estudie con la Secretaría la manera de atender las necesidades de equipo de las unidades constituidas de policía, entre otras cosas creando existencias para el despliegue estratégico reservadas para ellas y facilitando asistencia a los Estados que las aportan.

60. El Comité Especial recomendó también el año pasado que se reclasificase el puesto de Asesor de Policía. La Secretaría se suma al Comité Especial en el reconocimiento de la importancia del componente policial de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y del incremento de sus responsabilidades. Como también ha subrayado el Comité Especial, es importante asegurar la integración entre la dimensión policial del mantenimiento de la paz y los demás elementos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz relacionados con el estado de derecho: las instituciones jurídicas y judiciales, los aspectos penitenciarios y el apoyo a la reforma de las instituciones y procesos que tienen por objeto salvaguardar la seguridad del Estado. El apoyo al restablecimiento de la autoridad del Estado después de un conflicto y de su capacidad de instaurar, reglamentar y hacer respetar el estado de derecho exige un planteamiento coordinado del que formen parte las políticas indispensables para

instaurar la seguridad, el estado de derecho y el cumplimiento de la ley. Por todo lo señalado, propongo al Comité Especial que se plantee la posibilidad de ampliar el alcance del puesto de Subsecretario General para dar cabida, además de aspectos policiales, a cuestiones relativas a las reformas orientadas al estado de derecho y la seguridad.

Personal directivo superior y personal en general

61. En un momento en que la demanda es alta y constante, una capacidad efectiva de dirección es fundamental. El Comité Especial ha tenido presente el enorme aumento del personal de mantenimiento de la paz sobre el terreno como resultado del establecimiento de una media de tres misiones nuevas por año. Sin embargo, no ha aumentado en la misma medida el número de altos funcionarios encargados de dirigir y supervisar esta mayor actividad. La capacidad de dirección en la Sede sigue siendo la acordada en el contexto del proceso de reforma impulsado por el informe Brahimi, que apuntaba a equipar a la Secretaría para que pudiese preparar y poner en marcha una operación sobre el terreno de grandes dimensiones al año. No hay personal encargado de supervisar la gestión cotidiana de las actividades, a diferencia de lo que ocurre con las operaciones sobre el terreno, en el marco de las cuales el jefe de misión tiene a su disposición adjuntos o un jefe de gabinete.

62. Una manera de resolver el problema que plantea la sobrecarga en la Sede de funciones directivas es delegar más atribuciones a personal directivo de nivel intermedio y a las propias misiones, para lo cual se precisan directores de nivel intermedio preparados y competentes, normas y directrices claras, control respecto de los recursos y, como se indica en el presente informe, mecanismos de evaluación y supervisión. Actualmente, la falta de puestos directivos de nivel intermedio en la Sede limita las posibilidades del personal directivo superior para delegar más atribuciones a efectos de la ejecución de tareas sustantivas y de apoyo. Al no haber esta capacidad de nivel intermedio, el personal directivo de más alto rango sigue encargándose de todo tipo de cuestiones operacionales que van de la contratación de personal de apoyo a la comunicación cotidiana con las misiones sobre el terreno. La Secretaría procura apoyar al personal directivo en el ejercicio de estas ingentes funciones, entre otras cosas aumentando el número de funcionarios superiores.

63. Es fundamental ampliar y diversificar el contingente de funcionarios cualificados para prestar servicios sobre el terreno. Se ha elaborado una política sobre nombramiento de altos funcionarios y se ha creado una pequeña capacidad de apoyo a la contratación de personal superior de misiones, prestando especial atención a una mayor diversidad geográfica y de género. Con el apoyo de los Estados Miembros, se han registrado progresos satisfactorios en la elaboración de cursos de formación en gestión y dirección destinados al personal superior recién contratado o de posible contratación, en particular los cursos para personal directivo superior de las misiones y el programa de orientación para altos mandos, que es obligatorio para todo el personal superior que entra en funciones.

64. No obstante, el desarrollo y la institucionalización de la capacidad de dirección a más largo plazo exige que ampliemos la perspectiva más allá de los mandos actuales para tomar en consideración el futuro personal directivo de las misiones. Como sabe el Comité Especial, la Secretaría presentó el año pasado a la Asamblea General propuestas para crear un cuadro de 2.500 funcionarios civiles de mantenimiento de la paz capacitados que conformarían el núcleo del personal

directivo de nivel intermedio de las misiones sobre el terreno. De ese modo, la Organización podría, por primera vez, contratar, preparar y retener funcionarios dotados de la competencia necesaria para planificar y ejecutar responsablemente actividades sobre el terreno. También se facilitaría el desarrollo profesional en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la movilidad en todo el sistema. La propuesta, que actualmente es objeto de examen, me parece una de las inversiones más transcendentales para el futuro de estas operaciones de las Naciones Unidas.

V. Observaciones

65. Es habitual afirmar que el mantenimiento de la paz es una actividad emblemática de las Naciones Unidas. Para millones de personas de todo el mundo, constituye la señal más patente del compromiso de la Organización con la paz y la seguridad. En los diez últimos años, el número de operaciones de mantenimiento de la paz ha aumentado de forma espectacular a raíz de los cambios en el sistema mundial. Ese dinamismo y esa capacidad de adaptación son los que confieren a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz posibilidades de atender la alta demanda de que al día de hoy son objeto. Tenemos una oportunidad única de aprovechar esa capacidad de evolución para fomentar la confianza y la fe en la pertinencia y la efectividad de las Naciones Unidas en el siglo XXI.

66. No debe subestimarse la magnitud del problema que plantean estas operaciones. El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sigue sacrificando su vida al servicio de la paz. En 2006, murieron en el terreno 89 funcionarios de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, 21 de ellos como consecuencia de actos intencionales. Expreso mi más sentido pésame y mi sincero respeto y agradecimiento a las familias y los gobiernos de esos funcionarios.

67. Por lo que se refiere a todo el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, es importante reconocer los grandes logros registrados a diario sobre el terreno, a menudo en circunstancias harto difíciles. Tendemos con excesiva frecuencia a centrarnos en las deficiencias pasando por alto los numerosos cambios positivos que comportan las operaciones de paz de las Naciones Unidas para la vida de miles de niños, mujeres y hombres de todo el planeta. Gran parte de lo que hacen cada día estos funcionarios no se difunde ni se reconoce. En mi condición de Secretario General, deseo dirigirme a nuestros colegas de todo el mundo para reiterarles que los efectos de esa labor invisible se dejan sentir en abundancia y se agradecen profundamente.

68. Deseo transmitir mi agradecimiento a los Estados y poblaciones que acogen operaciones de paz de las Naciones Unidas. No siempre es fácil cohabitar con extranjeros en el propio país, y a veces es difícil hallar un punto intermedio entre las grandes expectativas que genera una intervención internacional y la situación efectiva de transición gradual y a largo plazo. Cuando las necesidades son ingentes y hay que dejar beneficios tangibles, a menudo resulta arduo establecer un orden de prioridades. Las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz existen para prestar apoyo a los esfuerzos nacionales por restaurar la paz, no para sustituirlos. Como Organización, nuestra obligación y nuestro interés radican en tener presentes las necesidades de cada lugar y actuar en consecuencia.

69. A pesar de su capacidad de adaptación y del potencial que encierran, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz no pueden entenderse como solución universal a los problemas que aquejan a la paz y la seguridad internacionales. Ni son una alternativa al compromiso político de los Estados Miembros ni un sustituto de la voluntad nacional. Para poder realizarse, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deben partir de determinadas condiciones a falta de las cuales no cabe a su personal función alguna. Para respaldar estas operaciones, debemos tener presente el fin al que obedecen.

70. Cuando las condiciones políticas y prácticas lo permiten, las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz pueden ser un elemento central de la acción de la comunidad internacional para consolidar la paz. Es nuestro empeño común lograr que se materialice por completo el potencial que encierran. El actual aumento es indicio de que urge examinar nuevos métodos de trabajo. También pone de manifiesto las cuestiones a que se debe prestar especial atención. Estoy deseoso de colaborar con ustedes para atender a estas prioridades y ayudar a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a hacer frente a los retos del siglo XXI.