



Asamblea General

Distr. general
28 de febrero de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Temas 139 y 143 del programa

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

**Aspectos administrativos y presupuestarios de la
financiación de las operaciones de las Naciones
Unidas para el mantenimiento de la paz**

Evaluación temática de la cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las organizaciones regionales

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“La cooperación con las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz ha contribuido a la capacidad general de las Naciones Unidas para desplegar y mantener misiones de mantenimiento de la paz, aunque las diferencias institucionales entre las Naciones Unidas y sus asociados han creado múltiples retos en materia de cooperación operacional”

Resumen

La cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales ha adquirido cada vez más importancia en las actividades de mantenimiento de la paz. El presente informe sobre la evaluación temática muestra que la cooperación con esas organizaciones regionales es importante y significativa en un momento en el que la demanda de intervenciones de mantenimiento de la paz sigue siendo alta, la capacidad de las Naciones Unidas se reduce y los recursos disponibles disminuyen a causa de la crisis económica mundial. Las observaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y de los asociados regionales mostraron un indudable nivel de compromiso de trabajar conjuntamente para mantener la paz y la seguridad. Para las organizaciones regionales, la legitimidad que proviene de un mandato del Consejo de Seguridad representa un motivo fundamental para esa cooperación.



En comparación con otros períodos, en el transcurrido entre 2005 y 2010, los dos Departamentos cooperaron más activamente con la Unión Africana y la Unión Europea en la esfera del mantenimiento de la paz. Esas asociaciones se formalizaron e institucionalizaron, e incluyeron declaraciones políticas en las que se expresó la ambición de trabajar conjuntamente, interacciones frecuentes a nivel de las sedes y una valiosa experiencia derivada de la cooperación operacional.

La cooperación con las organizaciones regionales se centró en gran medida en las misiones sobre el terreno. La cooperación sobre el terreno a menudo se llevó a cabo mediante mecanismos y procesos ad hoc para satisfacer necesidades operacionales apremiantes. Aunque esos procesos eran flexibles y satisfacían las necesidades a medida que éstas se planteaban, no dieron lugar a un aprendizaje institucional sistemático. En unos pocos casos, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pudieron compartir recursos tangibles. No obstante, algunas observaciones señalaron que la cooperación sobre el terreno era costosa y representaba una considerable inversión de tiempo del personal para llevar a cabo la planificación y las comunicaciones. Sin embargo, se consideraba que la cooperación era un mecanismo que podría hacer posible que las iniciativas de mantenimiento de la paz ampliaran el alcance más allá de lo que los dos Departamentos podrían lograr sin contar con asociados.

Las diferencias en las estructuras de las organizaciones, los procedimientos institucionales y las necesidades representan retos fundamentales para la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales. Hasta ahora, la interacción y la cooperación no han dado lugar a una adecuada comprensión mutua entre las organizaciones, lo que podría mitigar estas dificultades.

Para que la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sea eficaz y eficiente, es importante definir las responsabilidades respectivas y aumentar la coherencia de los enfoques y las acciones, lo que, en última instancia, podría incrementar la previsibilidad en las relaciones y reducir al mínimo las fricciones. Una mejor definición de las funciones y las responsabilidades debería estar guiada por una visión estratégica de la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, aunque hay que tener en cuenta que la posibilidad de que la voluntad política se concrete en el despliegue de una misión es en última instancia imprevisible.

Los Departamentos deberían seguir abogando por una orientación más firme y clara de los órganos intergubernamentales con respecto a la definición de una visión estratégica. No obstante, hasta que esa orientación se reciba, es posible que se adopte un enfoque más estratégico a nivel de los Departamentos para hacer un uso óptimo de los recursos existentes. El presente informe recomienda que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz amplíe las actividades que tienen repercusiones inmediatas en la mejora de los conocimientos acerca de la estructura, los procedimientos y las limitaciones de las organizaciones regionales; mejore la orientación para lograr una planificación más eficaz en las misiones conjuntas o de transición; y fortalezca los mecanismos de intercambio de información entre las organizaciones, con inclusión de la información reservada o limitada.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Metodología	5
III. Antecedentes	7
IV. Resultados	10
A. La cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las organizaciones regionales durante el período transcurrido entre 2005 y 2010 tuvo importantes variaciones en su alcance y su profundidad	10
B. Las Naciones Unidas y algunas organizaciones regionales se han comprometido a cooperar en cuestiones y actividades de mantenimiento de la paz	10
C. No existe una visión estratégica claramente articulada para orientar la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz	11
D. Se han establecido marcos y estructuras de cooperación con unas pocas organizaciones regionales en materia de mantenimiento de la paz, pero la práctica real de la cooperación carece de objetivos mensurables	13
E. Aunque la cooperación con las organizaciones regionales se llevaba a cabo a nivel de las políticas y las operaciones, en gran medida estaba impulsada por las necesidades operacionales	18
F. Los Departamentos tropezaban con problemas en la cooperación con otras organizaciones sobre el terreno	22
G. Los esfuerzos conjuntos dependen de una firme voluntad política y de la dedicación de los funcionarios de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas para encontrar un terreno común y establecer redes de trabajo	24
H. La cooperación con las organizaciones regionales ayudó a mejorar la capacidad general para desplegar y sostener una misión de apoyo a la paz	24
I. La estructura de los Departamentos para la cooperación con las organizaciones regionales podría haber sido más clara y más eficiente	27
V. Conclusiones	28
VI. Recomendaciones	30
 Anexo	
Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sobre el proyecto de informe final de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación temática de la cooperación entre los Departamentos	34

I. Introducción

1. En su resolución 64/229, la Asamblea General hizo suya la recomendación del Comité del Programa y de la Coordinación en el sentido de que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) llevara a cabo una evaluación temática sobre la coordinación y cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (en adelante “los Departamentos”) y las organizaciones regionales. El propósito de la evaluación es de manera sistemática y objetiva la pertinencia, eficiencia y eficacia de la cooperación para el logro de los objetivos de mantenimiento de la paz.

2. En el presente informe de evaluación, la expresión “organizaciones regionales” se refiere a toda organización y/o acuerdo regional o subregional. Las organizaciones regionales examinadas son las 11 organizaciones regionales que participan en las Reuniones de Alto Nivel con Organizaciones Regionales presididas por el Secretario General, que tienen un mandato legal y respecto de la paz y la seguridad, y que disponen de capacidad operativa y de experiencia en actividades de mantenimiento de la paz y/o de consolidación de la paz¹. Cuando en el informe se hace referencia a “las Naciones Unidas” se indica colectivamente a los Departamentos y los órganos intergubernamentales pertinentes.

3. La evaluación se centra en la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales en la esfera del mantenimiento de la paz. La evaluación no incluye la cooperación entre las organizaciones regionales y los demás Departamentos de la Secretaría y/u otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en las esferas de la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, asistencia humanitaria o desarrollo. El ámbito de esta evaluación no incluye la colaboración con respecto a las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas².

4. La cooperación se define como las acciones conjuntas llevadas a cabo por distintos agentes para lograr un objetivo común. Las actividades encaminadas a mejorar la comprensión recíproca, que tienen un carácter preparatorio y son fundamentales para las acciones conjuntas, también forman parte de la cooperación. En el contexto de la cooperación para el mantenimiento de la paz, en 1995 el Secretario General identificó cinco formas de cooperación con las organizaciones regionales³:

- a) Consultas, en las que se intercambian opiniones sobre conflictos;
- b) Apoyo diplomático;

¹ En la evaluación se examinó la cooperación con las organizaciones siguientes: Unión Africana, Comunidad de Estados Independientes, Comunidad Económica de los Estados de África Central, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, Unión Europea, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, Liga de los Estados Árabes, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización de los Estados Americanos, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Comunidad de África Meridional para el Desarrollo.

² La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), aunque recibe el apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es una misión política especial y no se incluye en la presente evaluación.

³ A/50/60-S/1995/1.

- c) Apoyo operacional;
- d) Despliegue conjunto, en el que las misiones de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales se despliegan conjuntamente, con mandatos diferentes pero con una finalidad común de mantenimiento de la paz;
- e) Operaciones conjuntas, en las que la dotación de personal, la dirección y la financiación se comparten entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales.

5. La cooperación puede ser concurrente y/o tener un carácter secuencial. Cuando la cooperación es concurrente, la organización regional tiene una presencia de mantenimiento de la paz en un país afectado por problemas, y las Naciones Unidas también tienen una presencia. En el modelo de cooperación secuencial, la presencia de una organización regional es anterior o posterior a la presencia de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

6. El marco conceptual en el que se basan las actividades de evaluación, desde la perspectiva de las Naciones Unidas, es que la cooperación entre la Organización y las organizaciones regionales en la esfera del mantenimiento de la paz mejorará la eficiencia y la eficacia de los dos Departamentos para responder a las amenazas a la paz y la seguridad. El resultado de esta cooperación sería un mantenimiento de la paz más eficaz, que posteriormente haría posible la consolidación de la paz y finalmente una paz duradera.

7. La cooperación de las Naciones Unidas y una organización regional respecto de un conflicto determinado depende de la voluntad política de cooperación por parte de la Organización y sus Estados Miembros. Las organizaciones regionales tienen sus propios objetivos e intereses, que no siempre coinciden con los de las Naciones Unidas. Por lo tanto, puede resultar difícil para las Naciones Unidas predecir qué organizaciones pueden y van a cooperar y qué recursos aportarán las organizaciones a la relación.

8. La presente evaluación basa sus conclusiones en experiencias de cooperación recientes (entre 2005 y 2010), y se apoya sustancialmente en las experiencias de mantenimiento de la paz llevadas a cabo concretamente con la Unión Africana, la Unión Europea y, en cierta medida la OTAN⁴. La evaluación se basa en gran medida en las enseñanzas y la experiencia obtenidas de la cooperación y la interacción con esas organizaciones. Por consiguiente, los resultados, las conclusiones y las recomendaciones podrán guardar más relación, en algunos casos, con la cooperación de las Naciones Unidas con dichas organizaciones más que con otras.

II. Metodología

9. Como primer paso en el proceso de evaluación la OSSI examinó los documentos pertinentes, muchos de los cuales fueron facilitados por los Departamentos, previa solicitud. Entre ellos figuraban telegramas cifrados, mandatos, informes del Secretario General, bibliografía interna y relativa a la

⁴ Las Naciones Unidas cooperaron con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en Côte d'Ivoire, Liberia y Sierra Leona, y con la Unión Africana en Burundi, antes de 2005. Esas experiencias no se incluyen en la presente evaluación.

cooperación y la coordinación, así como bibliografía sobre las organizaciones regionales pertinentes.

10. Para lograr una mejor comprensión de la forma en que las organizaciones regionales consideraban la cooperación y la coordinación, la OSSI les presentó una encuesta por escrito. Debido al reducido tamaño de la muestra⁵, los resultados de ese cuestionario no se analizaron cuantitativamente. En cambio, los resultados escritos se emplearon para complementar y comparar las respuestas recibidas durante las entrevistas.

11. Como ya se señaló, la evaluación se centra en las experiencias de cooperación más recientes entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Se utilizaron como “estudios monográficos” cuatro misiones de mantenimiento de la paz, a fin de disponer de mejor información en la evaluación sobre los temas generales en esta esfera. Se seleccionaron las Misiones de las Naciones Unidas en el Chad y la República Centroafricana (MINURCAT), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)⁶ y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) con miras a proporcionar información sobre la diversidad de las misiones. La UNMIK ofrece experiencia de una variedad de entidades, como la Unión Europea, la OTAN y la OSCE. En el caso del Chad y la República Democrática del Congo, la atención se centró en la cooperación entre los dos Departamentos y la Unión Europea, mientras que en el caso de la UNAMID se prestó especial atención a la cooperación entre los Departamentos y la Unión Africana. Las misiones en Kosovo y en la República Democrática del Congo brindan ejemplos de cooperación concurrente, mientras que la MINURCAT y la UNAMID ofrecen ejemplos de cooperación secuencial y concurrente. También se examina el apoyo prestado a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM).

12. La OSSI llevó a cabo entrevistas en profundidad con el personal de las Naciones Unidas y las partes interesadas, incluidos varios miembros del Consejo de Seguridad, altos representantes de varias organizaciones regionales⁷, sus funcionarios de enlace y otros funcionarios que habían trabajado extensamente con las Naciones Unidas. La mayor parte de las entrevistas se llevaron a cabo personalmente en la Sede de las Naciones Unidas y en las cuatro misiones de mantenimiento de la paz seleccionadas para la evaluación. Cuando no se pudieron realizar entrevistas personales, las conversaciones se llevaron a cabo por vía telefónica. En total, se entrevistó a 200 personas entre el 30 de septiembre y el 22 de diciembre de 2010. Los Departamentos facilitaron a la OSSI datos precisos cuando se les solicitaron.

Dificultades

13. La cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales se examina ampliamente en lo tocante a una amplia gama de temas, que incluyen la

⁵ Cuatro organizaciones regionales, de un total de 11, respondieron a la encuesta.

⁶ Todas las referencias a Kosovo contenidas en el presente informe se deben entender en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

⁷ La Unión Africana, la Unión Europea, la OTAN y la OSCE.

prevención de conflictos, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la reconstrucción y la consolidación de la paz. Los procesos de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz no siempre son lineales y no siempre es posible establecer una distinción en el conjunto de las actividades llevadas a cabo por las Naciones Unidas en estas múltiples esferas y desglosar los datos correspondientes a las actividades o iniciativas que involucran únicamente a los dos Departamentos.

III. Antecedentes

14. El Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas subraya que el Consejo de Seguridad tienen la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. El Capítulo VIII de la Carta contiene los principios fundamentales que orientan la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, mientras que el Artículo 53 reconoce que los acuerdos y organismos regionales pueden ser utilizados, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

15. Tras el fin de la guerra fría, comenzó a aumentar el interés en que las organizaciones regionales desempeñaran un papel más activo en el marco de seguridad mundial. En el informe del Secretario General titulado “Un programa de paz” se reconoció que “en muchos casos los acuerdos o los organismos regionales ofrecen posibilidades que deberían aprovecharse para el desempeño de las funciones ... [de] diplomacia preventiva, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos”⁸. Se consideró que los agentes regionales aliviaban la carga de la Secretaría de las Naciones Unidas y también eran un medio de desarrollar un sentido más profundo de la participación, el sentimiento de identificación regional, el consenso internacional y la democratización en los asuntos internacionales. En dicho documento se preveía que la cooperación se llevaría a cabo bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad, que autorizaría a los acuerdos o los organismos regionales a tomar la iniciativa para hacer frente a una crisis dada. De este modo, el Consejo de Seguridad aportaría el prestigio de las Naciones Unidas a la validez de los esfuerzos regionales⁹.

16. El debate político sobre el regionalismo tomó impulso en los primeros años del milenio, cuando hubo un crecimiento de la demanda de intervenciones de mantenimiento de la paz, tanto en escala como en complejidad, lo que representó un reto para las estructuras que prestaban apoyo a la paz y la seguridad internacionales. En el Documento Final de la Cumbre del Milenio de 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron “la importante contribución a la paz y la seguridad que aportan las organizaciones regionales ... y la importancia de forjar alianzas y arreglos previsibles entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales”¹⁰.

17. En 2005, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1631 (2005), la primera sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La resolución recalcó la importancia para las Naciones Unidas de fomentar la

⁸ A/47/277-S/24111, párr. 64.

⁹ *Ibid.*, párr. 65.

¹⁰ Resolución 60/1, párr. 93.

capacidad de las organizaciones regionales y subregionales para desplegar con rapidez fuerzas de mantenimiento de la paz y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas u otras operaciones decididas por el Consejo de Seguridad, y acogió con beneplácito las iniciativas adoptadas al respecto¹¹. En 2006, por vez primera el Secretario General abogó por una asociación regional y mundial para la seguridad¹².

18. Las resoluciones y las declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad sobre los temas de prevención de conflictos en África, paz y seguridad en África, y cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales han hecho referencia a la importancia del “fortalecimiento de la cooperación y la comunicación entre las Naciones Unidas y las organizaciones o acuerdos regionales o subregionales¹¹, y se reconoció que las organizaciones regionales están en buena posición para comprender las causas subyacentes de los conflictos armado¹³. En este contexto, se hizo hincapié reiteradamente en la necesidad de seguir desarrollando la capacidad militar, técnica, logística y administrativa de la Unión Africana. En 2010, en una declaración de la Presidencia, el Consejo de Seguridad también invitó a la Secretaría y a todas las organizaciones regionales y subregionales que tienen capacidad en lo que respecta al mantenimiento de la paz a mejorar sus relaciones de trabajo y seguir analizando cómo podrían contribuir mejor, mediante la colaboración, al cumplimiento de los mandatos y objetivos de las Naciones Unidas, con miras a asegurar un marco coherente para el mantenimiento de la paz¹⁴.

19. La cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales se llevó a cabo en el ámbito de un espectro mucho más amplio de cooperación por parte del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Al examinar la bibliografía sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en la esfera del mantenimiento de la paz, se identificaron varios posibles beneficios¹⁵:

a) Reparto de la carga: los recursos de las Naciones Unidas son insuficientes y la Organización no tiene la capacidad necesaria para hacer frente a todas las demandas mundiales de paz y seguridad;

¹¹ Véase la resolución 1631 (2005) del Consejo de Seguridad.

¹² A/61/204-S/2006/590, párrs. 79 y 87.

¹³ Véase la resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad.

¹⁴ S/PRST/2010/1.

¹⁵ La OSSI examinó un gran número de documentos de investigación académica sobre el tema de la cooperación en el mantenimiento de la paz, incluidos los siguientes: a) Joachim Koops ed., “Military crisis management: The challenge of inter-organizationalism”, *Studia Diplomatica*, vol. 62, núm. 3 (2009); y “Effective Multilateralism in Peacekeeping, Capacity-Building and Crisis Management: The Challenge of Inter-organizational Cooperation”, *Focus*, Paper núm. 1, 2010; b) Markus Derblom Eva Hagstrom y Jennifer Schmidt, “UN-EU-AU coordination in peace operations in Africa”, FOI, Agencia Sueca de Investigación para la Defensa (2008); c) Kristin M. Haugevik, “New partners, new possibilities - the evolution of inter-organizational security cooperation in international peace operations”, *Security in Practice* núm. 6 (2007); d) Henning Melber (editor) “The United Nations, Security and Peacekeeping in Africa: lessons and prospects”, *Dag Hammarskjöld Foundation Occasional Paper Series*, núm. 5, (octubre de 2008); e) “Towards an understanding of peacekeeping partnerships: Prospects, lessons learned and the future of partnerships in Africa”, *Center on International Cooperation*, junio de 2008; f) Cedric de Coning, “The Emerging UN/AU Peacekeeping Partnership”, *Conflict Trends*, núm. 1 (2010).

- b) Una base política más sólida para las operaciones de mantenimiento de la paz;
- c) Asociados con más conocimientos sobre el contexto de los distintos conflictos;
- d) Asociados con más flexibilidad operativa y que pueden responder a los nuevos conflictos de forma más oportuna que las Naciones Unidas;
- e) Asociados que pueden facilitar mejor la reconstrucción posterior a los conflictos y prestar un apoyo político duradero para la consolidación de la paz a largo plazo.

20. El examen de la bibliografía sobre el tema también muestra que las mejoras necesarias en materia de cooperación son impulsadas, en parte, por ese número creciente de organizaciones que participan en el mantenimiento de la paz, con mandatos y ámbitos geográficos superpuestos. “Si bien cada organización puede aportar recursos valiosos, conocimientos especializados y su particular enfoque respecto de la promoción de la paz y la seguridad, también ha quedado claro que existe un alto riesgo de duplicación de esfuerzos e incluso de competencia pura y simple entre los agentes, lo que de hecho constituye un grave obstáculo para dar una respuesta coherente a las crisis complejas. Por ello, los responsables de las políticas y también los analistas han destacado reiteradamente la importancia de un enfoque interinstitucional eficaz y eficiente”¹⁶.

21. En 2010, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz alentó a la Secretaría a elaborar ejercicios y políticas de capacitación con las entidades regionales a fin de mejorar la interoperabilidad y la cooperación entre las Naciones Unidas y dichas entidades. También solicitó a la Secretaría que determinase “las lecciones más importantes aprendidas de la cooperación entre las Naciones Unidas y las entidades regionales”¹⁷.

22. Si bien las asociaciones de colaboración se ponen de relieve en el conjunto de los debates y los esfuerzos relativos a la reforma de las operaciones de mantenimiento de la paz¹⁸, hay que señalar que el compromiso de las Naciones Unidas con las asociaciones, incluso con las organizaciones regionales, tiene posibles desventajas. La fortaleza de la legitimidad y la imparcialidad de las Naciones Unidas podría verse debilitada si la agenda es establecida por una organización regional o si los agentes regionales reflejan un interés nacional o el interés de un grupo que difiere del consenso logrado en las Naciones Unidas. Esto podría dar lugar a una pérdida de voluntad política y de apoyo de la comunidad internacional en general. Además, la utilización de las capacidades regionales para el mantenimiento de la paz no es en absoluto una garantía de éxito. La bibliografía sobre el tema da cuenta de diversos niveles de éxito en los esfuerzos de cooperación realizados en el pasado¹⁹.

¹⁶ Joachim Koops, “Effective Multilateralism in Peacekeeping, Capacity-Building and Crisis Management: The Challenge of Interorganizational Cooperation”, Focus Paper No. 1 (2010).

¹⁷ Véase A/64/19, párrs. 171 y 172.

¹⁸ Resolución 61/276, secc. XXI, párr. 1.

¹⁹ Laurie Nathan, “The Peacemaking Effectiveness of Regional Organisations”, documento de trabajo núm. 81 – Global and Regional Axes of Conflict, documento de trabajo núm. 81 (2010).

IV. Resultados

A. La cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las organizaciones regionales durante el período transcurrido entre 2005 y 2010 tuvo importantes variaciones en su alcance y su profundidad

23. Al reducirse los recursos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, tanto en la Sede como sobre el terreno, los Departamentos han buscado la cooperación sobre todo con aquellas organizaciones que en principio tenían la vocación y los recursos necesarios para contribuir a la paz y la seguridad sobre el terreno. Esto significaba que, si bien los Departamentos estaban dispuestos a establecer nuevas asociaciones, los contactos y los intercambios iniciales no daban lugar a la rápida realización de acciones conjuntas. Los Departamentos sólo procuraban en un grado limitado ampliar la cooperación con las organizaciones regionales que no cumplían esos requisitos. En síntesis, a excepción de la cooperación con la Unión Africana, la Unión Europea y, en menor medida la OTAN, la cooperación entre los Departamentos y otras organizaciones regionales ha sido limitada.

24. Dos organizaciones, la Unión Africana y la Unión Europea, interactuaron frecuentemente con los Departamentos, tanto a nivel de políticas como en las misiones de mantenimiento de la paz, en las que las organizaciones cooperaron mediante misiones conjuntas, procesos de transición u otras formas de cooperación operacional. La Unión Europea tiene la voluntad y la capacidad de participar conjuntamente con las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz. La Unión Africana tiene la aspiración de convertirse en un agente clave en materia de mantenimiento de la paz, y ha puesto en marcha misiones en situaciones difíciles. No obstante, necesita apoyo a fin de fortalecer su capacidad para gestionar y sostener una misión. Ambas organizaciones interactuaron regularmente con los Departamentos a nivel estratégico en diversas esferas. Los Departamentos también cooperaron en cierta medida con la OTAN, a nivel de las políticas y en las misiones.

B. Las Naciones Unidas y algunas organizaciones regionales se han comprometido a cooperar en cuestiones y actividades de mantenimiento de la paz

25. Las organizaciones regionales procuraron cooperar con las Naciones Unidas por varios motivos, en función de sus intereses y capacidades. Como las Naciones Unidas se han dedicado al mantenimiento de la paz durante más décadas que muchas otras organizaciones, el aprendizaje de sus experiencias resultaba de importancia capital para las organizaciones regionales interesadas en ampliar sus actividades en materia de mantenimiento de la paz. Entre otros motivos para procurar la cooperación con las Naciones Unidas figuraban la creciente necesidad de respuestas multidimensionales a los conflictos y el posible acceso a un mayor apoyo financiero. Además, como varias organizaciones tienen capacidades que se superponen y que se podrían desplegar en las mismas zonas, la cooperación adquiere aún mayor importancia.

26. La Unión Africana ha participado en una serie de actividades de fomento de la capacidad con las Naciones Unidas, con el propósito de aprovechar la experiencia y los criterios de las Naciones Unidas, fortaleciendo así la capacidad africana para el mantenimiento de la paz. Las actuales operaciones de mantenimiento de la paz que se llevan a cabo en África y la necesidad de desarrollar una capacidad a largo plazo han ampliado el alcance y el ritmo de la interacción entre los Departamentos y la Unión Africana. Con la UNAMID en Darfur y la AMISOM, los Departamentos y la Unión Africana participaron en dos nuevos modelos de operaciones sobre el terreno para responder a la necesidad de intervenciones (véanse las secciones D y E del presente documento).

27. La Unión Europea expresó varios objetivos para su cooperación con los Departamentos. De conformidad con la Estrategia Europea de Seguridad y otros documentos clave, sus objetivos incluían: el apoyo al multilateralismo efectivo; la contribución a los esfuerzos de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz²⁰; y también la mejora de la capacidad de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de la Unión Europea. La legitimidad y la credibilidad eran otros objetivos clave para la Unión Europea en su cooperación con las Naciones Unidas. Además, la Unión Europea reconocía la necesidad de mejorar la coherencia entre las organizaciones, en lo tocante a las normas y procedimientos para el mantenimiento de la paz, a fin de trabajar conjuntamente con mayor eficacia.

28. La OTAN trató de cooperar con las Naciones Unidas, en parte para ampliar sus herramientas disponibles para el mantenimiento de la paz²¹. Si bien la OTAN tiene importantes recursos militares bajo su mando, algunos de los entrevistados en la OTAN observaron que la organización carecía de otras capacidades civiles. Como las misiones de mantenimiento de la paz son cada vez más multidimensionales y tienen mandatos más amplios, que incluyen, por ejemplo, la protección de los civiles y la reforma del sector de la justicia, es imperativo que la OTAN, que tiene importantes recursos militares, emprenda la cooperación con otros órganos para mejorar su respuesta a los complejos problemas de seguridad. La cooperación con organizaciones como las Naciones Unidas podría proporcionar a la OTAN y sus asociados un conjunto más amplio de herramientas para responder a los conflictos complejos.

C. No existe una visión estratégica claramente articulada para orientar la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz

29. En 1998, en una declaración de la Presidencia, el Consejo de Seguridad subrayó la importancia de establecer un marco claro para la cooperación y la coordinación con las organizaciones regionales o subregionales. El Consejo señaló que un marco de ese tipo debía, como mínimo, incluir objetivos específicos de

²⁰ Unión Europea, "A secure Europe in a better world: European Security Strategy", Bruselas, 12 de diciembre de 2003; Consejo de la Unión Europea, "Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management", Bruselas, 19 de septiembre de 2003; Consejo de la Unión Europea, "Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management", 7 de junio de 2007.

²¹ Michael F. Harsch y Johannes Varwick, "NATO-UN Cooperation Revisited: A New Dawn?", *Studia Diplomatica*, vol. 62, núm. 3 (2009).

cooperación, delimitar minuciosamente los papeles y las responsabilidades respectivos de las organizaciones; describir las esferas de interacción de las fuerzas y tener disposiciones claras relativas a la seguridad del personal, observando, sin embargo, que ese marco aún no existe²².

30. Si bien los Departamentos disponen de la iniciativa “Nuevo Horizonte”²³ para participar en debates sobre la visión estratégica del mantenimiento de la paz en el futuro, no había ninguna estrategia claramente articulada para la cooperación con las organizaciones regionales, que aclarase las funciones respectivas de los Departamentos y esas organizaciones. Tampoco había ninguna claridad acerca de quién debía establecer los objetivos a largo plazo para las asociaciones con esas organizaciones. El Consejo de Seguridad y los Departamentos tenían opiniones diferentes sobre si este proceso debía ser impulsado por el Secretario General y la Secretaría o bien por el propio Consejo.

31. La Secretaría estimó que el fortalecimiento de la relación entre los Departamentos y la Comisión de la Unión Africana dependía de una visión política y una clara orientación por parte de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. El Secretario General, en dos informes recientes al Consejo de Seguridad sobre el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana autorizadas por las Naciones Unidas²⁴, destacó que esa dirección política era necesaria y debía suponer “una definición clara del papel que se espera que desempeñen las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”²⁵. Por otra parte, la información recibida de los Estados Miembros mostraba que existía un deseo de que el Secretario General ejerciera el liderazgo, ya que el Consejo de Seguridad estaba absorbido por los conflictos existentes y no había dedicado un tiempo considerable a reflexionar y analizar qué dirección debían tomar las asociaciones a largo plazo con las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana.

32. El Secretario General indicó que presentaría un informe, en abril de 2011²⁶, que, entre otras cosas definiría la visión estratégica del Secretario General sobre la cooperación de las Naciones Unidas con la Unión Africana en materia de paz y

²² S/PRST/1998/35.

²³ El documento “A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for United Nations Peacekeeping” (Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas), también conocido como el documento “New Horizon” (Nuevo Horizonte) fue publicado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en julio de 2009. Este documento inició un proceso de diálogo, con el propósito de “evaluar los principales dilemas en materia de políticas y estrategia a que hacen frente y seguirán haciendo frente en los próximos años las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y reforzar el diálogo en curso con las partes interesadas sobre posibles soluciones para calibrar mejor las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a fin de satisfacer las necesidades actuales y futuras”. Se puede consultar más información y exámenes del proceso en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/newhorizon.shtml>.

²⁴ Véase A/65/510-S/2010/514 y A/64/359-S/2009/470.

²⁵ A/65/570-S/2010/514, párr. 55.

²⁶ La OSSI no pudo obtener un texto anticipado del informe y, por lo tanto, no estuvo en condiciones de hacer observaciones sobre los aspectos de la nueva estrategia que guardan relación con la presente evaluación.

seguridad²⁷. Esa iniciativa sería un paso en la dirección correcta. Sin embargo, para no suscitar expectativas que los Departamentos podrían no estar en condiciones de satisfacer, es necesario que los Departamentos entablen un diálogo amplio con la Unión Africana sobre cuál es el significado de esa visión y cómo se debería llevar a la práctica.

D. Se han establecido marcos y estructuras de cooperación con unas pocas organizaciones regionales en materia de mantenimiento de la paz, pero la práctica real de la cooperación carece de objetivos mensurables

Algunas declaraciones conjuntas sentaron las bases que hicieron posible una mayor cooperación

33. Las organizaciones regionales que entablaron un diálogo con los Departamentos y realizaron otras actividades de cooperación permitieron establecer objetivos comunes amplios contenidos en declaraciones conjuntas. Esas declaraciones reflejan el alcance, los aspectos más importantes y las etapas de las relaciones.

34. La declaración conjunta sobre la cooperación de las Naciones Unidas y la Unión Europea, firmada en 2003, inició la formalización de la relación entre ambas organizaciones en la esfera del mantenimiento de la paz. La declaración fue renovada en 2007, haciéndose hincapié en el avance y la profundización, dotándola de mecanismos fiables y sostenibles, y procurando mejorar la compatibilidad en las esferas de la planificación, la formación, la comunicación y las mejores prácticas.

35. La declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la secretaría de la OTAN, firmada en 2008, destacó el valor de una coordinación eficaz y eficiente que se había desarrollado en las operaciones. La declaración puso de relieve la importancia de establecer un marco de consultas y de diálogo en diferentes niveles para desarrollar aún más la cooperación. Se consideró que el intercambio de información y la comunicación eran fundamentales en esferas tales como:

- a) La planificación y el apoyo para imprevistos;
- b) El fomento de la capacidad, la formación y ejercicios;
- c) Las enseñanzas recibidas;
- d) La coordinación y el apoyo operacionales.

36. En la Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana se afirmó el compromiso mutuo y el marco global de la cooperación con el objetivo de mejorar la capacidad de la Comisión de la Unión Africana y de las organizaciones subregionales africanas para actuar como asociados eficaces de las Naciones Unidas. En el memorando sobre las perspectivas de una cooperación eficaz entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, anexo a la declaración conjunta, se destacan varias esferas prioritarias para el fomento de la capacidad de la Unión Africana en materia de mantenimiento de la paz. Entre esas

²⁷ A/65/510-S/2010/514, párr. 63

esferas figuran la construcción institucional y el desarrollo de los recursos humanos; la capacitación del personal civil y militar; la logística y la aportación de factores operativos clave; y la movilización de apoyo financiero²⁸.

37. Todas esas declaraciones tenían una importancia política y permitían que las organizaciones trabajaran conjuntamente. Una declaración hace posible el análisis de posibilidades para ampliar la cooperación y la coordinación. Por ejemplo, antes de la declaración conjunta de 2008 con la OTAN, la cooperación con la OTAN había tenido un comienzo lento. Se consideró que la declaración conjunta había sido fundamental por haber creado un espacio para un diálogo más fluido sobre diferentes temas. Sin embargo, aunque esas declaraciones conjuntas han servido como marcos de política general, no han informado directamente la cooperación en la práctica, ya que contenían pocas medidas concretas u objetivos mensurables.

El Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea es un ejemplo de una estructura existente para fortalecer la cooperación y la coordinación

38. Hasta ahora, la Unión Europea ha tenido la interacción más formalizada con los Departamentos. Cuando se emitió la declaración conjunta de las Naciones Unidas y la Unión Europea, se previó la necesidad de crear una estructura para facilitar la cooperación a la que se refería la declaración.

39. El Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea, un mecanismo consultivo mixto, se creó en 2003, y es el principal foro para la cooperación sobre el mantenimiento entre ambas organizaciones de la paz. Se reúne dos veces al año, y en esas reuniones participan una amplia variedad de dependencias de ambas organizaciones. El Comité Directivo se centró inicialmente en cuatro esferas de cooperación: la planificación, la capacitación, las comunicaciones y las mejores prácticas.

40. El Comité Directivo ha facilitado la cooperación y el intercambio de información sobre las misiones de mantenimiento de la paz en curso, y sobre cuestiones intersectoriales, tales como las enseñanzas aprendidas, las cuestiones de género, la capacitación, el intercambio de información, el fomento de la capacidad y la vigilancia. Debido a la insistencia del Comité Directivo, las Naciones Unidas y la Unión Europea han elaborado conjuntamente tres exámenes a posteriori²⁹. El Comité Directivo también facilitó los intercambios, en un marco más amplio, sobre las políticas de reforma de las operaciones de mantenimiento de la paz en el contexto del proceso Nuevo Horizonte.

41. Hay opiniones divergentes acerca de la eficacia de la labor del Comité Directivo. Mientras que algunos estimaron que las reuniones del Comité eran un

²⁸ Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana: Marco del programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana (A/61/630, anexo).

²⁹ Examen a posteriori: Planificación para la fuerza de mantenimiento de la paz dirigida por la Unión Europea para apoyar a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el período electoral, 2006; Examen a posteriori: Planificación de las Naciones Unidas y la Unión Europea para la operación militar de la Unión Europea en la República del Chad y la República Centroafricana, 29 de abril de 2008; Examen a posteriori: Transición de la fuerza de mantenimiento de la paz dirigida por la Unión Europea a la MINURCAT, 2009.

foro útil para el intercambio de información, otros expresaron su preocupación respecto de la falta de resultados operativos y de la disminución de su pertinencia. Uno de los temas que surgieron en las entrevistas fue que, cuando el Comité inició su existencia, la cooperación era algo nuevo y las organizaciones tenían una falta de conocimientos operacionales recíprocos. No obstante, se expresó la preocupación de que, mientras que la relación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea había madurado, el programa y las funciones del Comité no lo habían hecho. La cooperación entre las organizaciones en el Chad, la República Democrática del Congo y Kosovo había brindado enseñanzas que debían tenerse en cuenta e incluirse como parte de la historia de la relación.

42. Además, los entrevistados sentían que el Comité Directivo no había abordado adecuadamente algunas esferas en las que la cooperación operativa había mostrado deficiencias o algunas esferas en las que la cooperación se debía fortalecer, y algunos expresaron la necesidad de que el Comité produjera más resultados operativos. Si bien este foro bianual para debates de alto nivel no podía de forma realista abarcar todas las cuestiones importantes, la utilidad y viabilidad de otros mecanismos justificaban un mayor análisis a fin de fortalecer las respuestas coordinadas a cuestiones o retos más operativos y de corto plazo. Para reforzar el valor del Comité, sería conveniente que éste llevara a cabo sistemáticamente debates sobre las lecciones aprendidas y las experiencias generales recibidas de las misiones.

El apoyo de los Departamentos a la cooperación operativa y el fomento de la capacidad a largo plazo de la Unión Africana están unidos íntimamente por múltiples mecanismos de coordinación interna

43. Durante la última década, la cooperación con la Unión Africana aumentó de manera notable. El compromiso de las Naciones Unidas con la Unión Africana y el apoyo prestado a esta organización en el Sudán y en Somalia fue un tema central en los Departamentos. Los esfuerzos desplegados por los Departamentos formaron parte de una actividad en gran escala encaminada a apoyar a la Unión Africana en lo concerniente a la paz y la seguridad, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible³⁰.

44. Desde 2007 el Consejo de Seguridad celebra reuniones anuales con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. A este respecto, los Departamentos, conjuntamente con el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria procedieron al seguimiento de la aplicación de los mandatos del Consejo de Seguridad. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se ocupó de las cuestiones de coordinación relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Grupo temático de paz y seguridad, en el contexto del mecanismo de coordinación regional.

45. Además de los requisitos operacionales, la asociación fue en gran medida impulsada por el contexto político y operacional. Casi todos los entrevistados que tenían información a este respecto confirmaron que la cooperación con la Unión Africana era absolutamente necesaria. Las actuales estructuras operativas (por ejemplo, la misión híbrida en el Sudán y las tropas de la AMISOM desplegadas en

³⁰ A/61/204-S/2006/590; S/2008/18; S/2008/186; A/64/359-S/2009/470; y A/65/510-S/2010/514.

Somalia, que contaron con la planificación y el apoyo operativo y logístico de los Departamentos) eran nuevos modelos de cooperación destinados a satisfacer la necesidad de llevar a cabo acciones internacionales, transmitiendo al mismo tiempo conocimientos y fomentando la capacidad de la Unión Africana.

46. El apoyo de los Departamentos al desarrollo de la capacidad operacional de la Fuerza Africana de Reserva³¹ se ajustaba plenamente a la hoja de ruta de la Unión Africana. Se procuró determinar las prioridades y obtener apoyo político para el fomento de la capacidad institucional a largo plazo a fin de gestionar una compleja operación de mantenimiento de la paz³². Los Departamentos dedicaron parte de su personal a prestar asesoramiento técnico y de planificación a la Comisión de la Unión Africana (principalmente a su División de Operaciones de Apoyo a la Paz). Por lo general, se señaló que la relación estaba “evolucionando”, con objetivos a corto plazo que a menudo se modificaban. No quedaba claro si el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debían colaborar con los Departamentos de la Comisión de la Unión Africana, entre otras, en algunas esferas como la información pública, las finanzas y la administración, además de prestar apoyo a la capacidad de emprender misiones sobre el terreno.

47. La organización de las actividades de los Departamentos de apoyo a la Unión Africana resultaba una tarea compleja y la coordinación en varios niveles a veces creaba confusión. El Equipo de apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz de la Unión Africana estaba destinado inicialmente a dirigir las actividades de apoyo del Departamento, contando con funcionarios en Nueva York y también en Addis Abeba. Desde 2009, el Equipo ha presidido un grupo de trabajo para supervisar las iniciativas destinadas a reforzar el apoyo a la Unión Africana, llevadas a cabo por diferentes oficinas de los distintos Departamentos. Entre otros mecanismos de coordinación figuraban los equipos operacionales integrados que prestaban apoyo a la UNAMID. Se creó un mecanismo especial de coordinación establecido en Addis Abeba —el mecanismo conjunto de apoyo y coordinación— con el objetivo de mejorar las comunicaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Africana; como parte de la UNAMID, el mecanismo conjunto de apoyo y coordinación dependía de ambas organizaciones. El apoyo a la AMISOM era más complejo y contaba con la participación de un equipo incluido en la División africana II de la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Nueva York, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA) en Nairobi, y el equipo de planificación de las Naciones Unidas en Addis Abeba.

48. En julio de 2010, para mejorar la coherencia y agilizar la comunicación, las oficinas de las Naciones Unidas establecidas en Addis Abeba que trabajaban en cuestiones de paz y seguridad, con excepción de los componentes sustantivos del mecanismo conjunto de apoyo y coordinación de la UNAMID, se integraron en una

³¹ La Fuerza Africana de Reserva es parte de la estructura de la arquitectura africana de la paz y la seguridad encaminada a mejorar la paz y la seguridad regionales. Está integrada por cinco brigadas multinacionales, provenientes de cada una de las respectivas regiones, y responde ante el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. La Fuerza Africana de Reserva debe estar equipada y lista para su rápido despliegue en diversas situaciones, que van desde la observación hasta la imposición de la paz. Se puede consultar información en <http://www.africa-union.org/root/au/auc/departments/psc/asf/asf.htm#>.

³² Véase A/65/510-S/2010/514.

única oficina: la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana³³. Si bien es demasiado pronto para evaluar los efectos de la Oficina en la creación de sinergia entre ambas organizaciones, la Oficina ha tenido problemas en materia de espacio, contratación oportuna de personal y existencia de múltiples líneas jerárquicas en la Sede de las Naciones Unidas. Las entrevistas llevadas a cabo sobre el terreno constataron una necesidad de claridad respecto de la manera en que las distintas oficinas de apoyo de la Sede³⁴ se coordinan entre sí y, posiblemente, la necesidad de introducir más cambios estructurales en Nueva York.

Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales han desarrollado distintas formas de cooperación a nivel de la Sede

49. Entre las distintas formas de intercambio entre los Departamentos y las sedes de las organizaciones regionales figuraban el diálogo y las visitas de funcionarios superiores, diálogos entre oficiales, conversaciones entre funcionarios, jornadas educativas y viajes de estudio. La cooperación con las organizaciones regionales también se beneficiaba de una mayor utilización de las oficinas de enlace. La Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana y las oficinas que la precedieron eran elementos clave para asegurar una corriente de comunicación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana. La Unión Africana también tiene su Oficina de Observador Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas en Nueva York. La delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas en Nueva York facilita la cooperación entre la Unión Europea y los Departamentos y la reciente apertura de una oficina de las Naciones Unidas en Bruselas indicaba que la cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas iría en aumento. Del mismo modo, la OTAN tiene oficiales de enlace militar y civil en Nueva York. La creación de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz era una medida de reforma encaminada a dar prioridad a la colaboración en las actividades de mantenimiento de la paz, y se han sentado las bases para establecer a este respecto un enfoque estratégico y proactivo.

50. A pesar de esos esfuerzos, la falta de conocimiento y comprensión entre las organizaciones a menudo obstaculizaba la mejora de la cooperación. Esto sucedía más habitualmente sobre el terreno, pero también en las sedes. Las “jornadas de educación” organizadas por los Departamentos, en colaboración con la Unión Europea y la OTAN, eran apreciadas, pero su frecuencia era inferior a lo deseado.

51. Se informó de escasos progresos en lo tocante a los intercambios de personal, que constituía un enfoque concreto para aumentar los conocimientos acerca de los asociados internacionales, y que se consideraban como una manera eficaz de facilitar la comunicación. A pesar de las posibilidades que ofrecían, los intercambios de personal se han producido raramente, entre otras cosas, debido a razones tales como la escasez de recursos y la falta de orientación sobre el personal proporcionado gratuitamente a los Departamentos.

³³ La Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, aunque presta apoyo a la Unión Africana, solo depende de las Naciones Unidas.

³⁴ Todas las referencias a las oficinas de apoyo de la Sede que se hacen en este informe se refieren a las que dependen del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Véanse los párrafos 1 a 8, en los que se ofrece más información sobre el alcance de la evaluación.

52. En cuanto a la relación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea, el personal de ambas partes a menudo consideraba que las organizaciones eran demasiado complejas y burocráticas; esta opinión se refería especialmente a los últimos dos o tres años, ya que en ambas organizaciones se había producido una importante reestructuración^{35, 36}.

53. En lo que respecta a la Unión Africana, la comunicación con los Departamentos a menudo carecía de claridad, lo que podría haber dado lugar a expectativas demasiado altas acerca de la capacidad de los Departamentos para prestar apoyo a la Unión Africana. Algunas de las expectativas que tenía la Unión Africana acerca del apoyo que prestarían los Departamentos no habían tenido en cuenta que las respuestas de los dos Departamentos, así como su rapidez, dependían de un mandato de los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas.

E. Aunque la cooperación con las organizaciones regionales se llevaba a cabo a nivel de las políticas y las operaciones, en gran medida estaba impulsada por las necesidades operacionales

La cooperación más estrecha y más frecuente entre los Departamentos y las organizaciones regionales tuvo lugar en las misiones

54. A nivel de las misiones, la cooperación siempre dependía de un proceso político más amplio y estaba sujeta a los mandatos del Consejo de Seguridad. No se han encontrado datos que sugirieran que la cooperación operacional se profundizara sistemáticamente a lo largo del tiempo, como resultado de una mayor experiencia. Los recientes casos de actividades operativas (por ejemplo, en la MINURCAT, la MONUSCO, la UNMIK, la AMISOM y la UNAMID) tuvieron un carácter singular en cuanto a las relaciones de cooperación, el contexto político general y el carácter específico de los mandatos. Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales no siempre comparten los mismos intereses y objetivos cuando procuran la cooperación en el contexto de un país determinado. Las necesidades políticas y el carácter acuciante de algunos problemas dictaron las condiciones reales de una amplia variedad de compromisos.

a) En Kosovo, se pusieron en práctica varios mecanismos de coordinación para facilitar la cooperación entre la comunidad internacional, particularmente la UNMIK, la Unión Europea, la OTAN y la OSCE. La “estructura de pilares” fue diseñada para asegurar un enfoque de todo el sistema con respecto a las operaciones de mantenimiento y de consolidación de la paz. La estructura estableció el marco para una interacción sin precedentes entre las Naciones Unidas y sus asociados, y las organizaciones regionales fueron responsables de los diferentes pilares, bajo la autoridad global de las Naciones Unidas. Aunque la experiencia de trabajo con la

³⁵ El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno fue separado del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 2007.

³⁶ El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, marca el comienzo de una reforma fundamental de la Unión Europea. Podría fortalecer la coherencia global de la política exterior de la Unión Europea. El Tratado afectará a las estructuras y los procedimientos de la Unión Europea en las operaciones de mantenimiento de la paz de diversas maneras, por ejemplo, mediante una mayor coherencia entre los diferentes instrumentos disponibles para la gestión de crisis.

estructura de pilares fue, en el mejor de los casos, ambigua, el enfoque aplicado en Kosovo para el mantenimiento de la paz resultó flexible y puso de manifiesto la voluntad de colaboración. El hecho de que la reconfiguración de la UNMIK y el despliegue de la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo estuvieran estrechamente coordinados permitió lograr altos niveles de interacción. Aunque sobre el terreno se experimentaron fricciones, particularmente en relación con el apoyo logístico, las organizaciones encontraron formas pragmáticas de colaborar durante el proceso, sin perder una importante capacidad operativa. Las videoconferencias periódicas llevadas a cabo entre las oficinas de las sedes y los frecuentes intercambios de visitas facilitaron la comunicación y resultaron útiles. Las reuniones semanales de coordinación sobre el terreno, en las que participaban todos los principales agentes en Kosovo para compartir información sobre las actividades que se realizarían a continuación, han proseguido hasta la fecha;

b) En el Chad, la Unión Europea desplegó una fuerza militar de transición de apoyo a las actividades de la MINURCAT de conformidad con el mandato de protección de los civiles autorizado por el Consejo de Seguridad. En enero de 2009, el Consejo amplió el mandato de la MINURCAT y dispuso el despliegue de una fuerza de relevo de las Naciones Unidas. El intercambio de cartas y una serie de disposiciones técnicas establecieron un marco general para la transición de la operación militar de la Unión Europea en la República del Chad y la República Centroafricana al despliegue militar de las Naciones Unidas, que abarcaba una serie de cuestiones logísticas, aunque no era posible prever ni abordar todos los problemas en materia de apoyo porque se había carecido de una planificación conjunta temprana. El principal reto a que se hacía frente en este caso era que la ambigüedad del lenguaje de la resolución inicial podía crear expectativas para la transición, pese a que no se disponía de una autorización legal ni de recursos para hacer posible esas acciones. Esta diferencia dio lugar a importantes complicaciones sobre diversas cuestiones, principalmente sobre las diferencias en la transferencia de infraestructuras y sobre cualquier posible reparto de costos relacionados con la infraestructura y su mantenimiento;

c) En Somalia, la AMISOM se benefició del asesoramiento técnico, el apoyo logístico y la asistencia de los dos Departamentos para aumentar y gestionar recursos extrapresupuestarios. La coordinación de las Naciones Unidas en Somalia estuvo a cargo de la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia, que era una misión política y que asumió la dirección de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en el país. La función del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz consistió en asesorar a la Unión Africana con respecto a la aplicación y el despliegue de la AMISOM. Además, el Consejo de Seguridad pidió al Departamento que siguiera “planificando, en estrecha colaboración con la Unión Africana, los arreglos relativos a la creación de fuerzas y los de carácter logístico, administrativo, financiero y de otro tipo ... necesarios para la transición de la AMISOM a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”³⁷. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno tiene el mandato de prestar apoyo logístico a las tropas sobre el terreno, utilizando las cuotas;

d) La gestión conjunta de la UNAMID, que era una misión única e híbrida, dio lugar a un nuevo conjunto de retos y oportunidades. La naturaleza híbrida, que hacía posible el carácter africano de la misión, era la única forma aceptable para el

³⁷ Resolución 1863 (2009) del Consejo de Seguridad, párrs. 4 y 13.

Gobierno anfitrión. La misión se estableció inmediatamente a continuación de los módulos de apoyo moderado y en gran escala acordados inicialmente con la Unión Africana para fortalecer el apoyo a la Misión de la Unión Africana en el Sudán. El mecanismo tripartito, un órgano de nivel superior, que incluye los Departamentos, la Comisión de la Unión Africana y el Gobierno del Sudán se reunió periódicamente para examinar las cuestiones políticas que se planteaban. En la fase inicial, se llevaron a cabo frecuentes videoconferencias a tres bandas para asegurar una comunicación fluida y gestionar todas las cuestiones operativas que se planteaban. Los Departamentos y la Unión Africana designaron conjuntamente la dirección de la UNAMID, que tenía una doble línea jerárquica, respondiendo a Nueva York y también a Addis Abeba. En conjunto, esas medidas hicieron posible que la misión híbrida mantuviera su presencia en Darfur, aunque no hubo opiniones coincidentes con respecto a sus efectos en materia de eficiencia;

e) En 2006, la Unión Europea desplegó fuerzas en la capital de la República Democrática del Congo para prestar apoyo a la MONUC durante las elecciones nacionales. El apoyo adicional permitió reforzar temporalmente la posición de la MONUC en la capital, haciendo posible que se desplegaran fuerzas adicionales de la Misión fuera de la ciudad. De las entrevistas se desprende que la fuerza de la Unión Europea y la MONUC se comunicaron frecuentemente durante ese período³⁸. No obstante, como varios aspectos importantes, como los acuerdos sobre el intercambio de información y la cooperación en materia de logística eran deficientes, la dirección de la MONUC y la operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo se basó en cambio en las relaciones personales y en mecanismos ad hoc en lo tocante a la cooperación^{39, 40}.

La cooperación impulsada por las operaciones se caracterizó por mecanismos de coordinación ad hoc para atender las necesidades inmediatas, con lo que se creó una escasa memoria institucional

55. La cooperación impulsada por las operaciones fue en gran medida ad hoc. Las actividades realizadas a menudo respondían a las situaciones inmediatas y carecían de una pauta clara o de previsibilidad, lo que daba lugar a la creación de mecanismos ad hoc elaborados para coordinar las necesidades operacionales inmediatas. Muchos de esos diferentes mecanismos o procesos demostraron ser eficaces y dieron respuesta a las situaciones dinámicas y cambiantes que se planteaban; entre ellos cabe mencionar:

- a) Las evaluaciones o misiones de investigación conjuntas de los conflictos;
- b) La cooperación en la fase de planificación mediante el intercambio de información, enlaces y videoconferencias para abordar cuestiones en la fase previa al despliegue y la fase de puesta en marcha;

³⁸ Claudia Morsut, “Effective Multilateralism? – EU-UN Cooperation in the DRC, 2003-2006”, *International Peacekeeping*, vol. 16, núm. 2, 2009.

³⁹ Examen a posteriori: Planificación para la operación militar dirigida por la Unión Europea en apoyo de la MONUC durante el período electoral, 2006. Se puede consultar en <http://intranet.dpko.un.org/dpko/pages/KnowledgeSharing.aspx>.

⁴⁰ Claudia Major, “EU-UN cooperation in military crisis managements: the experience of EUFOR RD Congo in 2006”, *Occasional Paper*, Institute for Security Studies, 2008.

c) La utilización de oficiales de enlace, el establecimiento de foros sobre el terreno para la coordinación, el intercambio de activos logísticos y la realización de exámenes conjuntos a posteriori⁴¹.

56. Como cada misión de mantenimiento de la paz presentaba un conjunto único de retos y una dinámica particular, era menester contar con un nivel de flexibilidad y pragmatismo para atender sus necesidades. No obstante, para asegurar el mantenimiento del impulso positivo, resulta conveniente tener un cierto nivel de conservación de las enseñanzas incluida la transmisión de los conocimientos obtenidos para su utilización en futuras acciones conjuntas. Las lecciones aprendidas hasta ahora no se han recopilado sistemáticamente ni son fácilmente convertibles en políticas o directrices. Por ejemplo, si bien el Comité Directivo de la Unión Europea y las Naciones Unidas facilitaron los exámenes conjuntos de las enseñanzas obtenidas durante la realización de misiones de mantenimiento de la paz, las lecciones recogidas no fueron objeto de un seguimiento proactivo para asegurar su aplicación en futuras misiones de mantenimiento de la paz y se compartieron preocupaciones acerca de la pérdida de las valiosas lecciones aprendidas para la memoria institucional. Los funcionarios que participaron directamente en la cooperación con otras organizaciones dudaban acerca de si lo que habían aprendido se comunicará a otros funcionarios que podrían desempeñar funciones similares o a las personas que algún día los sustituirían.

57. Los funcionarios también informaron de dificultades prácticas relacionadas con los procesos de aprendizaje:

- a) La rápida rotación de personal durante el ciclo de vida de una misión;
- b) Las dificultades para tener acceso a los funcionarios después de su partida del teatro de operaciones;
- c) La falta de personal que dispusiera de tiempo para reunir información y convertirla en lecciones útiles, apropiadas para una amplia audiencia;
- d) Las dudas acerca de la viabilidad de aplicar las lecciones aprendidas en una misión en el contexto de otra misión.

58. Con excepción de las Directrices para la planificación conjunta entre las Naciones Unidas y la Unión Europea aplicables a las misiones sobre el terreno existentes de las Naciones Unidas (Guidelines for joint UN-EU planning applicable to existing UN field missions) de 2008, los Departamentos no han elaborado directrices específicas sobre la cooperación con organizaciones regionales respecto de ninguna esfera funcional de una misión de mantenimiento de la paz. Las directrices mencionadas proporcionan una orientación básica para la planificación conjunta de misiones militares de mantenimiento de la paz. Ofrecen una descripción de los procesos de planificación respectivos, sugerencias para la creación de un grupo de coordinación en materia de planificación, y una lista de verificación de las disposiciones que por lo general se necesitarían en una misión de la Unión Europea que presta apoyo a las Naciones Unidas⁴². Los funcionarios pertinentes formularon

⁴¹ La Unión Europea y las Naciones Unidas han llevado a cabo tres exámenes a posteriori respecto de las misiones en la República Democrática del Congo y en el Chad.

⁴² En 2009 se publicó otro documento, titulado "Briefing Note on the European Union Crisis Management", destinado a facilitar la comprensión general de la Unión Europea como asociado estratégico.

observaciones positivas sobre su utilidad. Así, se expresó el deseo de una mayor claridad y de directrices sobre una amplia variedad de cuestiones, incluida la información sobre las estructuras, limitaciones y procedimientos de trabajo de otras organizaciones.

59. Por otra parte, las lecciones aprendidas no eran convertidas de forma fácil o sistemática en políticas o cambios en las acciones sobre el terreno. Esto suscitaba una preocupación de carácter general y también particular porque incluso cuando algunos cambios se introducían en una organización, esto no daba lugar necesariamente a la mejora de la cooperación sin los cambios correspondientes en la contraparte. Las actividades conjuntas de aprendizaje eran raras y, según se informó, resultaba difícil organizarlas.

F. Los Departamentos tropezaban con problemas en la cooperación con otras organizaciones sobre el terreno

60. Las diferencias en las estructuras institucionales, los procedimientos y las cadenas de mando planteaban problemas en materia de eficiencia y coherencia de las misiones de mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales con las que cooperaban en las misiones de mantenimiento de la paz tenían estructuras y procedimientos diferentes sobre el proceso de formulación de decisiones para iniciar y gestionar una misión sobre el terreno. Por ejemplo, cuando las Naciones Unidas y la Unión Europea trabajaban juntas, la cadena de mando entre las sedes y el terreno, y entre los distintos componentes de la misión sobre el terreno, presentaba diferencias. Además, el nivel de descentralización en la adopción cotidiana de decisiones también presentaba diferencias. Es evidente que esas estructuras no se habían creado teniendo en cuenta la cooperación con otra institución. Como no coincidían, a menudo resultaba difícil sincronizar las acciones de conformidad con los métodos de trabajo de la organización asociada.

61. En el caso de una misión de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, los Departamentos y una misión sobre el terreno de las Naciones Unidas contaban con atribuciones y recursos para llevar a cabo determinadas tareas, utilizando un marco estratégico aprobado para una misión concreta. De modo similar, las organizaciones regionales con las que los Departamentos cooperaban tenían sus propios marcos estratégicos, con sus propias líneas jerárquicas, rendición de cuentas y procesos de adopción de decisiones. Una vez que el Consejo de Seguridad ha autorizado las acciones de una organización regional, el órgano legislativo de la organización regional en cuestión aplica sus propios protocolos para generar consenso entre sus Estados miembros y para establecer requisitos concretos. Esos procesos eran independientes del proceso de las Naciones Unidas, y naturalmente requerían distintas estructuras de planificación, aplicación, supervisión y presentación de informes. En los casos en que existía una misión encabezada por otra organización regional y que tenía un mandato del Consejo de Seguridad o se realizaba bajo los auspicios de las Naciones Unidas, tales despliegues eran ante todo responsables ante sus órganos legislativos respectivos, aunque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz coordinaba la presentación de informes al Consejo de Seguridad. No era raro que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales interpretasen de modo diferente el mandato original del Consejo de Seguridad y tuvieran diferentes puntos de vista sobre la división del trabajo, lo que podía generar problemas y competencia en el desarrollo de las operaciones.

62. Por ejemplo, las cadenas de mando de las Naciones Unidas y de la Unión Europea tienen grandes diferencias. Las Naciones Unidas no tienen un equivalente del cuartel general operacional de la Unión Europea. En cambio, el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas sobre el terreno es el jefe del cuartel general operacional y tiene una importante autoridad delegada por la Sede de las Naciones Unidas. El Comandante de la Fuerza depende directamente del Representante Especial del Secretario General, y la cadena de mando es relativamente corta. En la Unión Europea, el mando de la operación a nivel estratégico militar corresponde al cuartel general operacional, y existe una clara distinción entre el cuartel general operacional y el cuartel general de la Fuerza. Mientras que las operaciones de las Naciones Unidas dependen de la dirección política de un Representante Especial del Secretario General, la Unión Europea no utiliza sistemáticamente sus representantes especiales o enviados especiales, ni los sitúa en la cadena de mando militar.

63. El sistema de apoyo a las misiones de las Naciones Unidas es relativamente centralizado, mientras que el sistema de la Unión Europea es descentralizado, y en dicho sistema los países que aportan contingentes prestan apoyo logístico a las tropas sobre el terreno. En el Chad, los Departamentos tenían que lograr un acuerdo con cada uno de los países de la Unión Europea que aportaban contingentes sobre la transferencia de sus soldados, y además un acuerdo técnico separado con esos países. La experiencia de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en el desarrollo de operaciones mostró que, aunque las organizaciones encontraban formas de colaborar en materia de logística y contaban con el apoyo mutuo, era necesario lograr que la cooperación fuera más eficaz, estructurada y previsible.

64. Cuando las fuerzas de paz se transferían a una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, varias cuestiones relativas a cuestiones tales como el apoyo a la misión, la logística y las normas sobre el reembolso de las tropas podían complicar algunos aspectos de la cooperación. Por ejemplo, los Estados miembros de la OTAN y de la Unión Europea estaban habituados a utilizar normas militares para el mantenimiento de la paz (por ejemplo, los procedimientos para planificar y aplicar las operaciones), que difieren considerablemente de las aplicadas por las Naciones Unidas. Esto dificultó en la MINURCAT la transición entre la operación militar de la Unión Europea en la República del Chad y la República Centroafricana y las Naciones Unidas, sobre todo porque el proceso dependía considerablemente de los soldados de la operación de la Unión Europea que pasaban a depender del comando de las Naciones Unidas. En Darfur, durante la fase inicial de la misión híbrida, la mayor parte de los esfuerzos se dedicaron a equipar y capacitar a algunos de los contingentes transferidos, ya que los requisitos de la Unión Africana sobre el equipo de propiedad del contingente y la capacitación previa al despliegue no eran suficientes.

65. La información reunida en las entrevistas indicó que existía una necesidad de aumentar el intercambio de información, en particular con respecto a la información reservada o limitada, cuando las Naciones Unidas y una organización regional actuaban conjuntamente sobre el terreno. Si no se contaba con canales adecuados para el intercambio de información, la cooperación resultaba difícil y las actividades divergían. Por el momento, los debates sobre acuerdos formales para intercambiar información reservada sólo estaban en una etapa inicial. Los Departamentos reconocieron la necesidad de una mayor interoperabilidad y de lograr avances con respecto a las normas en esta esfera como un elemento crítico para el fortalecimiento de las asociaciones.

G. Los esfuerzos conjuntos dependen de una firme voluntad política y de la dedicación de los funcionarios de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas para encontrar un terreno común y establecer redes de trabajo

66. La existencia de una firme voluntad política, que ejerce presión a la vez que ofrece incentivos para que los niveles operativos encuentren soluciones pragmáticas a los numerosos problemas que enfrentan las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas en las misiones de mantenimiento de la paz es una condición imprescindible para el éxito de la cooperación, a pesar de las limitaciones institucionales, de procedimiento y de recursos⁴³. En Kosovo, a pesar de la existencia de difíciles circunstancias, la presión ejercida desde el más alto nivel, tanto de la Unión Europea como de las Naciones Unidas, fue esencial para facilitar la cooperación entre la UNMIK y la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo. No obstante, las presiones políticas también pueden obstaculizar la cooperación. También en este caso la situación en Kosovo mostró que las diferentes posiciones políticas sobre el conflicto y el futuro estatuto de Kosovo dificultaron en gran medida la cooperación entre las Naciones Unidas y partes de la comunidad internacional.

67. Las relaciones personales entre los representantes de alto nivel de las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas tenían una gran influencia para crear las condiciones adecuadas en materia de cooperación. Se constató que las condiciones difíciles para la cooperación en las misiones de mantenimiento de la paz a menudo se podían superar si la dirección de la misión tenía la capacidad y la voluntad de cooperar. En situaciones en las que no había estructuras formales de cooperación sobre el terreno, o en las que las circunstancias políticas obstaculizaban la cooperación, las relaciones personales entre la dirección de la misión y las redes de trabajo podían facilitar una estrecha cooperación operativa entre las Naciones Unidas y sus asociados. Por el contrario, y comprensiblemente, las malas relaciones personales perjudicaban los esfuerzos de cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Cuando no había mecanismos estructurados para la cooperación entre las sedes, las relaciones personales y las redes de trabajo se consideraban fundamentales para una interacción eficaz. Se estimó que la designación de un coordinador era una condición mínima para la cooperación, sin lo cual no se podían desarrollar relaciones personales.

H. La cooperación con las organizaciones regionales ayudó a mejorar la capacidad general para desplegar y sostener una misión de apoyo a la paz

La cooperación añade valor

68. Se ha reconocido que la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales hace posible la aparición de soluciones innovadoras, ofrece alternativas al Consejo de Seguridad cuando autoriza misiones de mantenimiento de la paz y mejora la capacidad de los Departamentos para iniciar y

⁴³ David Harland, "Kosovo and the United Nations", *Survival*, vol. 52, núm. 5 (noviembre de 2010).

mantener misiones de mantenimiento de la paz. En el plano político, la mayor parte de los interesados entrevistados confirmaron la existencia de consecuencias positivas no buscadas. En los conflictos en los que las Naciones Unidas tenían dificultades operativas o cuando no existían las condiciones iniciales para el éxito de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales ofrecieron alternativas viables⁴⁴. Por ejemplo, en el Chad no se contó inicialmente con el consentimiento del Gobierno anfitrión para que las Naciones Unidas desplegaran una fuerza militar. La fuerza de mantenimiento de la paz dirigida por la Unión Europea autorizó que una misión de mantenimiento de la paz se desplegara en la región del conflicto. En Kosovo, las Naciones Unidas pudieron asumir un gran reto, tanto en materia de seguridad como de gobernanza, mediante su cooperación con diversos agentes regionales.

69. En Somalia, donde no se consideraba posible desplegar una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de la AMISOM. La Unión Africana se hizo cargo de una misión, que tenía recursos limitados, para responder a los graves problemas existentes en el país. Se pidió a los Departamentos que prestaran apoyo y asistencia a la Comisión de la Unión Africana y a la AMISOM para gestionar y apoyar la misión sobre el terreno. Las actividades de apoyo incluyeron aspectos logísticos financiados mediante las cuotas y la recaudación de fondos, con la gestión a cargo de un fondo fiduciario, y el asesoramiento técnico estuvo a cargo de especialistas en cuestiones operacionales y de planificación⁴⁵. Se trataba de un nuevo modelo para los Departamentos, que trabajaban para apoyar una misión sobre el terreno dirigida por otra organización. De este modo, la cooperación amplió las opciones de que disponían las Naciones Unidas para hacer frente a situaciones difíciles y responder a amenazas a la seguridad internacional.

70. Además de ofrecer voluntad, recursos y/o tropas, las organizaciones regionales podían ofrecer una plataforma para responder a las amenazas mediante esfuerzos regionales concertados, o una dimensión de integración regional; ambas opciones ofrecían posibilidades para fortalecer las bases de actividades de mantenimiento de la paz sostenibles. La participación de la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo y las posibilidades de integración europea han desempeñado una parte importante en el proceso de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. No obstante, no siempre una firme perspectiva regional ha estado en consonancia con el consenso logrado en Nueva York y la presencia internacional sobre el terreno no siempre ha presentado un frente internacional unificado.

Las organizaciones regionales pueden reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para responder con rapidez

71. Algunos han reconocido la capacidad de la fuerza militar de la Unión Europea para desplegarse rápidamente, así como su alta capacidad militar y sus efectos de disuasión. Las misiones de la Unión Europea han reforzado a las Naciones Unidas en ocasiones en las que llevar a cabo acciones rápidas para proteger a los civiles y

⁴⁴ El informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809), mejor conocido como informe Brahimi, ofreció un análisis exhaustivo de las actividades de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz después de un conflicto.

⁴⁵ El equipo de planificación de las Naciones Unidas fue reconfigurado recientemente como parte de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana (véase A/64/762).

salvar vidas resultaba decisivo. No obstante, han quedado cuestiones pendientes acerca de si lo que estuvo disponible en el momento se ajustaba a la situación, teniendo en cuenta lo que las Naciones Unidas hubiesen deseado.

72. El hecho de compartir los bienes de apoyo de las misiones se presentó en los casos más recientes en los que las Naciones Unidas y la Unión Europea desplegaron sus fuerzas conjuntamente, aunque esto se vio normalmente acompañado por una serie de prolongados intercambios y negociaciones, formulación de cartas específicas para cada misión, acuerdos técnicos y su aprobación por los respectivos equipos jurídicos. La falta de comprensión acerca del *modus operandi* y de las limitaciones de la otra organización dio lugar a numerosos malentendidos, expectativas no cumplidas y frustraciones a nivel de trabajo. En el caso de la MINURCAT, la situación se volvió aún más compleja porque el mandato sólo llegó unos pocos minutos antes del momento en que la transición debía llevarse a cabo, lo que dejó muy poco tiempo a los Departamentos y a la Unión Europea para planificar o ejecutar adecuadamente las acciones necesarias. Dado que, en ambas organizaciones, la organización de tropas, la contratación de personal civil y las adquisiciones necesitan tiempo, esto provocó cierto grado de improvisación logística para gestionar la transición.

Los Departamentos han contribuido a los progresos realizados por la Unión Africana en la construcción de la arquitectura africana de la paz y la seguridad

73. Los Departamentos han desempeñado un papel importante en el proceso de construcción de la arquitectura africana de la paz y la seguridad mediante su contribución a la Unión Africana. La experiencia de los Departamentos en la planificación y gestión de misiones de mantenimiento de la paz fue valorada por la Unión Africana y otras partes interesadas que también contribuyeron a la construcción de la arquitectura africana de la paz y la seguridad. Una mayoría de partes interesadas entrevistadas por la OSSI en Addis Abeba hablaron positivamente de la credibilidad y singularidad de lo que los Departamentos aportaron al conjunto global de la ayuda internacional prestada a la Unión Africana. Los esfuerzos de los Departamentos para ayudar a la Unión Africana a crear la Fuerza Africana de Reserva, elemento importante de la arquitectura africana de la paz y la seguridad, han contribuido a los progresos alcanzados para pasar de la conceptualización a la puesta en marcha de las actividades. El ejercicio de simulación de la Fuerza Africana de Reserva, llevado a cabo en octubre de 2010, fue un hito importante a este respecto.

74. No obstante, los Departamentos tuvieron que hacer frente a los retos planteados en materia de capacidad de absorción y de coordinación con los donantes y asociados. En algunas situaciones, el apoyo de los Departamentos a la Comisión de la Unión Africana funcionó como una capacidad de sustitución. Este apoyo fue muy apreciado y satisfizo las necesidades inmediatas de las misiones sobre el terreno; sin embargo, no condujo necesariamente a una mejora sostenida de la capacidad de la Unión Africana.

I. La estructura de los Departamentos para la cooperación con las organizaciones regionales podría haber sido más clara y más eficiente

75. Los recursos de los Departamentos para la cooperación con las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz estaban repartidos entre varias divisiones y oficinas de los Departamentos. La División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ejerció una función de liderazgo general, particularmente en la cooperación con la Unión Europea. Una pequeña dependencia de la División de África I de la Oficina de Operaciones actuó como centro de coordinación para prestar apoyo al fomento de la capacidad de la Unión Africana, mientras que las interacciones específicas de una determinada misión sobre el terreno eran coordinadas por los respectivos equipos operacionales integrados. La Oficina de Asuntos Militares dirigió el diálogo de los Departamentos con la OTAN. Cierta coordinación, incluidos el intercambio de información y de ideas, tuvo lugar entre esas oficinas principales y otras oficinas de los Departamentos cuya labor entrañaba la cooperación con una o más organizaciones regionales. Se informó de que otros recursos, como la financiación para viajes del personal o la participación en cursos de formación o de otra índole, fueron muy limitados, aunque no se había informado a la OSSI de cuál era el monto total.

76. La información recibida indicó que la estructura de los Departamentos para la cooperación con las organizaciones regionales no era suficientemente clara. Los asociados constataban que había “demasiadas puertas a las que golpear” y que el mismo mensaje se debía entregar varias veces a distintas oficinas. El personal de los Departamentos también tropezó con dificultades para encontrar a las contrapartes pertinentes en sus organizaciones asociadas. En la cooperación de los Departamentos con la Unión Europea, se hizo evidente la necesidad de disponer de claros puntos de entrada y de canales de comunicación simplificados, en particular si se tiene en cuenta que en ambas organizaciones se habían llevado a cabo recientemente reestructuraciones institucionales. Con la Unión Africana, los Departamentos a menudo no tenían una contraparte debido a las limitaciones de la Unión Africana en materia de recursos humanos.

77. Las opiniones obtenidas por la OSSI señalaron varias esferas que merecían atención y que, consideradas conjuntamente, sugerían un análisis más reflexivo y una clara articulación de lo que los Departamentos podrían lograr con los recursos disponibles a corto y a mediano plazo, cuáles eran los retos que se planteaban y cómo se los podría abordar:

a) La División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería tomar la iniciativa para asegurar que las lecciones obtenidas de la cooperación operacional reciente con las organizaciones regionales se tengan en cuenta sistemáticamente en futuros procesos de planificación y evaluaciones técnicas;

b) Algunas esferas temáticas o ámbitos especializados necesitarán intercambios más profundos, que vayan más allá del intercambio de información general;

c) Se deberían ampliar las actividades comunes sobre lecciones aprendidas. Las lecciones aprendidas a nivel técnico y táctico se deberían separar de aquéllas que se deberían examinar a nivel político y de políticas institucionales;

d) Con una frecuencia cada vez mayor de cooperación operacional, existe la necesidad de marcos institucionales básicos para facilitar la planificación conjunta de las misiones de mantenimiento de la paz, entre los Departamentos y sus asociados regionales.

V. Conclusiones

78. La cooperación con las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz ha contribuido a la capacidad general de las Naciones Unidas para desplegar y mantener misiones de mantenimiento de la paz, aunque las diferencias institucionales entre las Naciones Unidas y sus asociados han creado múltiples retos en materia de cooperación operacional. La evaluación mostró que, con el número sin precedentes de misiones de mantenimiento de la paz, el personal, la logística, las finanzas y los sistemas administrativos de las Naciones Unidas hacían frente a serios desafíos. La capacidad de la Organización de cumplir mandatos de misiones amplios y diversos se ha visto reducida. La cooperación con las organizaciones regionales era pertinente e importante en un momento en que la demanda de intervenciones de mantenimiento de la paz seguía siendo alta y la crisis económica mundial había reducido los recursos disponibles. La información recibida de los Departamentos, sus asociados regionales y los Estados miembros mostraba un indudable nivel de compromiso de trabajar conjuntamente para mantener la paz y la seguridad. Para las organizaciones regionales, la legitimidad proveniente de un mandato del Consejo de Seguridad seguía siendo el motivo central de esa cooperación. Entre otros incentivos para la asociación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales figuraban el fomento de la capacidad, el aprendizaje institucional para mejorar la eficacia de las operaciones y la puesta en común de recursos.

79. Las Naciones Unidas han organizado y formalizado asociaciones en la esfera del mantenimiento de la paz con unas pocas organizaciones regionales. Las declaraciones conjuntas de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales eran importantes para la ulterior cooperación porque proporcionaba, entre otras cosas, la legitimidad política para la interacción entre las organizaciones. Además, los foros para mantener diálogos sostenidos de alto nivel, como el Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea y el Equipo conjunto de tareas sobre paz y seguridad de las Naciones Unidas y la Unión Africana, eran importantes para mantener el impulso de la asociación.

80. En general, la cooperación estructurada se centraba en el intercambio de información y de políticas para mejorar la comprensión mutua de los respectivos procedimientos y estructuras. La cooperación sobre el terreno a menudo se llevaba a cabo mediante mecanismos y procesos ad hoc para hacer frente a apremiantes necesidades operacionales. No era posible emitir opiniones concluyentes sobre la forma en que la cooperación afectaba a la eficacia general de las misiones de mantenimiento de la paz. Resultaba claro que, en algunos casos, las misiones habían tenido que esforzarse para ejecutar los mandatos y dar estabilidad a países afectados por conflictos, a pesar de que las Naciones Unidas cooperaban eficazmente con las organizaciones regionales. Sin embargo, si se careciera de todo tipo de cooperación, es probable que los problemas hubieran sido aún mayores.

81. En unos pocos casos, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pudieron compartir sobre el terreno algunos recursos concretos, como equipo,

transporte y personal. Sin embargo, los beneficios de esa limitada puesta en común de recursos se obtuvieron con un considerable costo de transacción, ya que las acciones requeridas entrañaban una mano de obra intensiva y un considerable tiempo de trabajo del personal para la planificación y las comunicaciones. Por el momento, era difícil organizar actividades conjuntas de aprendizaje de lecciones, y cuando esas actividades se llevaban a cabo de forma conjunta, aunque esporádica, las lecciones obtenidas aún no se habían convertido en políticas ni se llevaban a la práctica de forma sistemática.

82. En sus operaciones conjuntas, los Departamentos y las organizaciones regionales tropezaban con diferencias en las estructuras, los procedimientos y los requisitos institucionales que constitutían obstáculos fundamentales. Es improbable que esas diferencias se modifiquen o desaparezcan rápidamente. Por el momento, la interacción y la cooperación no habían dado lugar a una comprensión mutua suficiente en estas esferas, que podría quizá mitigar esos problemas. A este respecto, hay tres esferas prominentes que necesitan acuerdos y acciones para profundizar y hacer más efectivas las relaciones:

a) Los Departamentos deberían establecer y racionalizar los puntos de entrada para las comunicaciones y mantener esa información actualizada, disponible y fácilmente accesible, especialmente cuando se adoptan reestructuraciones organizativas o se introducen cambios del personal;

b) Una misión de mantenimiento de la paz compleja en la que participan múltiples organizaciones a menudo requiere compartir e intercambiar una gran cantidad de información que no tiene carácter público. Las redes informales y las relaciones personales han sido útiles, pero no suficientes. Es menester un acuerdo con los asociados regionales sobre el intercambio de información, especialmente en lo que respecta a la información reservada;

c) Se carece de orientación para asegurar que las lecciones aprendidas en materia de cooperación con otras organizaciones se tengan en cuenta en la planificación de nuevas misiones.

83. Para que la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sea eficaz y eficiente, es importante definir las responsabilidades respectivas y mejorar la coherencia de los enfoques y las acciones. Esos esfuerzos podrían aumentar la previsibilidad y reducir al mínimo las fricciones en los intercambios entre las entidades. Una mejor definición de las funciones y las responsabilidades debería estar guiada por una visión estratégica de la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, que se debería integrar en una visión más amplia para el mantenimiento de la paz y la seguridad.

84. En la medida de lo posible, los Departamentos deberían determinar lo que las Naciones Unidas podrían y serían capaces de llevar a cabo en una situación de conflicto determinada, teniendo en cuenta las realidades políticas, las limitaciones de recursos y los puntos fuertes y débiles de los Departamentos. Una evaluación realista acerca de la probabilidad y profundidad del compromiso de los Departamentos en una operación específica permitiría que los posibles asociados determinasen si sus acciones podrían elaborar un enfoque coherente y coordinado respecto del mantenimiento de la paz entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y la forma en que esto se podría llevar a cabo. La capacidad general para abordar las situaciones de conflicto aplicando un enfoque de mantenimiento de la

paz quizá nunca será suficiente; por lo tanto, es imprescindible que se examinen cuidadosamente los límites y los posibles beneficios de la cooperación, permitiendo así que los asociados sopesen razonablemente la posibilidad de tomar parte en una cooperación operacional.

85. Los Departamentos deberían seguir abogando por una orientación más firme y más clara por parte de los órganos intergubernamentales para definir esa visión. Sin embargo, hasta que esa orientación se reciba es posible la adopción de un enfoque más estratégico a nivel de los dos Departamentos, que tenga en cuenta las limitaciones institucionales y de recursos, pero que aclare la estructura interna y establezca objetivos realistas.

86. En última instancia, la determinación de si los Departamentos cooperarán con las organizaciones regionales, y en qué medida lo harán, depende en primer lugar y primordialmente de la voluntad política de cooperar que tenga una organización regional, lo que estará en función de las circunstancias particulares de un conflicto dado y de la forma en que el conflicto guarde relación con los climas y los programas políticos regionales y nacionales. Además, la posición de los Estados Miembros en diferentes foros también tienen repercusiones significativas. A este respecto, el Secretario General, en su informe a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones, exhortó “a los Estados Miembros a que [procurasen] que la postura que mantengan en los órganos de las Naciones Unidas estén en consonancia plena con la postura que adopten en las organizaciones regionales en lo relativo a los aspectos pertinentes de las operaciones de transición, a fin de mejorar la interoperabilidad en las futuras operaciones de esa índole”⁴⁶. En realidad, en última instancia es imposible prever si se plasmará o no una voluntad política. Es evidente que si los Departamentos refuerzan las estructuras y los conocimientos antes de que estalle un conflicto, cuando se adopte la decisión política de prestar ayuda mediante una operación de mantenimiento de la paz, la cooperación se podrá llevar a cabo con menos obstáculos.

VI. Recomendaciones

87. La OSSI formula a continuación siete recomendaciones para reforzar las relaciones entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las organizaciones regionales.

88. *Los Departamentos observaron que el informe ofrecía una evaluación correcta y precisa de la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales en las operaciones de mantenimiento de la paz, y aceptaron las recomendaciones. También hicieron hincapié en que, si bien estaban plenamente preparados para adoptar las medidas apropiadas para aplicar las recomendaciones, su éxito en esa aplicación dependerá de la voluntad y la capacidad de las organizaciones regionales con las que están asociados.*

Recomendación 1

89. **El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno deberían adoptar un**

⁴⁶ A/64/573, párr. 55.

enfoque estratégico en su cooperación con las organizaciones regionales para lograr un uso óptimo de los recursos existentes. Ese enfoque debería tener en cuenta los mandatos existentes, los recursos disponibles, las diferencias institucionales intrínsecas y otros obstáculos, y establecer objetivos con los plazos correspondientes (párrs. 29 a 37 y 81 a 83).

90. Los Departamentos observaron que el enfoque estratégico de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a la paz y la seguridad con la Unión Africana es objeto de exámenes dos veces al año por el Consejo de Seguridad. El próximo informe sobre el enfoque estratégico y las cuestiones operacionales se publicará en abril de 2011.

Recomendación 2

91. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería ampliar las actividades que tienen efectos inmediatos en la mejora de los conocimientos y la comprensión de la estructura, los procedimientos y las limitaciones de las organizaciones regionales que participan activamente en la cooperación con los Departamentos (párrs. 49 a 53).

92. Los Departamentos informaron asimismo de que actualmente están ampliando sus actividades para mejorar el conocimiento y la comprensión de la estructura, los procedimientos y las limitaciones de las organizaciones regionales, por ejemplo, con la Unión Europea y la OTAN mediante la realización de reuniones mensuales con oficiales de enlace para examinar cuestiones de políticas, la planificación operacional e iniciativas prácticas para el apoyo mutuo.

Recomendación 3

93. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería tener un papel rector, en consulta con la Unión Europea, para analizar la utilidad y la viabilidad de crear grupos de trabajo subsidiarios, a fin de apoyar al Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea, a fin de equilibrar mejor la necesidad de intercambiar información general con la necesidad de llevar a cabo debates en profundidad sobre temas que probablemente tengan repercusiones operacionales inmediatas y requieren conocimientos técnicos específicos (párrs. 38 a 42).

Recomendación 4

94. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería trabajar conjuntamente con las organizaciones regionales apropiadas para crear o fortalecer mecanismos de intercambio de información, con inclusión de métodos y normas aplicables a la información reservada o limitada (párrs. 50 a 52, 63, 80 y 81).

Recomendación 5

95. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno deberían velar por que la futura cooperación se base en la experiencia y las lecciones adquiridas en las misiones de mantenimiento de la paz (párrs. 55 a 59 y 81), mediante:

a) El fortalecimiento de las actividades de documentación y archivo de las lecciones aprendidas en la cooperación operativa con las organizaciones regionales, como la Unión Europea y la Unión Africana;

b) La separación de las lecciones aprendidas a nivel estratégico y de planificación de las aplicables a nivel táctico;

c) La elaboración de directrices para mejorar la eficacia en la planificación de misiones conjuntas o de transición, para abordar las cuestiones básicas de la cooperación operacional, con independencia de las características específicas de los conflictos.

Recomendación 6

96. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno deberían considerar la posibilidad de simplificar la estructura de las oficinas de la Sede que prestan apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana o adoptar medidas para asegurar comunicaciones armonizadas entre las oficinas respectivas y la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana (párrs. 43 a 48).

97. Los Departamentos observaron que todos los mandatos y tareas existentes ordenados por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General permanecían sin cambios. El carácter específico de los mandatos y la diversidad de las tareas requiere la participación de diversas oficinas para prestar apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana. Esta es también la principal razón por la que dicha Oficina debe informar separadamente a los Departamentos pertinentes sobre los asuntos relacionados con sus mandatos respectivos. Además, es importante observar que el Equipo de coordinación y planificación para Somalia, en la División de África II del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, fue creado no solo para prestar apoyo a las funciones de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana relacionadas con la AMISOM, sino también para llevar a la práctica otros mandatos, incluido el apoyo a la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia con respecto a las instituciones de seguridad de Somalia, la planificación para casos de emergencia en el posible despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el momento estratégico, y la coordinación de operaciones navales contra la piratería frente a las costas de Somalia. Con respecto al respaldo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, se ha prestado mediante los recursos existentes en varias divisiones del Departamento.

98. Los Departamentos seguirán examinando sus estructuras en la Sede a fin de velar por el uso más eficiente y eficaz de los recursos. En esta etapa, un grupo de trabajo interdepartamental sigue coordinando el apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana con respecto a todo el apoyo prestado a la Unión Africana en materia de fomento de la capacidad, en relación con los asuntos vinculados con el mantenimiento de la paz. También se ha establecido un grupo de trabajo de apoyo para coordinar todas las cuestiones relativas al apoyo prestado a la Oficina.

Recomendación 7

99. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno deberían establecer y simplificar puntos de entrada claros para la comunicación entre las organizaciones, y mantener esa información actualizada, disponible y fácilmente accesible para los asociados autorizados (párrs. 73, 74 y 82).

(Firmado) Carman L. Lapointe
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
28 de febrero de 2011

Anexo

Observaciones recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sobre el proyecto de informe final de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación temática de la cooperación entre los Departamentos^a

1. Me refiero a su memorando de fecha 9 de febrero de 2011, relativo a la evaluación antes mencionada. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno aceptan, con algunas pequeñas excepciones, la exactitud fáctica de las conclusiones de este informe de evaluación y la conveniencia de sus recomendaciones. En general, los Departamentos estiman que el informe ofrece una evaluación justa y precisa de la cooperación entre los Departamentos y las organizaciones regionales en las actividades de mantenimiento de la paz. El informe ofrece buenas recomendaciones para abordar las deficiencias actuales y mejorar la cooperación con asociados fundamentales en materia de mantenimiento de la paz. Sin embargo, el nivel de coordinación entre las Oficina de Asuntos Militares en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las organizaciones regionales se podrían haber descrito mejor. Así, el informe debería haber hecho referencia a las reuniones semanales de la Oficina de Asuntos Militares en las que participan los oficiales de enlace de las organizaciones regionales. Durante un período de tiempo, la Oficina de Asuntos Militares también ha interactuado con el funcionario de enlace de la Unión Africana. También habría sido conveniente que se mencionaran las reuniones mensuales celebradas entre el asesor militar/Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los oficiales de enlace en las cuales se examinan cuestiones de políticas, planificación de misiones, capacitación y varias disposiciones prácticas. En conjunto, esas reuniones contribuyen a una cooperación y coordinación más eficientes y eficaces entre las organizaciones involucradas.

2. A continuación se incluyen las observaciones de ambos Departamentos sobre las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe.

^a La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta el texto completo de las observaciones presentadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno con respecto al informe de la Oficina relativo a la evaluación temática de la cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y las organizaciones regionales, de conformidad con la resolución 64/263 de la Asamblea General, a raíz de la recomendación formulada por el Comité Asesor Independiente de Auditoría. En general, ambos Departamentos coincidieron con las recomendaciones. Las observaciones de ambos Departamentos sobre el proyecto de informe de la OSSI se incorporaron, cuando procedía, en el informe final.

Resultado de la evaluación

Resumen (párr. 3)^b

3. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno están en desacuerdo con que se pueda utilizar el “aumento de la eficiencia” para medir la asociación con las organizaciones regionales. En su lugar, sugeriríamos que hay importantes “costos de transacción” cuando se colabora con las organizaciones regionales, y esos costos se pueden reducir. Además, en el informe se utiliza la expresión “costo de transacción” en el párrafo 81 para describir este problema; por consiguiente, para mantener la coherencia, esta expresión se debería emplear también en el resumen.

Párrafo 54 b)

4. Sugerimos que la primera frase del párrafo 54 b) sea sustituida por las dos frases siguientes a fin de evitar cualquier posible malentendido con respecto a la Unión Europea: “En el Chad, la Unión Europea desplegó una fuerza militar de transición en 2008, para apoyar el mandato de protección de civiles autorizado por el Consejo de Seguridad. En enero de 2009, el Consejo amplió el mandato de la MINURCAT para prever el despliegue de una fuerza de relevo de las Naciones Unidas”.

Párrafo 48

5. Es importante aclarar que el mecanismo conjunto de apoyo y coordinación conservó su mandato de la UNAMID al margen de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana. El mecanismo conjunto de apoyo y coordinación forma parte de la misión híbrida que presenta informes a las Naciones Unidas y también a la Unión Africana. La Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana sólo presenta informes a las Naciones Unidas, si bien presta apoyo a la Unión Africana.

Párrafo 76

6. Ambos Departamentos coinciden en que la existencia de múltiples puntos de entrada para los asociados en los Departamentos puede ser un obstáculo para una cooperación eficaz. Sin embargo, no estamos de acuerdo con que esto se deba a una falta de “transparencia” por parte de las Naciones Unidas. Al utilizar la frase “no suficientemente transparente”, el informe parece sugerir que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno ocultan deliberadamente información a sus asociados o que les dan direcciones erróneas, lo que no es el caso. Por lo tanto, sugerimos que la primera frase del párrafo 76 se modifique para que diga: “La información recibida indicó que la estructura de los Departamentos para la cooperación con las organizaciones regionales no era suficientemente clara”.

^b En algunos casos los números de los párrafos mencionados en las observaciones recibidas de los Departamentos no coinciden con los números de párrafos de la evaluación temática.

Párrafo 79

7. Sugerimos que la última frase del párrafo 79 se modifique para que diga: “Además, los foros para mantener diálogos sostenidos de alto nivel, como el Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea y el Equipo conjunto de tareas sobre paz y seguridad de las Naciones Unidas y la Unión Africana, eran importantes para mantener el impulso de la asociación”.

Recomendaciones

8. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno están de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el informe y están dispuestos a tomar las medidas adecuadas para aplicarlas, siempre que sea posible. No obstante, ambos Departamentos desearían señalar que la aplicación satisfactoria de esas recomendaciones dependerá de la voluntad y la capacidad de las organizaciones regionales asociadas.

Párrafo 88

9. En lo que se refiere a la Unión Africana, el enfoque estratégico de las Naciones Unidas sobre las cuestiones de la paz y la seguridad con la Unión Africana es objeto de examen dos veces al año por el Consejo de Seguridad. El próximo informe sobre el enfoque estratégico y las cuestiones operacionales se publicará en abril de 2011.

Párrafo 89

10. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está ampliando sus actividades que afectan a los conocimientos y la comprensión de la estructura, los procedimientos y las limitaciones de las organizaciones regionales. Por ejemplo, en lo que respecta a la Unión Africana esto se lleva a cabo en dos niveles. En primer lugar, mediante el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, cuyo mandato incluye la necesidad de prestar asistencia a la Unión Africana para fomentar su capacidad en la esfera de la paz y la seguridad, con inclusión de asesoramiento sobre las mejores prácticas de las Naciones Unidas; en segundo lugar, mediante iniciativas en curso a nivel de la Sede para mejorar el intercambio de información y conocimientos, según se recomienda en el informe del Secretario General de 18 de septiembre de 2009. Sobre el terreno, la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana ya actúa como vínculo para el intercambio de información y conocimientos sobre las mejores prácticas de las Naciones Unidas con la Comisión de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales/mecanismos regionales. Además, desde que la OSSI llevó a cabo su evaluación, el DOMP mejoró su interacción con la Unión Europea y la OTAN mediante la realización de reuniones mensuales con los oficiales de enlace para examinar cuestiones de políticas, la planificación operativa e iniciativas prácticas para el apoyo mutuo.

Párrafo 93

11. Ambos Departamentos han apoyado plenamente la creación de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana y su carácter integrado. No obstante, todos los mandatos y tareas existentes solicitados a la Secretaría por el Consejo de

Seguridad y la Asamblea General se han mantenido sin cambios. Por consiguiente, la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana requiere el mismo nivel de apoyo de los componentes respectivos de los tres Departamentos (el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno), en consonancia con sus mandatos respectivos de las anteriores entidades que se han reunido en la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana. El carácter específico de los mandatos y la diversidad de las tareas requiere la participación de diversas oficinas para prestar apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana. Es también la principal razón por la que esta Oficina debe informar separadamente a los respectivos Departamentos sobre los asuntos relacionados con sus mandatos. Además, es importante señalar que el Equipo de coordinación y planificación para Somalia de la División de África II del DOMP fue creado para respaldar no sólo las funciones de la Oficina relacionadas con la AMISOM, sino también para llevar a la práctica otros mandatos, incluido el apoyo a la Oficina con respecto a las instituciones de seguridad de Somalia, la planificación para casos de emergencia con respecto al posible despliegue oportuno de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y la función de coordinación respecto de las operaciones navales contra la piratería frente a las costas de Somalia. Con respecto al apoyo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, éste se ha prestado utilizando los recursos existentes en varias divisiones del Departamento.

12. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno seguirán examinando sus estructuras en la Sede a fin de asegurar la utilización más eficiente y eficaz de sus recursos. Como se indica en el párrafo 48 del informe, es “demasiado pronto para evaluar los efectos de la creación de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana” y, por tanto, es prematuro definir las estructuras de apoyo más adecuadas para la Oficina. En esta etapa, un grupo de trabajo interdepartamental dirigido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (con la participación del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno) sigue coordinando las actividades de la Oficina con respecto a todo el apoyo relativo al fomento de la capacidad, prestado a la Unión Africana para los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz. También se ha establecido un grupo de trabajo de apoyo dirigido por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (con la participación del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) a fin de coordinar todas las cuestiones relativas al apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana.

13. Le agradecemos la oportunidad de formular observaciones sobre el proyecto de informe. Estamos dispuestos a facilitar cualquier información adicional que sea necesaria.