



Asamblea General

Distr. general
26 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Temas 48 y 142 de la lista preliminar*

Asistencia para las actividades relativas a las minas

Dependencia Común de Inspección

Evaluación del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Evaluación del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas”.



**Evaluación del alcance, la organización, la
eficacia y el enfoque de las actividades de
las Naciones Unidas relativas a las minas**

Elaborado por

*Enrique Roman-Morey
M. Mounir Zahran*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2011

Resumen

Evaluación del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas

JIU/REP/2011/11

Antecedentes

En el marco de su programa de trabajo para 2010, la Dependencia Común de Inspección realizó un examen del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas, como lo solicitó la Asamblea General en su resolución 64/84, de 10 de diciembre de 2009. El objetivo del examen es ofrecer a los Estados Miembros una revisión independiente de la labor de las Naciones Unidas en este ámbito. Se espera además que el examen contribuya a sustentar la elaboración de la nueva Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas en el período 2011-2015.

Las actividades relativas a las minas tienen varias dimensiones, todas las cuales deben tenerse en cuenta para hacer frente a toda la gama de problemas que plantea la contaminación por minas terrestres. Las actividades relativas a las minas descansan en cinco “pilares” principales, a saber: a) la promoción; b) la educación sobre el peligro de las minas; c) el desminado humanitario, también llamado “remoción”; d) la asistencia a las víctimas; y e) la destrucción de las existencias de minas. Es importante señalar que la expresión “actividades relativas a las minas” engloba una amplia gama de actividades diferentes, por lo que es prácticamente imposible que una sola organización actúe eficazmente en todos los ámbitos.

Las actividades relativas a las minas, que antes giraban en torno a la reducción del número de víctimas, han evolucionado y ahora se centran en las repercusiones socioeconómicas que sufren las comunidades afectadas. Aunque se debatió durante años la conveniencia de incorporar dichas actividades en los planes de desarrollo, hoy en día es de aceptación general que las actividades relativas a las minas deben ser parte integrante de los planes de desarrollo nacionales y se reconocen sin reservas sus vínculos con el desarrollo socioeconómico. Así pues, las actividades relativas a las minas también constituyen un medio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Principales observaciones y conclusiones

Coordinación de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas

El Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas (IACG-MA) es el principal mecanismo de coordinación interinstitucional de las actividades relativas a las minas en el sistema de las Naciones Unidas. Está integrado por 14 departamentos, organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas que intervienen en las actividades relativas a las minas en más de 30 países y 3 territorios.

- Es preciso reforzar la coordinación. Del examen se desprende que la división general de funciones y responsabilidades en el IACG-MA es, en gran medida, adecuada en su mayor parte. Sin embargo, a pesar de que existe una política conjunta de las Naciones Unidas al respecto, las funciones y responsabilidades de cada miembro del IACG-MA se definen de forma tan amplia que los límites del mandato de cada organismo se prestan a interpretaciones diferentes. Al parecer siempre ha habido cierta competencia entre esas instituciones y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS) no le resulta fácil afirmar su liderazgo en la familia de las Naciones Unidas. Oficialmente, el UNMAS es el centro de enlace de las actividades relativas a las minas pero, desde el punto de vista operacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y

la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) tienen actualmente una influencia considerable. La cooperación se realiza en parte por conducto de diferentes grupos de coordinación y enlace que se han establecido. Sin embargo, tanto en la sede como en el terreno, la eficacia y la eficiencia de la cooperación y la coordinación varían de un caso a otro y dependen en gran medida del país de que se trate y de las personas que intervengan. **La diversidad de las actividades relativas a las minas y de los agentes que se ocupan de ellas exige, en general, que haya coordinación y pleno respeto de los principios de asociación.**

La Política y la Estrategia

El marco principal de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas se establece en los documentos titulados Acción y coordinación eficaz en materia de minas: Política interinstitucional de las Naciones Unidas (en adelante, la Política) y Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas para el período 2006-2010 (en adelante, la Estrategia). Los programas de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas se desarrollan en el marco de una operación de mantenimiento de la paz, en un contexto humanitario o con arreglo a un programa de desarrollo. La mayor parte de esos programas se realizan bajo el auspicio del UNMAS, cuando se trata de emergencias humanitarias o de operaciones de mantenimiento de la paz, o del PNUD, en el caso de los programas de fomento de la capacidad a largo plazo, y a menudo se ejecutan con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

- En la **Política** se describen las competencias básicas de las entidades de las Naciones Unidas que participan en las actividades relativas a las minas y se definen su función, sus atribuciones y las actividades que han de realizar. Sin embargo, en algunos casos, las tareas de que se encargan dichas entidades no corresponden exactamente a las competencias y las actividades descritas en la Política. Este aspecto es especialmente importante en el caso de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.
- El sistema de las Naciones Unidas ha intentado optimizar la utilización de sus recursos y aprovechar lo mejor posible los puntos fuertes y las ventajas comparativas de cada una de las entidades del sistema. Por ejemplo, el UNICEF es la entidad de referencia en materia de educación sobre el peligro de las minas, mientras que la función del PNUD se centra sobre todo en el desarrollo económico y el fomento de la capacidad. **Sin embargo, hay una brecha entre las actividades relativas a las minas y los sistemas nacionales de salud que el sistema de las Naciones Unidas no está subsanando adecuadamente. Es preciso contar con una entidad de referencia para la prestación de asistencia a las víctimas en el sistema de las Naciones Unidas.**
- La **coordinación de las actividades relativas a las minas** se realiza paralelamente a la gestión y/o la ejecución de los proyectos, por lo que las decisiones relativas a la ejecución, cuando de esta o de su gestión se encarga una entidad de las Naciones Unidas, deberían estar directamente relacionadas con las competencias reales en el terreno. **Los inspectores opinan que el UNMAS es el centro de enlace y la principal entidad de coordinación de las actividades relativas a las minas, aunque le reconocen también una función operativa en determinados contextos, como las respuestas de emergencia, el mantenimiento de la paz y el apoyo a misiones políticas especiales.**
- La **Estrategia** para el período 2006-2010 se centra en cuatro objetivos estratégicos principales:

- 1) Reducir las muertes y lesiones en al menos el 50%;
 - 2) Reducir el riesgo para los medios de subsistencia de las comunidades y aumentar la libertad de circulación de por lo menos el 80% de las comunidades más afectadas;
 - 3) Integrar las necesidades asociadas a las actividades relativas a las minas en los planes y presupuestos nacionales de desarrollo y reconstrucción en al menos 15 países;
 - 4) Contribuir a la creación de instituciones nacionales para hacer frente a la amenaza de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra y, al mismo tiempo, crear una capacidad de respuesta mínima en al menos 15 países.
- Los participantes en actividades relativas a las minas reconocen que se ha avanzado en la persecución de cada uno de los objetivos estratégicos. Sin embargo, el desafío consiste en medir sistemáticamente el progreso realizado, ya que los objetivos estratégicos son difíciles de medir y no se ajustan a los criterios SMART (según los cuales los objetivos deben ser específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y estar sujetos a un plazo determinado). Tampoco hay datos de referencia fiables para cuantificar los avances logrados. El progreso es desigual y varía según el contexto; mientras que ciertos países han conseguido avances considerables, otros han registrado un retroceso con respecto a algunos de los objetivos.
 - Está en curso de elaboración **una nueva estrategia de las Naciones Unidas para el período 2011-2015**. Se espera que esa estrategia ayude a las Naciones Unidas a definir con mayor claridad las funciones, las atribuciones y la división del trabajo entre las entidades de las Naciones Unidas, entre otras cosas mediante la fijación de objetivos individuales para cada entidad participante. El presente examen comprende algunos elementos que deben tenerse en cuenta en el desarrollo y la ejecución de la nueva estrategia.

Financiación de las actividades relativas a las minas

Entre 1996 y 2009 se dedicaron recursos considerables a las actividades relativas a las minas, observándose un crecimiento constante de las aportaciones anuales. Sin embargo, en los últimos dos a tres años han disminuido los fondos asignados específicamente a las actividades relativas a las minas. En el sistema de las Naciones Unidas existen varios mecanismos que encauzan recursos a las actividades relativas a las minas; cada una de las entidades principales, a saber, el UNMAS, el PNUD y el UNICEF, ha establecido o administra fondos especiales. El Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas (VTF) es un importante instrumento para encauzar la financiación de dichas actividades y ha recibido 680 millones de dólares desde su establecimiento. Desde 1998 es administrado por el UNMAS. El mandato del VTF, en su versión aprobada en 1994, ya no refleja la realidad en el terreno y todavía no tiene en cuenta los cambios institucionales ni los esfuerzos de reforma de las Naciones Unidas en esta esfera. Se ha indicado que la gestión del Fondo no es satisfactoria; los receptores principales y los principales interesados opinan que su capacidad de respuesta y su transparencia dejan que desear y sus gastos generales de funcionamiento son excesivos.

- Se ha indicado en reiteradas ocasiones que los retrasos en el desembolso de los fondos del VTF son motivo de preocupación para los socios de ejecución, las ONG y los donantes, así como para los países afectados por las minas. El UNMAS toma esas inquietudes en serio y actualmente está buscando con carácter de urgencia los medios para asegurar una transferencia de fondos pronta y eficaz a las partes interesadas.

- Se ha generalizado la opinión de que existe un conflicto de intereses entre las dos funciones, incompatibles entre sí, del UNMAS, que por un lado es administrador del VTF y por otro es beneficiario directo de ese fondo. La administración del VTF debería encargarse a una entidad independiente que no participe en la gestión de proyectos ni en las actividades de ejecución directamente financiadas con cargo al VTF y **debería establecerse un mecanismo de gobernanza en que estén incluidas las partes interesadas.**
- Deberían revisarse los honorarios cobrados por la administración del VTF para aumentar tanto la transparencia como la eficacia.

Recomendaciones

Recomendación 1

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, en consulta con los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en las actividades relativas a las minas, debería nombrar a una entidad coordinadora de la asistencia a las víctimas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Esta entidad deberá tener especial cuidado en integrar la asistencia a las víctimas en los sistemas nacionales de salud siempre que sea factible, sin perder de vista el conjunto de la labor, el fomento de la capacidad y el marco normativo internacional relativo a los derechos de las personas con discapacidad y la función del Grupo de Apoyo Interinstitucional para la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Recomendación 2

En el contexto de la elaboración de la nueva estrategia, el Secretario General debería establecer una base de datos de referencia mundial con información confiable y al mismo tiempo aprovechar los esfuerzos en curso, lo cual debería facilitar la vigilancia sistemática de los progresos realizados y la evaluación final de los avances reales hacia la consecución de los objetivos estratégicos.

Recomendación 3

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación y en consulta con los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en las actividades relativas a las minas, debería iniciar un proceso transparente e incluyente destinado a definir con mayor claridad el mandato del UNMAS, así como las tareas y las atribuciones de otros agentes, con el fin de hacer del UNMAS la principal entidad encargada de las políticas y la coordinación de la lucha contra las minas, además de su función de centro de enlace para las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas, y al mismo tiempo reconocer su papel operacional en contextos específicos, como las respuestas de emergencia, el mantenimiento de la paz y el apoyo a misiones políticas especiales.

Recomendación 4

El UNMAS, en su calidad de centro de enlace para las actividades relativas a las minas, debería elaborar material didáctico para reforzar la capacidad del personal, en particular en la formación inicial común de los nuevos funcionarios que se incorporen a cualquiera de los fondos, programas y/u organismos especializados de las Naciones Unidas que participan en actividades relativas a las minas, prestando especial atención al importante papel que desempeñan en ese ámbito las entidades que no son de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

El UNMAS, en consulta con el IACG-MA, debería elaborar una estrategia de evaluación que establezca un marco para todas las evaluaciones, tanto internas como externas, en el que se incluyan los criterios para la evaluación sistemática de la Estrategia y, cuando proceda, de las actividades en el terreno.

Recomendación 6

El Secretario General debería revisar el mandato del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas, teniendo en cuenta las recientes medidas de reforma de los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas, los cambios institucionales pertinentes y las enseñanzas extraídas de la experiencia con los fondos fiduciarios de donantes múltiples, a fin de que la gobernanza del Fondo sea más incluyente, transparente e independiente y que su gestión sea más eficaz y eficiente.

Recomendación 7

La Asamblea General debería solicitar al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones le presente un informe acerca de la aplicación de las recomendaciones que figuran en este informe.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		2
Siglas.....		10
I. Introducción.....	1–9	11
Ámbito, objetivos y metodología.....	1–9	11
II. Actividades relativas a las minas: una visión mundial del problema y sus repercusiones	10–45	13
A. Antecedentes	10–13	13
B. Minas terrestres y actividades relativas a las minas.....	14–26	14
C. Asistencia a las víctimas.....	27–39	17
D. Financiación mundial para las actividades relativas a las minas	40–45	20
III. Actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas	46–86	22
A. Agentes de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas.....	46–59	22
B. Política de las Naciones Unidas.....	60–66	26
C. Estrategia de las Naciones Unidas.....	67–82	27
D. Diseño de una nueva estrategia.....	83–86	32
IV. Coordinación.....	87–140	33
A. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas y en el marco de los grupos temáticos.....	87–104	33
B. Coordinación con los donantes.....	105–113	38
C. Coordinación con otros agentes.....	114–120	41
D. Desarrollo de capacidad nacional y transición hacia la plena implicación nacional	121–135	43
E. Vigilancia y evaluación de las actividades relativas a las minas	136–140	47
V. Financiación de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas.....	141–175	49
A. Mecanismos de financiación de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas.....	141–143	49
B. La administración del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas.....	144–150	50
C. Puntual desembolso de los recursos del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias	151–158	53
D. Utilización de los fondos no asignados a fines específicos	159–163	55
E. Gastos de apoyo a los programas.....	164–167	56
F. Hacia un mecanismo financiero mejorado para la asistencia a las actividades relativas a las minas: revisión del mandato del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias.....	168–175	57

Anexos

I.	Sudán. Estudio de un caso de cooperación en el terreno en el marco de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas	60
II.	Recursos y programas actuales de actividades relativas a las minas del UNMAS, el PNUD y el UNICEF	65
III.	Encuesta	67
IV.	Lista de entrevistados.....	68
V.	Mapa mundial de las misiones realizadas para el examen	71
VI.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2011/11.....	72

Gráficos

1.	Contribuciones por temas de los 25 donantes más importantes en 2009	19
2.	Financiación nacional e internacional para las actividades relativas a las minas, 1996-2009.....	21
3.	Total de víctimas por año (2000-2009).....	29
4.	Víctimas en los países más afectados (2003-2009).....	29
5.	Porcentaje del total de proyectos y del déficit, por región, 2011	40
6.	Aportaciones al Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias en el período 1998/1999-2010/2011	51
7.	Principales donantes al Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias en 2009-2010.....	51
8.	Beneficiarios de los fondos del VTF en 2010	52
9.	Beneficiarios de los fondos del VTF en 2011	52

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CiDHG	Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IACG-MA	Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas
ICBL	Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OSAGI	Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMAO	Oficina de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos
VTF	Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas

I. Introducción

Ámbito, objetivos y metodología

1. En el marco de su programa de trabajo para 2010, la Dependencia Común de Inspección realizó un examen del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas. La Asamblea General, en su resolución 64/84, de 10 de diciembre de 2009, destacó la importancia de la cooperación y la coordinación en las actividades relativas a las minas y puso de relieve la responsabilidad primordial de las autoridades nacionales y la función de apoyo de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes. También subrayó “la necesidad de que se realice una evaluación exhaustiva e independiente del alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas”.

2. Atendiendo a la petición de la Asamblea General de que se realizara una evaluación independiente, el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS), centro de enlace de las Naciones Unidas para dichas actividades, en consulta con el Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas (IACG-MA), pidió a la DCI que realizara la evaluación, puesto que su mandato abarca a todas las entidades de las Naciones Unidas que participan en la lucha acción antiminas en calidad de miembros del IACG-MA¹. Cabe señalar que el presente documento no es un examen del UNMAS sino de la labor del sistema de las Naciones Unidas en materia de lucha contra las minas.

3. Los objetivos de la presente evaluación son: ofrecer a los Estados miembros una visión independiente de la labor de las Naciones Unidas en este ámbito y contribuir a sustentar la elaboración de una nueva Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas para el período 2011-2015. Al realizar la evaluación, los Inspectores examinaron el enfoque, la eficiencia, la eficacia y la coherencia de las actividades de lucha contra las minas de las Naciones Unidas, con arreglo a la Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas para el período 2006-2010 (en adelante la Estrategia), individualizaron las prácticas óptimas y las enseñanzas extraídas y formularon recomendaciones con miras a reforzar la labor de los agentes de la acción antiminas de las Naciones Unidas y la coordinación entre ellos.

4. **Cabe señalar que desde los inicios de la participación de las Naciones Unidas en la acción antiminas, no se ha realizado ninguna evaluación exhaustiva de su labor en este ámbito.** En su solicitud, la Asamblea General pide que el examen abarque una amplia gama de cuestiones. Con el fin de evaluar “el alcance, la organización, la eficacia y el enfoque de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas”, se ha

¹ El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS), la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), la Oficina de la Asesor(a) Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), así como el Banco Mundial, en calidad de observador. En 2011, la OSAGI se incorporó a la nueva Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

aplicado el siguiente enfoque: a) el alcance de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas se define en la Estrategia y en la “Acción y coordinación eficaz en materia de minas: Política interinstitucional de las Naciones Unidas” (la Política), documentos en que se establece el marco para las intervenciones de las Naciones Unidas y son objeto del capítulo II; b) la organización de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas se analiza en el capítulo II, en el que se describen sus principales agentes, y en el capítulo III, relativo a la coordinación entre dichos agentes; c) la eficacia de la acción antiminas de las Naciones Unidas se evalúa desde una perspectiva mundial examinando, entre otras cosas, los avances hacia la consecución de los objetivos estratégicos que figuran en la Estrategia; y d) la evaluación del enfoque queda reflejada en todos los capítulos del informe. El enfoque es un concepto difícil de evaluar, puesto que depende en gran medida de contextos locales específicos. Sin embargo, se hace referencia a ejemplos concretos de países cuando se los juzga pertinentes desde una perspectiva mundial.

5. De conformidad con las normas internas y las directrices de la DCI, la metodología aplicada en la preparación del presente informe consistió en un análisis a fondo de la documentación pertinente, un estudio teórico, un examen de cartera, entrevistas y misiones en el terreno, así como una encuesta en línea que se distribuyó a más de 200 personas interesadas. Al seleccionar las misiones en el terreno que habían de realizarse, se efectuaron consultas a un gran número de actores de las Naciones Unidas y ajenos a estas, para determinar los lugares y las entidades que se habían de incluir en el examen. En este sentido se consideró importante contar con una muestra geográficamente equilibrada de los países afectados por las minas y se realizaron misiones a localidades europeas, americanas, asiáticas y africanas (véase el anexo V).

6. Entre enero y junio de 2011, los Inspectores visitaron la Sede de las Naciones Unidas y determinados países donantes y efectuaron misiones en el terreno en países afectados por las minas en que las Naciones Unidas desempeñan funciones de gestión o apoyo en la acción antiminas, a saber, Albania, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Colombia, Nicaragua, la República Democrática Popular Lao y Sudán del Sur. Los autores tenían la intención de visitar también el Afganistán y Nepal pero las limitaciones del presupuesto, los problemas de seguridad y una huelga general que se declaró en Nepal cuando la visita ya se había programado impidieron que el equipo viajara a esos países. Las misiones en el terreno consistieron en entrevistas y reuniones con los principales grupos locales interesados, como los gobiernos de los países afectados por las minas terrestres antipersonal y otros tipos de restos explosivos de guerra, las entidades de las Naciones Unidas que participan en la lucha contra las minas, los países donantes y la sociedad civil. Habida cuenta de que las actividades relativas a las minas son de carácter muy especializado, se encargó a un experto consultor la realización de determinadas tareas para sustentar el examen; el estudio del caso de Sudán del Sur, que se adjunta como anexo I y se puede consultar en el sitio web de la DCI, es su informe sobre la misión realizada con el equipo de la DCI. De conformidad con los procedimientos internos de la DCI, se solicitó a las organizaciones participantes que formularan observaciones sobre un proyecto de informe que se les envió, observaciones que se tuvieron en cuenta al finalizar el presente informe. Puesto que el coordinador inicial del examen abandonó la DCI antes de la finalización del informe, otro Inspector asumió esa responsabilidad.

7. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 11 del estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores a fin de someter sus conclusiones y recomendaciones al juicio colectivo de la Dependencia.

8. Con el fin de facilitar la utilización del informe, la aplicación de sus recomendaciones y el seguimiento de dicha aplicación, en el anexo VI figura un cuadro en que se indica si el informe se remite a las organizaciones en cuestión para que tomen

medidas o para su información. En el cuadro se señalan las recomendaciones pertinentes para cada organización, especificando si requieren que el órgano rector o legislativo de la organización tome una decisión o si puede ser el jefe ejecutivo de la organización el que se encargue de su aplicación.

9. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a cuantos les ayudaron en la preparación del presente informe y en particular a quienes participaron en las entrevistas y se mostraron tan dispuestos a aportar sus conocimientos y experiencia.

II. Actividades relativas a las minas: una visión mundial del problema y sus repercusiones

A. Antecedentes

10. Las primeras medidas de la comunidad internacional para regular el uso y la transferencia de las minas terrestres se adoptaron en el marco del Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II) de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados de 1980. En su versión enmendada de 1996, el Protocolo prohíbe el uso de minas terrestres antipersonal activadas a distancia sin mecanismos de autodesactivación o autodestrucción eficaces. Al concluir un conflicto armado, los Estados partes en el Protocolo II enmendado están obligados a remover todas las minas que hayan sembrado. El Protocolo entró en vigor en diciembre de 1998.

11. No obstante, el Protocolo II enmendado no prevé una prohibición completa y total de las minas antipersonal ni la Conferencia de Desarme ha conseguido ponerse de acuerdo al respecto. La sociedad civil internacional y un reducido grupo de países con ideas y preocupaciones afines en cuanto a las consecuencias humanitarias del uso de las minas antipersonal decidieron seguir adelante con las iniciativas encaminadas a lograr una prohibición total de ese arma de efectos indiscriminados. El resultado fue que las negociaciones anteriores a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, conocida también como Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal (APMBC), estuvieron motivadas principalmente por preocupaciones humanitarias antes que por consideraciones militares o de desarme. La Convención se negoció en un proceso independiente al margen de los tradicionales foros multilaterales de desarme.

12. En octubre de 1996, se celebró en Ottawa una primera conferencia con el apoyo, entre otros, de 50 gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL). En esa misma ocasión, se decidió que debería abrirse a la firma un tratado que prohibiera la utilización, almacenamiento y transferencia de minas antipersonal y previera su destrucción. En la Conferencia de Oslo de 1997 se concluyó la negociación oficial y el 18 de septiembre de 1997 quedó aprobada oficialmente la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal. La Convención entró en vigor el 1º de marzo de 1999. El Secretario General actúa como depositario. En septiembre de 2011 el número de ratificaciones o adhesiones a la Convención ya se elevaba a 156.

13. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel muy importante durante ese proceso y sin duda la ICBL fue uno de los principales impulsores. Se le concedió el Premio Nobel de la Paz en 1997 por su campaña de sensibilización a fin de que el problema de las minas figurase en la agenda de la comunidad internacional. La

interacción entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil se caracterizó por una cooperación abierta hasta el punto de que las negociaciones que culminaron con la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal, conocidas también como el “proceso de Ottawa”, siguen siendo citadas como ejemplo de “nuevo modelo de diplomacia”².

B. Minas terrestres y actividades relativas a las minas

14. Desde finales de los ochenta, las palabras “mina” o “mina terrestre” se utilizan para referirse principalmente a las minas terrestres antipersonal —el sistema de armas cuyo uso prohíbe la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal—; sin embargo, esos sistemas son solo uno de los tipos de la creciente diversidad de sistemas de armas en las que se focalizan las actividades relativas a las minas. La terminología no cesa de crecer: munición sin detonar, restos explosivos de guerra, artefactos explosivos abandonados, artefactos explosivos, munición (y submunición) en racimo y artefacto explosivo improvisado. Sin embargo, la distinción entre minas terrestres y otros tipos de artefactos explosivos no suele aplicarse a la labor diaria sobre el terreno³. Aunque representan distintos tipos de amenaza, los problemas que plantean y los efectos en las actividades socioeconómicas de las comunidades afectadas presentan analogías con los de las minas terrestres.

15. “Las actividades relativas a las minas abarcan todas las actividades destinadas a abordar los problemas que enfrenta la sociedad civil como resultado de la siembra de minas terrestres. Sin embargo, el elemento esencial de la acción antiminas lo constituyen las personas, no las armas. Su objetivo, aunque sea técnico en la práctica, tiene que ver fundamentalmente con cuestiones humanitarias y con el desarrollo”⁴. Las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas definen estas actividades como aquellas “que persiguen reducir los efectos sociales, económicos y ambientales de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, incluidas las municiones en racimo”⁵.

16. Las actividades relativas a las minas presentan varias dimensiones y hay que tenerlas todas en cuenta si se quiere solventar la gran variedad de problemas que plantea la contaminación por restos explosivos de guerra. Según las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas, estas actividades descansan sobre cinco “pilares” principales, a saber: a) la promoción; b) la educación sobre el peligro de las minas; c) el desminado humanitario, a menudo también denominado “remoción”, que abarca todas las actividades técnicas necesarias durante el proceso de remoción (esto es, el reconocimiento detallado, el levantamiento cartográfico, la señalización y la remoción); d) la asistencia a las víctimas, que incluye la rehabilitación física y psicológica y la reintegración, y e) la destrucción de las existencias.

17. Es importante señalar que la gran diversidad de las actividades que engloba el concepto de actividades relativas a las minas hace casi imposible que una sola organización pueda desempeñarse satisfactoriamente en todas las esferas. Esta circunstancia, además de la madurez del sector, ha obligado a distintas organizaciones a

² Rosy Cave, “Disarmament as humanitarian action? Comparing negotiations on anti-personnel mines and explosive remnants of war”, en *Disarmament as Humanitarian Action. From Perspective to Practice*, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, editado por John Borrie y Vanessa Martin Randin (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: GV.E.06.0.9), págs. 55 y 63.

³ Se pueden consultar los términos y definiciones correspondientes a las actividades relativas a las minas en las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas (www.mineactionstandards.org/).

⁴ Informe del Secretario General sobre la asistencia para la remoción de minas (A/53/496), párr. 7.

⁵ A Guide to International Mine Action Standards, appendix 2, pág. 177.

especializarse en uno o varios de estos componentes. El sistema de las Naciones Unidas ha intentado optimizar el aprovechamiento de los recursos y sacar el máximo partido de las fortalezas y ventajas comparativas de sus distintas entidades. **La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los gobiernos nacionales son también protagonistas fundamentales; ello supone que en las actividades relativas a las minas resulten cruciales conceptos como asociación, cooperación y coordinación.**

18. Algunas actividades relativas a las minas llevadas a cabo en el pasado son un buen ejemplo de cooperación en el plano internacional entre las partes interesadas pertinentes, como, por ejemplo, la formulación de normas para las actividades humanitarias de remoción de minas, que fueron publicadas por primera vez por las Naciones Unidas en 1997, y que sirven de guía para la planificación, ejecución y gestión de programas de acción antiminas. Estas se actualizaron en 2000 y se ampliaron para englobar otros componentes, además de las operaciones de remoción, como la educación sobre el peligro de las minas, el reconocimiento detallado y la formación, así como la destrucción de las existencias. A fin de reflejar esos cambios se rebautizaron como Normas internacionales para las actividades relativas a las minas. La comunidad que participa en las actividades relativas a las minas las revisa periódicamente.

19. En septiembre de 2010 se estimaba que unos 66 Estados estaban afectados por las minas, así como 7 zonas no reconocidas internacionalmente; también se estimaba que en todo el mundo la superficie contaminada con minas era de unos 3.000 km². El número de víctimas es muy inferior a las estimaciones anteriores, ya que las registradas en 2009 no llegan a los 4.000 en todo el mundo. El número total de víctimas no ha cesado de disminuir desde los 8.000 en 2000 a menos de la mitad en 2010. Es importante destacar que se trata de una tendencia global y que en algunos países el número de víctimas ha aumentado. En casi todos los casos, los incrementos obedecen a circunstancias concretas. En conjunto, se trata de un logro muy positivo y una prueba palpable de que los esfuerzos de la comunidad internacional están dando resultados.

20. Las organizaciones y las coaliciones de la sociedad civil interesadas, como la ICBL, seguidas por organizaciones internacionales y gobiernos, gracias a sus esfuerzos de sensibilización sobre el problema de las minas terrestres, consiguieron que este problema figurara entre los temas prioritarios de interés público a finales de la década de los noventa. En ese momento, la atención se focalizaba en las víctimas por ser los efectos más visibles de las minas terrestres y otros restos explosivos de guerra. No solo es trágica su situación y fuente de dificultades existenciales para sus parientes y familias, sino que además afecta a todo el desarrollo socioeconómico de un país. Los supervivientes de las minas terrestres necesitan una asistencia intensiva y a largo plazo (en la mayoría de los casos por el resto de sus vidas) y cuidados y apoyo para su reintegración, que con frecuencia no son accesibles o resultan inasequibles. A menudo se margina a las víctimas, en particular las que ya pertenecen a grupos vulnerables y viven en países que salen de un conflicto con recursos limitados y prioridades cada cual más acuciante.

21. Los Inspectores quieren destacar que todas las víctimas son importantes y todos los casos trágicos; sin embargo, desde una perspectiva mundial, el número de víctimas de las minas y los restos explosivos de guerra no es tan significativo en comparación con otras amenazas mundiales, como el paludismo o el VIH/SIDA. Esta circunstancia es, entre otras, uno de los factores que han propiciado la pérdida del interés por el problema de las minas de los medios internacionales de comunicación de alcance mundial.

22. El carácter de las actividades relativas a las minas ha evolucionado desde 1993 y también las expectativas de los donantes. El centro de interés ha cambiado: si antes se incidía en los aspectos humanitarios, ahora la atención se centra en las repercusiones socioeconómicas para las comunidades afectadas. El propósito de las actividades relativas a las minas es volver a crear en beneficio de las comunidades afectadas un entorno seguro que propicie la normalización de la situación y el desarrollo.

23. Las minas terrestres tienen efectos en las tierras agrícolas, los sistemas de canalización de agua y las redes viarias, por lo que pueden causar perturbaciones en los mercados y la producción, paralizar los servicios estatales, impedir el regreso de los refugiados o actuar como inhibidor físico de la reconstrucción y el desarrollo económicos, por citar solo unas pocas de las numerosas repercusiones negativas indirectas de la presencia o incluso de la sospecha de la existencia de minas terrestres⁶.

24. En un estudio del caso de Mozambique, por ejemplo, se llega a la conclusión de que la contaminación por minas en ese país afecta considerablemente no solo el nivel de la pobreza, sino además su gravedad. Además, cuanto más intensa es esa contaminación, mayor es la reducción del consumo diario por habitante. Por tanto, el estudio determina un efecto causal de la guerra que es significativo desde el punto de vista estadístico en la pobreza y el consumo, incluso años después de la cesación del fuego⁷. Lo mismo ocurre con las municiones en racimo: en un estudio publicado en 2008 centrado en sus repercusiones económicas para el Líbano se afirma que en el período 2006-2008 la siembra de este tipo de munición ocasionó unas pérdidas económicas directas de entre 33 y 122 millones de dólares de los Estados Unidos (incluido el costo de la producción agrícola, los fallecimientos y las lesiones). Los costos más importantes recaen en las personas y las familias⁸.

25. Aun cuando fueron necesarios años de debate para poder incorporar las actividades relativas a las minas en los planes de desarrollo, actualmente casi todo el mundo coincide en que esas actividades deben ser parte integral de todo plan nacional de desarrollo y se reconocen sin ambages las vinculaciones que existen entre ellas y el desarrollo. Por ello, las actividades relativas a las minas son también un medio para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cosa que queda reflejada en la política del Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas: “Las Naciones Unidas alientan a todos los agentes a integrar las actividades relativas a las minas en sus programas, estrategias y presupuestos de desarrollo... [y] fomentan la incorporación de una perspectiva relativa a las minas en los planes y procesos nacionales de desarrollo para impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio [...]”⁹. En este mismo sentido, la Estrategia para el período 2006-2010 también promueve el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por medio de las actividades relativas a las minas. Algunos países afectados, como el Afganistán y Camboya, han hecho de las actividades relativas a las minas uno de los pilares de sus ODM nacionales¹⁰. En la República Democrática Popular Lao, donde la presencia de municiones sin detonar no solo destruye vidas, sino que obstaculiza el desarrollo social y económico (la correlación es manifiesta en 41 de los 46 distritos más pobres contaminados por este tipo de munición), se adoptó un objetivo 9 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adaptado a las condiciones locales, con el fin de reducir los efectos socioeconómicos de la munición sin detonar.

26. Este cambio de enfoque con respecto a las actividades relativas a las minas ha encontrado cierta resistencia, puesto que algunas ONG deploran la dilución de los

⁶ Gregory L. Bier, “The economic impact of landmines on developing countries”, *International Journal of Social Economics*, vol. 30, Nº 5 (2003), págs. 655 y 656.

⁷ Ouarda Merrouche, “Landmines and poverty: IV evidence from Mozambique”, *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 14, Nº 1 (2008), págs. 7 y 10.

⁸ Greg Crowther, *Counting the Cost: The Economic Impact of Cluster Munition Contamination in Lebanon* (London, Landmine Action, 2008), págs. 3 a 6 y 17 a 25.

⁹ Acción y coordinación eficaz en materia de minas: política interinstitucional de las Naciones Unidas, 6 de junio de 2005, párr. 25.

¹⁰ Camboya también ha adoptado un objetivo 9 específico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio focalizado en el desminado, la munición sin detonar y la asistencia a las víctimas. El objetivo 9 del Afganistán, relativo a la mejora de la seguridad, persigue el desminado y la destrucción de arsenales; para más información, véase el documento del PNUD *Vision 2020-Afghanistan Millennium Development Goals: Annual Progress Report 2008*, pág. 28.

principios de estas actividades y se quejan de la creciente primacía en los efectos socioeconómicos, al considerar que ese cambio reduce el interés por las obligaciones jurídicas internacionales, como la necesidad de la remoción completa en las zonas contaminadas, prevista en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.

C. Asistencia a las víctimas

27. La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción sienta un precedente con la adopción de la obligación jurídica de brindar asistencia a las víctimas. En su preámbulo, los Estados partes expresan su voluntad de “realizar sus mejores esfuerzos en la prestación de asistencia para el cuidado y rehabilitación de las víctimas de minas, incluidas su reintegración social y económica”. El artículo 6 además define aún mejor esta voluntad expresa, en particular en su párrafo 3, al disponer que cada “Estado parte que esté en condiciones de hacerlo proporcionará asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica”.

28. La asistencia a las víctimas engloba la reunión de datos, la atención médica, la rehabilitación física y psicológica, incluidos los dispositivos de tecnología asistencial, el acceso a la educación, el empleo y la plena participación en la vida social y económica, por lo que debería apoyarse en leyes y políticas pertinentes.

29. En 1998, la Asamblea Mundial de la Salud declaró que los efectos de las minas antipersonal constituían un problema de salud pública, por lo que instó a los gobiernos de los Estados afectados a incorporar en los planes nacionales de salud mecanismos de prevención de los traumatismos causados por las minas antipersonal y la ayuda a las víctimas. En la Primera Reunión de los Estados partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, celebrada en Maputo en 1999, los Estados partes reconocieron que “las minas antipersonal representan una grave amenaza a la salud pública” y que dicha asistencia debía integrarse en estrategias de salud pública más amplias, para garantizar no solo una atención de emergencia y a corto plazo a las víctimas, sino también las cuestiones conexas a largo plazo¹¹. En la Reunión se refrendó el Marco estratégico de asistencia a las víctimas, conocido también como la Estrategia de Maputo.

30. El Marco se basa en siete principios, a saber: la no discriminación de las víctimas; un planteamiento integrado y completo; la participación de todos los actores pertinentes; la implicación nacional; la transparencia y la eficacia; un planteamiento de desarrollo sostenible y el empoderamiento de las víctimas. Estos principios fijan el marco de la labor del Comité Permanente de Expertos en Asistencia a las Víctimas, Reintegración Socioeconómica y Sensibilización sobre el Problema de las Minas, que se creó en 1999. Desde entonces el Comité ha desempeñado un importante papel en la persecución de los objetivos en la esfera de las minas antipersonal, ayudando a los Estados partes a distinguir y comprender mejor las cuestiones relativas a la asistencia a las víctimas en colaboración con las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las ONG.

31. En la Cumbre de Nairobi para un mundo libre de minas, celebrada en 2004, los Estados partes adoptaron oficialmente una serie de principios sobre la asistencia a las víctimas y se reconoció que esa asistencia debía formar parte del sistema general de salud pública y de los marcos de derechos humanos de los países afectados por las minas. Se aprobó el Plan de Acción de Nairobi 2005-2009, en virtud del cual los Estados partes se

¹¹ Declaración de Maputo (APLC/MSP.1/1999/1, parte II), párr. 15.

comprometían a hacer todo cuanto estaba en su mano para crear o mejorar los servicios de salud necesarios para atender las necesidades de las víctimas de las minas antipersonal. En este contexto, los Inspectores desean recordar la medida N° 36 del Plan de Acción de Nairobi, en la que se pide a los Estados partes que cumplan “la obligación que les impone el párrafo 3 del artículo 6 de prestar asistencia oportuna a los Estados partes que tengan necesidades claramente demostradas de apoyo externo”.

32. La Convención sobre Municiones en Racimo de 2008 contiene una serie exhaustiva de disposiciones de asistencia a las víctimas que se basan en la experiencia adquirida en la aplicación de las disposiciones de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Contiene también una definición de “víctima” que incluye no solo a la persona afectada, sino también a su familia y su comunidad. La Convención instituye la obligación de los Estados partes de prestar asistencia a las víctimas bajo su jurisdicción y hace un llamamiento a la asistencia internacional, que debe estar sustentada en los derechos en conformidad con otras estrategias nacionales pertinentes, incluidas las estrategias en materia de discapacidad y desarrollo.

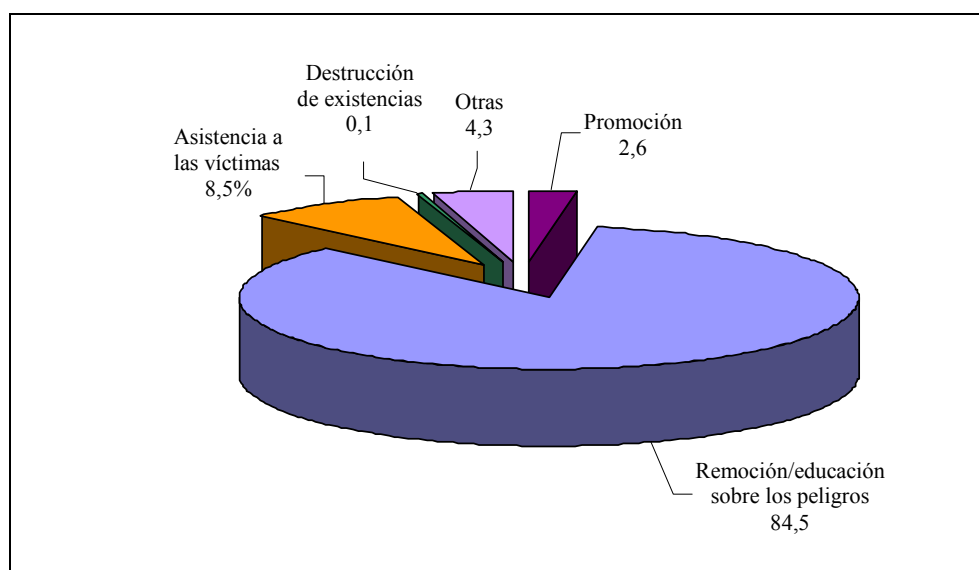
33. En la Cumbre de Cartagena por un mundo libre de minas, celebrada en 2009, se reconoció que se habían registrado mejoras y logros en la esfera de la asistencia a las víctimas, aunque principalmente guardaban relación con los procesos. Sin embargo, queda por resolver el problema de demostrar las mejoras en la calidad de vida de las víctimas de las minas.

34. La asistencia a las víctimas también forma parte de la Estrategia de las Naciones Unidas; sin embargo, solo se incluye como parte de uno de los cuatro objetivos estratégicos, que se examinan más pormenorizadamente en el capítulo III, sección C. En concreto, en relación con el objetivo 3, esto es, “integrar las necesidades asociadas a las actividades relativas a las minas en los planes y presupuestos nacionales de desarrollo y reconstrucción en al menos 15 países”, las principales actividades son, entre otras el apoyo a las iniciativas encaminadas a garantizar los derechos de las víctimas de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra en el contexto de los programas y servicios nacionales para las personas con discapacidad y la promoción del aumento de los recursos y el apoyo destinados a las personas con discapacidad, incluidos los supervivientes de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra.

35. Además de los instrumentos jurídicos internacionales antes mencionados, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reviste una especial importancia para el reconocimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad, que es también aplicable en el caso de las víctimas de las minas antipersonal. La Convención supone un cambio de paradigma en el trato a las personas con discapacidad, ya que se abandona la perspectiva médica o benéfica por un enfoque basado en derechos, que permite a las personas con discapacidad participar en las decisiones que afectan a su vida y solicitar una reparación por violaciones de sus derechos. La Convención establece un marco para atender las necesidades de los supervivientes y garantizar la plena realización de sus derechos humanos y el respeto por su dignidad inherente.

36. Los Inspectores llegan a la conclusión de que el marco jurídico internacional es muy claro y completo, y que su desarrollo puede considerarse como un caso extraordinario de éxito de la cooperación entre los Estados partes, la sociedad civil, incluidas las propias víctimas, las ONG y la familia de las Naciones Unidas.

Gráfico 1
Contribuciones por temas de los 25 donantes más importantes en 2009
 (En porcentaje)



Fuente: ICBL, *Landmine Monitor*, 2010; www.the-monitor.org.

37. Sin embargo, la asistencia a las víctimas recibe menos del 10% de toda la financiación destinada a la acción antiminas (véase el gráfico 1). De los 33 donantes, solo 15 señalaron que contribuyeron a la asistencia a las víctimas en 2009¹². Las graves preocupaciones sobre la falta de mejora en la calidad de vida de los supervivientes de las minas desde la Cumbre de Nairobi, como, por ejemplo, las manifestadas por Handicap International, ponen de relieve la necesidad de mayores esfuerzos nacionales e internacionales en esta esfera. No se ha determinado el verdadero volumen total de recursos asignados a la asistencia a las víctimas, y muchos donantes han señalado que la financiación dedicada a esta asistencia ha dejado de ser prioritaria para ellos y ahora se destina a otras partes de sus programas de ayuda, en particular los de asistencia a largo plazo a todos los supervivientes sin distinción de discapacidad.

38. Aunque se han realizado algunos progresos en ciertos países, estos son desiguales y en la mayoría de los casos la asistencia a las víctimas ha quedado relegada en la escala de las prioridades nacionales. Sin embargo, merece la pena destacar algunas de las buenas prácticas como, por ejemplo, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal puesto en marcha por el Gobierno de Colombia. Se articula en torno a los principales componentes de las actividades relativas a las minas y, como parte del pilar concreto de la asistencia a las víctimas, se puso en marcha un nuevo foro nacional para debatir las necesidades de las víctimas durante la misión que los Inspectores realizaron en Colombia. Los Inspectores constataron la participación de todas las partes interesadas y asociados, tanto nacionales como internacionales, en particular de las víctimas y los representantes de la sociedad civil. Como se indicó, la asistencia a las víctimas abarca una amplia gama de actividades interrelacionadas que se llevan a cabo en la mayoría de los casos bajo la responsabilidad de varias entidades o ministerios nacionales. Solo mediante la participación y la coordinación decidida y abierta de todos los actores pertinentes en el plano local, en particular los asociados internacionales con presencia local, puede prestarse satisfactoriamente asistencia a las víctimas.

¹² International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor 2010*, págs. 48 y 49.

39. La promesa hecha a las víctimas y formulada en los diversos instrumentos jurídicos internacionales tiene que plasmarse en hechos reales y tangibles. En sus misiones sobre el terreno, los Inspectores trataron con las autoridades nacionales la cuestión de la asistencia a las víctimas y visitaron distintos centros de rehabilitación en países afectados por las minas. Observaron que, aunque la acción antiminas tiene que ver principalmente con las personas, en particular las víctimas, a menudo se las relega cuando se trata de establecer prioridades y asignar recursos. **Los Inspectores llegan a la conclusión de que queda mucho por hacer para mejorar la asistencia a las víctimas y de que, pese a la evolución del marco jurídico internacional y las obligaciones que impone, estas distan mucho de cumplirse.** A modo de ejemplo, los Inspectores señalan la misión sobre el terreno que llevaron a cabo en Camboya, en la que tuvieron ocasión de visitar una zona de desminado (en la comuna de Kok Romeat, distrito de Thmar Puok) y un centro de rehabilitación (comuna de Svay Dong Kum, distrito de Siem Reap, provincia de Siem Reap). Se les informó de que el centro de rehabilitación, que funciona en la actualidad con el apoyo de Handicap International, podría verse obligado a cerrar, puesto que lo impredecible de su financiación dificultaba el pago de los sueldos del personal, cuyo costo anual estimado era inferior a 10.000 dólares de los Estados Unidos. Los Inspectores desearían encarecer una mayor participación del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la asistencia a las víctimas y observan que esta cuestión no puede solventarse solo en el marco de la acción antiminas.

D. Financiación mundial para las actividades relativas a las minas

40. Los fondos destinados a las actividades relativas a las minas entre 1996 y 2009 fueron considerables y el crecimiento anual de las contribuciones fue constante (véase el gráfico 2). Sin embargo, en los últimos dos o tres años (2008-2010) se ha registrado la tendencia a la disminución del ritmo de aumento o incluso a la reducción de los fondos asignados a las actividades relativas a las minas. Esta valoración se fundamenta en varios estudios, como el encargado por el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD)¹³. Los propios Inspectores pudieron confirmar este extremo en sus entrevistas con los países donantes. Cabe señalar que, según el *Landmine Monitor 2011*, en 2010 unos 31 donantes contribuyeron con 480 millones de dólares de los Estados Unidos al apoyo internacional para acción antiminas en 57 Estados y zonas afectadas, esto es, un incremento del 8% respecto a 2009.

41. Además de sus propias estrategias políticas, la financiación de los donantes se ve influida por la agenda pública internacional, así como, en la actual coyuntura económica, por la necesidad de hacer el uso más eficiente posible de los limitados recursos disponibles. Conseguir resultados concretos es una necesidad apremiante para todos los donantes entrevistados y el rendimiento de las inversiones se ha convertido en un factor primordial en la cooperación internacional; en este sentido la acción antiminas no es una excepción. Este factor también ha contribuido a la evolución de las actividades relativas a las minas y su integración en contextos más amplios, por ejemplo el desarrollo socioeconómico, como se señaló en párrafos anteriores.

42. A juzgar por las entrevistas llevadas a cabo por los Inspectores y las conclusiones de varios estudios, no hay indicios de que la financiación de las actividades relativas a las minas vaya a aumentar en un futuro previsible. Al contrario, en 2010 la tendencia fue a la baja, aunque a un ritmo menor. No se puede confirmar que los donantes que han reducido su financiación vayan a restaurar su anterior nivel. Son muchos los motivos de esta tendencia lenta, pero predecible, a reducir gradualmente los niveles de financiación: la

¹³ Jean Devlin, "Mine action funding: trends, modalities and future prospects – resultados de una encuesta a los países donantes llevada a cabo entre mayo y junio de 2010" (Ginebra, GICHD, 2010).

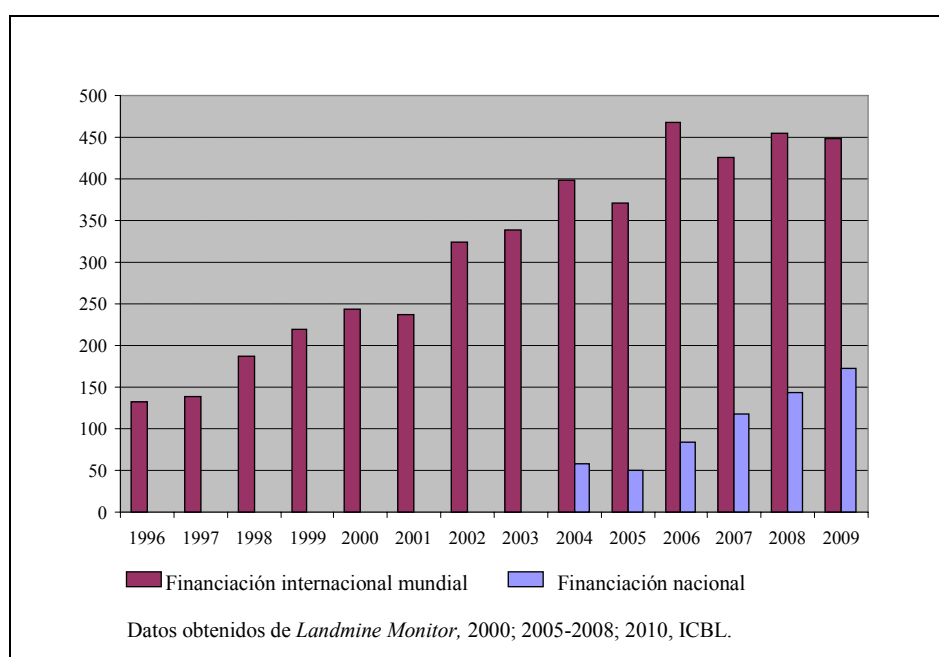
falta de claridad y progresos en la remoción, la falta de valor en el caso de los fondos invertidos y la competencia por unos fondos limitados¹⁴.

43. Las respuestas de los donantes a la encuesta que la DCI llevó a cabo entre mayo y junio de 2011 pusieron de manifiesto que la mayoría de los donantes pensaba que la financiación iba a reducirse en el período 2011-2015. La mayoría de los funcionarios de las Naciones Unidas y representantes de las ONG entrevistados comparten esta opinión. Los datos disponibles sobre el monto de las contribuciones a las actividades relativas a las minas ponen de relieve que en términos cuantitativos este se ha estancado y es probable que la financiación mundial de estas actividades haya tocado techo e incluso se reduzca en el futuro previsible.

Gráfico 2

Financiación nacional e internacional para las actividades relativas a las minas, 1996-2009

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



44. El cambio más importante en las pautas de los donantes en los últimos diez años ha sido dejar de focalizarse en el objeto, esto es, las minas antipersonal como arma de efectos indiscriminados y su limitación, para concentrarse en minimizar las repercusiones para las poblaciones afectadas y los supervivientes. Asimismo, la política de los donantes está hoy marcada por el pragmatismo. Sin promover de hecho la noción de un mundo a salvo de las minas en lugar del objetivo final de un mundo libre de minas, algunas de las políticas de los donantes no inciden en el llamamiento original que se hace en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción¹⁵.

45. Los resultados de la encuesta de la DCI sobre el comportamiento de los donantes son muy similares a los presentados en el estudio sobre los donantes del GICHD y sacan a relucir las tendencias y perspectivas de financiación siguientes:

¹⁴ *Ibid.*, pág. 23.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 12.

- Los efectos logrados y el seguimiento son los factores más importantes para los donantes al decidir la asignación de recursos; seguidamente se sitúan los gastos generales de los proyectos, los requisitos de rendición de cuentas y la visibilidad de los donantes en relación con las contribuciones hechas.
- Los donantes no prevén cambios importantes en su manera de proceder, en particular en lo que se refiere a los canales de financiación, y la financiación bilateral es su opción preferida.
- Se observa que integrar e incorporar las actividades relativas a las minas en contextos más amplios, como los programas nacionales de desarrollo, es uno de los mecanismos preferidos para demostrar los efectos conseguidos.
- Los donantes siguen confiando en los asociados con los que trabajan y se sienten en general satisfechos con ellos, aunque la tónica es imponer un mayor grado de condicionalidad en sus donaciones.
- Las incertidumbres sobre lo que aún queda por hacer suscitan preocupación. Hay que revisar las estimaciones de costos en niveles más realistas. Los donantes desearían conocer de manera más precisa la magnitud de las necesidades.
- La voluntad de los países afectados de crear capacidad nacional y asumir a largo plazo la responsabilidad residual es crucial al tomar la decisión de financiar actividades relativas a las minas.

III. Actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas

A. Agentes de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas

46. Las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas se llevan a cabo sobre la base de las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Se rigen por los instrumentos internacionales pertinentes que prohíben o limitan la utilización de minas terrestres y se ocupan del problema de los restos explosivos de guerra, los principios generales del derecho humanitario internacional sobre el desarrollo de la guerra y la protección de civiles, e instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En el sitio web de la DCI puede consultarse más información sobre el marco jurídico.

47. La cuestión de las actividades relativas a las minas figura en el programa de la Asamblea General desde 1993 y, desde entonces, ha sido objeto de exámenes anuales. A pesar de que en su resolución 48/7, de 19 de octubre de 1993, la Asamblea General pidió que se coordinara la respuesta de las Naciones Unidas a la crisis mundial de las minas terrestres, diversos elementos del sistema de las Naciones Unidas siguieron proporcionando o gestionando de forma independiente servicios de acción antiminas durante los cuatro años siguientes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Humanitarios, el PNUD y el UNICEF contaban con recursos dedicados a esas actividades.

48. Antes de transferir responsabilidades al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Humanitarios participó en varias iniciativas importantes relacionadas con las minas. Por otro lado, el UNICEF diseñó unas directrices amplias sobre el peligro de las minas y ocupó un lugar prominente en la educación y la difusión sobre ese tema. En vista de que la amplia utilización de las minas terrestres y su capacidad de destrucción pasaron a ser temas de fundamental importancia en el ámbito internacional, el Secretario General decidió que el tema debía abordarse en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las operaciones

humanitarias (A/53/496, párr. 5). El Secretario General declaró que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz era el organismo principal dedicado a las actividades relativas a las minas debido a su capacidad operativa en los países que salen de conflictos y, desde octubre de 1997, el Departamento coordina dentro del sistema de las Naciones Unidas todas las cuestiones y actividades relacionadas con las minas.

49. Durante años, el PNUD ha desempeñado un papel fundamental en la acción antiminas en todo el mundo ocupándose de operaciones financiadas por múltiples donantes cuyo objetivo también es fomentar la capacidad nacional de desminado. En la actualidad, el PNUD asiste y facilita la gestión de los programas sobre minas en 38 países; generalmente empieza a actuar cuando finaliza la fase de emergencia y cuando se vuelve imprescindible desarrollar la capacidad nacional. En situaciones específicas, el PNUD se ocupa de algunos o todos los aspectos de esos programas a petición de los países afectados. El PNUD aborda el problema de las minas terrestres desde la perspectiva del desarrollo y promueve la incorporación de las actividades relativas a las minas en los planes y programas de desarrollo nacionales y sectoriales.

50. A partir del programa de reforma presentado en 1997 por el Secretario General se reforzó la coordinación de las actividades relativas a las minas y su estructura de gestión. Con ese fin, se creó el UNMAS en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que asumiera las responsabilidades del entonces Departamento de Asuntos Humanitarios y coordinara las actividades relativas a las minas dentro del sistema de las Naciones Unidas. El mandato inicial del UNMAS incluyó promover la interacción entre las Naciones Unidas y sus asociados y la labor de la comunidad internacional. Sobre todo, se le encomendó la tarea de garantizar la respuesta efectiva, dinámica y coordinada de las Naciones Unidas en cualquier país contaminado por minas terrestres. La Asamblea General, en su resolución 53/26, celebró la creación del UNMAS en 1998 y el mandato que le fue otorgado.

51. A continuación se indican los principales ámbitos de responsabilidad del UNMAS, que forma parte de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

- Asegurar una respuesta eficaz, dinámica y coordinada de las Naciones Unidas al problema de las minas y los restos explosivos de guerra, mediante la colaboración con otros departamentos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas;
- Coordinar la formulación y supervisión de la política y estrategia de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas;
- En las situaciones de emergencia y de mantenimiento de la paz, el UNMAS establece y administra los centros de coordinación encargados de las actividades relativas a las minas en los países afectados, planifica y gestiona las operaciones, moviliza recursos, administra el Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas (VTF) y establece las prioridades pertinentes en los países y territorios de que se ocupa;
- El Servicio de Actividades relativas a las Minas coordina en las Naciones Unidas la promoción de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, y los derechos humanos de las personas afectadas por ellos.

52. Además de los principales agentes de la acción antiminas dentro del sistema de las Naciones Unidas, a saber, el UNMAS, el PNUD y el UNICEF, la UNOPS es el principal proveedor de servicios y asociado para la aplicación. Ofrece servicios logísticos y de gestión de proyectos a los programas y proyectos gestionados o financiados por las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo regionales y subregionales o gobiernos de acogida. Busca y contrata a peritos técnicos internacionales para que presten servicios relativos a las minas. Asimismo, y si

corresponde, puede ejecutar programas sobre minas en colaboración con los asociados interesados. Sin embargo, según el UNMAS, durante varios años la UNOPS se regía por una política de no realizar ese tipo de actividades de manera independiente.

53. Las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas cuentan también con el apoyo de las siguientes organizaciones y entidades de las Naciones Unidas: la FAO, la OCAH, el ACNUDH, el PMA, la OMS, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Además, varias organizaciones intergubernamentales, internacionales y regionales, así como instituciones financieras internacionales, apoyan las actividades relativas a las minas mediante la financiación de operaciones o la prestación de servicios a personas y comunidades afectadas por las minas terrestres y los restos explosivos de guerra.

54. La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas se encarga de apoyar al Secretario General, en su calidad de Oficial Administrativo Jefe del sistema de las Naciones Unidas, en el desempeño de responsabilidades concretas de las Naciones Unidas relacionadas con la aplicación de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal (por ejemplo, la recopilación de informes en relación con el artículo 7). Según la Política, para fomentar las actividades relativas a las minas como elemento del desarme, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas debía asumir una serie de responsabilidades en cuanto a la coordinación, desarrollo de la capacidad, normas y gestión de la calidad, movilización de recursos, promoción e información. Sin embargo, la Oficina no ha participado en la remoción de minas ni en las actividades conexas de asistencia humanitaria, social o económica. Si se analiza su mandato, puede verse que no cumple completamente las tareas asignadas que se han citado. De hecho, la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención, entidad que no pertenece al sistema de las Naciones Unidas y que fue creada por los Estados partes en la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal en 2001¹⁶, asumió la mayor parte de la labor sustantiva de la aplicación de la Convención. En este contexto, los Inspectores subrayan la importancia de promover y fomentar los objetivos de los instrumentos jurídicos internacionales existentes, en particular los relativos a la acción antiminas. A su modo de ver, esta tarea, si bien forma parte del mandato de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, no se cumple satisfactoriamente, la Oficina no participa activamente en los debates sustantivos y es un agente secundario de la acción antiminas. Al tiempo que reconoce la labor de la Oficina en relación con el Comité de Coordinación y la Mesa de las reuniones anuales de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal, **los Inspectores señalaron que la función de la Oficina se limita a la gestión de conferencias.**

55. Dentro del marco interinstitucional de las Naciones Unidas, la OMS se encarga de la elaboración de normas y metodologías adecuadas, así como del fomento de la capacidad en materia de servicios de salud para la asistencia sostenible de las víctimas. El plan de acción de la OMS forma parte del grupo de proyectos sobre minas del UNMAS, en cuyas misiones de evaluación está representada la OMS. En la Décima Reunión de los Estados Partes en la Convención de Ottawa, celebrada en 2010, la OMS, con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), puso en marcha las directrices sobre rehabilitación comunitaria, cuyo objetivo es facultar a las personas con

¹⁶ “Apoyo para la aplicación de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal”, documento distribuido durante la tercera reunión de los Estados Partes, Managua, 18 a 21 de septiembre de 2001. Disponible en: www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/3MSP/3MSP_Fina_%20Report_ISU_en.pdf.

discapacidad, como los supervivientes de las minas¹⁷. A través de su planteamiento integrado en la salud pública, la OMS brinda además apoyo técnico a nivel nacional en cuestiones como el cuidado de los traumatismos y la recogida de datos, de las que también se benefician los supervivientes de las minas. Sin embargo, los Inspectores no encontraron pruebas de la labor de la OMS con respecto a las minas durante las misiones que realizaron sobre el terreno. Evaluar la labor de la OMS a nivel nacional en cooperación con los ministerios de salud de los países afectados y sus planes nacionales va más allá del objeto del presente informe.

56. Las Naciones Unidas han intentado aprovechar las ventajas de los distintos fondos, programas y organismos para ocuparse de los aspectos diversos de las actividades relativas a las minas. Mientras el UNICEF es la entidad de referencia encargada de la educación sobre el peligro de las minas, el PNUD se ha centrado en el desarrollo económico y el fomento de la capacidad. Sin embargo, ningún organismo de las Naciones Unidas se ocupa de la asistencia a las víctimas. Como ya se ha indicado, hay consenso en que la asistencia a las víctimas debe formar parte de los sistemas nacionales de salud. No obstante, hay quien opina que se trata de una cuestión muy periférica de la acción contra las minas. Muchos países que salen de una situación de conflicto carecen de sistemas nacionales de salud adecuados, si es que los tienen, para ocuparse de las víctimas. **Los Inspectores concluyen que hay una brecha entre las actividades relativas a las minas y los sistemas nacionales de salud que el sistema de las Naciones Unidas no está subsanando adecuadamente; a su modo de ver, para colmar esa brecha es necesario contar con una entidad de referencia para la prestación de asistencia a las víctimas.**

57. Al respecto, los Inspectores celebran que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el ACNUDH, el PNUD, la OMS, la OIT y el UNICEF hayan creado un fondo fiduciario con múltiples donantes para las personas con discapacidad, que fue inaugurado durante la reunión de Estados Partes en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad celebrada en diciembre de 2011. Sin embargo, lamentan que ninguna de las entidades que participan en el Grupo de Apoyo Interinstitucional para la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se hayan ofrecido para coordinar la acción relacionada con la discapacidad, y en particular la asistencia a las víctimas de las minas.

58. El sistema de las Naciones Unidas no es más que uno de los agentes de la acción contra las minas que desempeña una función importante; sin embargo, en determinados contextos, como la difusión, su función es excepcional. Las Naciones Unidas están en una situación privilegiada para actuar como catalizador de la gestión y el intercambio de conocimiento, por ejemplo, como foro que facilite los debates abiertos de todos los agentes de las actividades relativas a las minas, reconociendo que la mayor parte del trabajo real, como el desminado y la educación sobre el peligro de las minas, corre a cargo de ONG, contratistas comerciales y, en algunos casos, militares que prestan los servicios correspondientes. **La diversidad de las actividades relativas a las minas y agentes exige, en general, coordinación, además de la plena adhesión a los principios de cooperación.**

59. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la rendición de cuentas en las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas, en particular en el ámbito de la asistencia a las víctimas.

¹⁷ Véase Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal, *Landmine survivors to benefit from new rehabilitation guidelines developed by WHO and partners*, comunicado de prensa, 2 de diciembre de 2010. Disponible en: www.apmineban.convention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/10MSP/news/10MSP-PR-WHO-launch-2Dec2010.pdf.

Recomendación 1

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, en consulta con los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en las actividades relativas a las minas, debería nombrar a una entidad coordinadora de la asistencia a las víctimas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Esta entidad deberá tener especial cuidado en integrar la asistencia a las víctimas en los sistemas nacionales de salud siempre que sea factible, sin perder de vista el conjunto de la labor, el fomento de la capacidad y el marco normativo internacional relativo a los derechos de las personas con discapacidad y la función del Grupo de Apoyo Interinstitucional para la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

B. Política de las Naciones Unidas

60. El marco principal para las intervenciones de las Naciones Unidas en la acción antiminas se establece en el documento titulado “Acción y coordinación eficaz en materia de minas: Política interinstitucional de las Naciones Unidas” (la Política). Fue aprobado por los directores del IACG-MA el 6 de junio de 2005. La Política define la visión y los compromisos básicos de las Naciones Unidas en la lucha contra las minas, traza el marco jurídico en que esta se inscribe, elabora las posiciones comunes derivadas de la visión y describe las funciones y responsabilidades individuales de los miembros del IACG-MA. También explica el proceso de adopción de decisiones y de coordinación entre los miembros del IACG-MA y otros interesados.

61. Según la Política, las Naciones Unidas prevén **“un mundo libre de la amenaza de minas terrestres y de restos explosivos de guerra, en el que las personas y las comunidades vivan en un medio ambiente seguro propicio al desarrollo y en el que se dé respuesta a las necesidades de las víctimas de las minas y de los restos explosivos de guerra y se los integre plenamente a la sociedad”**¹⁸. Con arreglo a la Política, los miembros del IACG-MA formularon una estrategia quinquenal que contiene no solo los objetivos amplios fijados en la Política sino que también establece objetivos estratégicos concretos que las Naciones Unidas se proponen alcanzar durante el período. La Política y la Estrategia determinan principalmente el alcance de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas.

62. La participación de las Naciones Unidas en la acción contra las minas se da en distintos contextos, como se refleja en la Política. Sus programas se desarrollan bien en las operaciones de mantenimiento de la paz, en un contexto humanitario o como parte de un programa de desarrollo. En algunas situaciones, por ejemplo en Sudán del Sur, los programas pueden darse en más de un contexto. La mayoría se desarrollan bajo los auspicios del UNMAS (en las situaciones de emergencia humanitaria y en las operaciones de mantenimiento de la paz) o el PNUD (en los programas de creación de capacidad a largo plazo) y, con frecuencia, se ejecutan con el apoyo de la UNOPS. Las Naciones Unidas apoyan estas actividades en más de 30 de los más de 60 países afectados por las minas y en 3 territorios; 8 de esos programas se ejecutan en el contexto de operaciones de mantenimiento de la paz.

¹⁸ Acción y coordinación eficaz en materia de minas: Política interinstitucional de las Naciones Unidas, párr. 1.

63. La Política describe tres escenarios de operaciones para los programas gestionados por las Naciones Unidas, a saber: a) los estipulados en una resolución del Consejo de Seguridad y que suponen una intervención humanitaria, generalmente dirigida por el UNMAS y cuya gestión se centraliza en Nueva York; b) los programas nacionales iniciados a petición de un gobierno y generalmente descentralizados al ser gestionados a nivel del país con un pequeño equipo en la sede, normalmente dirigidos por el PNUD o el UNICEF; y c) las situaciones de emergencia, que constituyen una intervención a corto plazo, normalmente dirigidos por el UNMAS.

64. Los Inspectores comparten la opinión de varios funcionarios entrevistados que dijeron que la política actual sigue siendo vaga y poco clara en algunos ámbitos y que convendría difundirla mejor entre todos los organismos de las Naciones Unidas que desempeñan funciones y responsabilidades relacionadas con las minas, en especial sobre el terreno. En los párrafos 84 y 105 de la Política encontramos un ejemplo de duplicación de mandatos. Mientras en el párrafo 84 se menciona la responsabilidad del UNMAS de coordinar la planificación de la transferencia de las responsabilidades de la gestión de programas a las autoridades nacionales, en el párrafo 105 se indica que “el PNUD colabora con las iniciativas de asistencia de las Naciones Unidas a las autoridades nacionales para fomentar la capacidad nacional (...). El PNUD asiste a las autoridades nacionales en la preparación para una transición eficaz a la gestión nacional”. Se entiende que el UNMAS y el PNUD operan en contextos distintos; sin embargo no siempre es así, como puede verse en el ejemplo de Colombia, que se trata más abajo. El planteamiento descentralizado asume un alto nivel de comunicación y de información y coordinación efectivas entre el terreno y la sede, en especial al pasar de un programa gestionado por las Naciones Unidas a uno apoyado por la Organización. Durante las entrevistas, los Inspectores determinaron que un grupo amplio de interesados, entre ellos funcionarios de las Naciones Unidas, consideran que las Naciones Unidas deberían tener una sola voz — unidos en la acción— pero que esto no sucede en la práctica, como puede verse en los ejemplos concretos citados en los párrafos siguientes.

65. Además, **los Inspectores concluyen que las principales competencias y actividades de los organismos de las Naciones Unidas que participan en la acción antiminas previstas en la Política no se corresponden exactamente con las actividades reales que realizan.** Esta cuestión reviste una importancia especial en los casos de la OMS y la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, como se ha descrito en párrafos anteriores.

66. Se espera que la nueva estrategia ayude a las Naciones Unidas a aclarar aún más las funciones y responsabilidades de sus organismos. Sin embargo, **los Inspectores están convencidos de que las funciones y responsabilidades, así como la cuestión de la planificación conjunta estratégica, deberían tratarse en el contexto de una revisión ulterior de la Política que, a su modo de ver, debería trazar objetivos individuales para cada uno de los organismos en cuestión.**

C. Estrategia de las Naciones Unidas

67. En 2006, los miembros del IACG-MA adoptaron la Estrategia quinquenal con este objetivo general: **“Las Naciones Unidas colaborarán con las autoridades nacionales, las ONG, el sector privado, las organizaciones internacionales y regionales y otros agentes con el fin de reducir las amenazas humanitarias y socioeconómicas que representan las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, hasta que la asistencia de las Naciones Unidas a las actividades relativas a las minas deje de ser**

necesaria”¹⁹. La Estrategia para 2006-2010 se centra en los siguientes objetivos estratégicos principales:

- 1) Reducir las muertes y lesiones en al menos el 50%;
- 2) Reducir el riesgo para los medios de subsistencia de las comunidades y aumentar la libertad de movimientos en al menos un 80% de las comunidades más afectadas;
- 3) Integrar las necesidades asociadas a las actividades relativas a las minas en los planes y presupuestos nacionales de desarrollo y reconstrucción en al menos 15 países;
- 4) Contribuir a la creación de instituciones nacionales para hacer frente a la amenaza de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra y, al mismo tiempo, crear una capacidad de respuesta mínima en al menos 15 países.

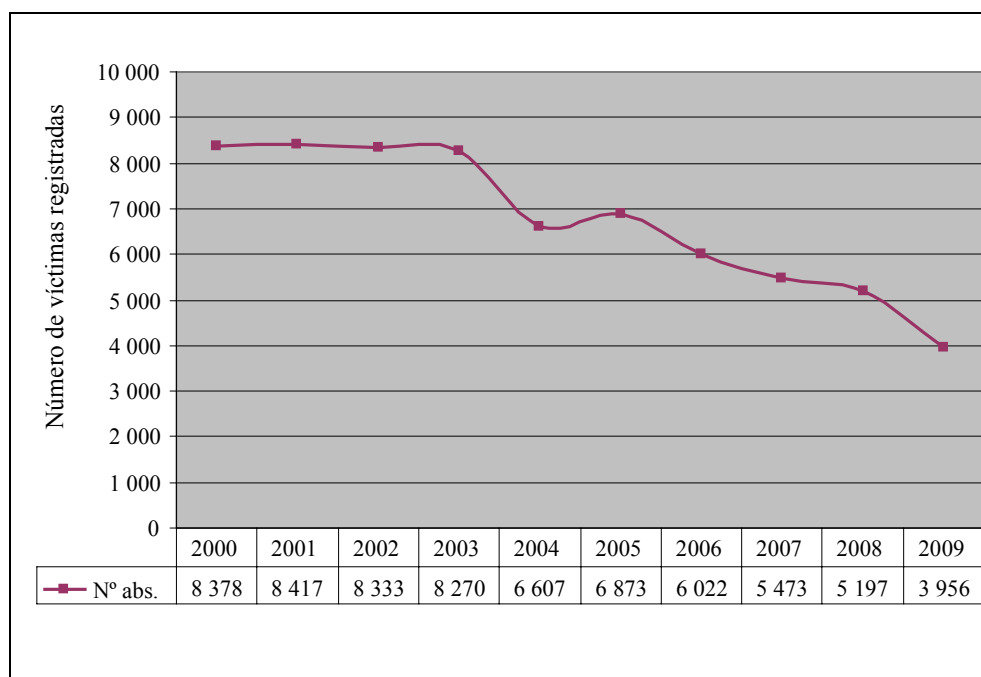
68. Una forma de evaluar la eficacia de la acción de las Naciones Unidas contra las minas es determinar los avances en la persecución de los objetivos estratégicos citados. Durante 2009 y 2010, los miembros del IACG-MA realizaron una encuesta interna, enviada a 49 programas de acción antiminas que recibían o habían recibido apoyo del sistema de las Naciones Unidas, para: a) medir los progresos logrados en lo que respecta a esos objetivos estratégicos; y b) desarrollar la nueva estrategia para 2011-2015.

69. En lo que respecta al objetivo estratégico 1 (reducir las muertes y lesiones en al menos el 50%), puede constatarse una disminución significativa de las muertes desde 2002, caracterizada por una reducción anual constante. El número de bajas disminuyó en todo el mundo hasta alcanzar la cifra más baja jamás registrada desde que Landmine Monitor empezó a informar al respecto en 1999 (véase el gráfico 3). Ha disminuido paulatinamente el número de víctimas registradas en todo el mundo desde 2006, cuando, según Landmine Monitor, se registraron 6.022. Las cifras más recientes para 2009 indican un total de víctimas registradas de 3.956, lo cual supone una disminución del 35% en cuatro años. Por lo tanto, alcanzar una reducción del 50%, según lo previsto en la Estrategia para 2006-2010, parece complicado. Sin embargo, un cálculo tan sencillo no refleja la situación general de los avances en la persecución del objetivo estratégico 1.

70. Hay diferencias considerables entre los países en cuanto al número de bajas. En 2010, 64 países y territorios informaron sobre accidentes debidos a la contaminación por minas. Sin embargo, alrededor de la mitad de las víctimas se registraron solo en 4 países, el Afganistán, Colombia, el Pakistán y Myanmar (véase el gráfico 4).

¹⁹ Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas para el período 2006-2010, párr. 14.

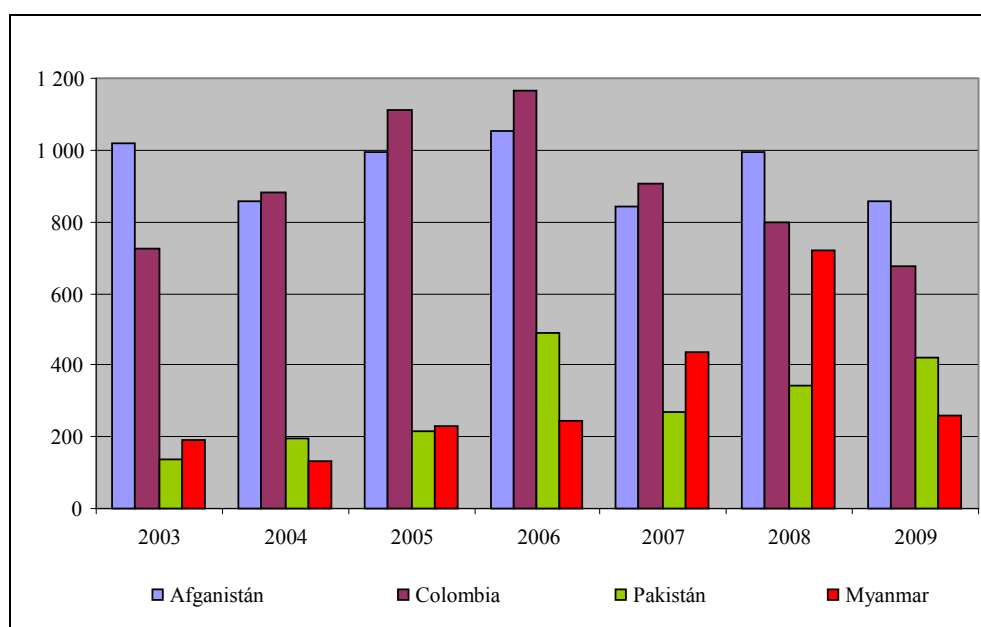
Gráfico 3
Total de víctimas por año^a (2000-2009)



Fuente: ICBL, *Landmine Monitor*, 2004-2006; 2008-2010.

^a Víctimas causadas por minas, restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados.

Gráfico 4
Víctimas en los países más afectados^a (2003-2009)



Fuente: ICBL, *Landmine Monitor*, 2004-2010.

^a Víctimas causadas por minas, restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados.

71. El análisis de la encuesta indica que se ha logrado reducir las muertes y lesiones. Sin embargo, las cifras no representan una tendencia mundial única sobre las víctimas de las minas y los restos explosivos de guerra. Las cifras en bruto de muertes y lesiones no son plenamente comparables de año a año o de un país a otro. En general, se registró una disminución del número de bajas (incluidas muertes y lesiones) en 22 de los 30 países afectados por las minas que presentaron datos completos. Sin embargo, 8 de los países y territorios afectados informaron de un aumento en el número de bajas.

72. Es, sencillamente, imposible medir el objetivo estratégico 2 (reducir el riesgo para los medios de subsistencia de las comunidades y aumentar la libertad de movimientos en al menos un 80% de las comunidades más afectadas). Durante las entrevistas, los Inspectores pudieron constatar que las partes interesadas en la acción antiminas no tienen claro qué es un 80% del riesgo para los medios de subsistencia de las comunidades y el aumento de la libertad de circulación. Sin embargo, la encuesta reveló que el 91% de los encuestados están de acuerdo en que las actividades relativas a las minas han ampliado la libertad de circulación y han facilitado el desarrollo socioeconómico.

73. En lo referente al objetivo estratégico 3 (integrar las necesidades asociadas a las actividades relativas a las minas en los planes y presupuestos nacionales de desarrollo y reconstrucción en al menos 15 países), la encuesta señala que estas actividades se han integrado en los planes nacionales de desarrollo y reconstrucción de al menos 25 países. Un total de 28 países informan del establecimiento de una autoridad nacional encargada de la acción contra las minas. Todos ellos cuentan con una estrategia nacional y 20 con una política nacional en esta materia. Sin embargo, las cuestiones más importantes con respecto al objetivo estratégico 3 son, primero, la plena implicación nacional ya que, pese a formar parte de la Estrategia, el objetivo estratégico 3 recae claramente en las autoridades nacionales y, en ese sentido, quizás no represente de manera suficiente la labor realizada por las Naciones Unidas; y, segundo, la falta de un análisis cualitativo que pueda ayudar a determinar si los planes y capacidades nacionales existentes son adecuados y efectivos para atender a las necesidades locales de la lucha contra las minas.

74. En cuanto al objetivo estratégico 4 (contribuir a la creación de instituciones nacionales para hacer frente a la amenaza de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra y, al mismo tiempo, crear una capacidad de respuesta mínima en al menos 15 países), los Inspectores determinaron que no hay una posición común en cuanto a qué es la capacidad de respuesta mínima. El estudio indica que, de los 25 países que facilitaron información, 14 dijeron que poseían, hasta cierto punto, los diez tipos de capacidades de respuesta mínima indicados en la encuesta²⁰; el resto dijo que tenía al menos cinco. Cabe señalar que la capacidad de respuesta mínima debería adaptarse a las necesidades locales y que no todos los países necesitan cubrir las diez áreas. Una vez más, como se indicó en el caso del objetivo estratégico 3, este objetivo no se ocupa de la eficacia ni de los aspectos cualitativos de la capacidad de respuesta registrada en relación con los problemas específicos a que se enfrenta cada uno de los países afectados por minas.

75. De la encuesta se desprende la necesidad de realizar análisis adicionales para determinar el grado de consecución de cada uno de los objetivos. **La conclusión de la encuesta coincide en gran medida con las conclusiones de los Inspectores. Se ha avanzado en lo que respecta a reducir muertes y lesiones, facilitar las actividades de desarrollo y la asistencia humanitaria, fomentar la plena implicación nacional e integrar las actividades relativas a las minas en los planes nacionales de desarrollo y reconstrucción. En general, se ha avanzado; la cuestión pendiente es cómo medir ese avance. También se llega a la conclusión de que la acción contra las minas sigue**

²⁰ La capacidad de respuesta mínima, según está definida en el estudio, incluye los diez tipos que se indican a continuación: acreditación, coordinación, eliminación de municiones explosivas, desminado, educación sobre el peligro de las minas, adquisiciones, medios públicos de información, control de calidad, movilización de recursos y asistencia a supervivientes.

siendo pertinente y necesita una atención, asistencia y financiación continua y constante.

76. Los objetivos deben ser específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y estar sujetos a plazos determinados (SMART, por sus siglas en inglés). Sin embargo, los objetivos estratégicos de la Estrategia no presentan todas esas características. Asimismo, no hay datos de referencia fiables, y el análisis de la encuesta realizado por un consultor señala que los avances en la persecución de los objetivos estratégicos se miden de manera diferente de un país a otro. Por otro lado, el consultor afirma en el análisis que muchas oficinas en los países no tienen los medios necesarios para recopilar y gestionar los datos. Los Inspectores están de acuerdo con esas afirmaciones. Varios interesados, incluidas algunas autoridades nacionales encargadas de la acción antiminas, confirmaron que los datos disponibles no son fiables o que es muy difícil, por ende muy costoso, obtenerlos y, por lo tanto, solo está disponible una parte.

77. Los Inspectores desean destacar la responsabilidad del UNMAS al respecto. Los objetivos estratégicos 1 y 2 incluyen las actividades principales relacionadas con el desarrollo de sistemas de seguimiento adecuados para medir los progresos (objetivo 1, actividad d) y objetivo 2, actividad c)) o proporcionar datos sobre las actividades relativas a las minas a los organismos nacionales de planificación (objetivo 3, actividad a)). Al finalizar el ciclo estratégico 2006-2010, la labor en esta esfera seguía inconclusa.

78. En ese sentido, los Inspectores celebran la existencia de la base de datos pública sobre contaminación, víctimas y remoción de minas terrestres, publicada en junio de 2011 por el Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial. La versión electrónica abarca 192 países y los datos proceden de dos fuentes, Landmine Monitor y las Naciones Unidas. Los datos serán importantes para realizar una comparación entre países y evaluar las repercusiones en el desarrollo, así como para identificar las tendencias en cuanto a la contaminación, las víctimas y las actividades de desminado. La idea es que la base de datos llene un vacío en el análisis estadístico y complemente la redacción de textos sobre la acción antiminas para mejorar la elaboración de políticas²¹. Además, constituye un paso fundamental a la hora de reunir, recopilar y analizar la información sobre las actividades relativas a las minas.

79. En cuanto a mejorar la integración de las actividades relativas a las minas en el desarrollo, es más importante que nunca tener datos fiables sobre las repercusiones económicas de esas actividades y de la contaminación por restos explosivos de guerra en la labor del desarrollo. En el examen de la Estrategia, las Naciones Unidas reconocieron específicamente la necesidad de utilizar información que ponga de relieve los vínculos entre las actividades relativas a las minas y la consecución de los ODM. Si bien los datos disponibles aún no son totalmente coherentes y su facilidad de uso es deficitaria, la base de datos del Banco Mundial es una iniciativa excepcional que merece un apoyo que garantice su mantenimiento a largo plazo, más allá de los dos años que la tendrá a su cargo el Banco Mundial. **Por lo tanto, los Inspectores concluyen que el IACG-MA debería adoptar una decisión sobre la mejor forma de apoyar esta iniciativa alentadora con miras a mejorar aún más la base de datos y garantizar su mantenimiento.**

80. Del estudio y el proceso interinstitucional que originó la creación de la base de datos se desprende la existencia de ciertos problemas y deficiencias y ciertas lecciones importantes. Los problemas principales son: a) no hay datos de referencia globales para la acción antiminas, pese a que son imprescindibles para medir las repercusiones y supervisar la aplicación de la Estrategia; b) no hay mecanismos adecuados de

²¹ Banco Mundial *Note 1: introduction to the LC³D*, documento presentado en la 12ª reunión internacional de directores de los programas nacionales de acción contra las minas y asesores de las Naciones Unidas, 26 de marzo de 2009.

recopilación, supervisión y evaluación de datos que cotejen los objetivos de la Estrategia con los logros de los programas de acción antiminas y, por último; c) no hay acuerdo ni consenso entre las partes interesadas en la acción contra las minas sobre cómo medir las repercusiones y supervisar la aplicación de la Estrategia con el tiempo. Los Inspectores insisten en la importancia de tener en cuenta esos factores al elaborar la nueva estrategia para 2011-2015.

81. Los miembros del IACG-MA han intentado definir objetivos centrados en resultados, pero el examen mencionado demostró lo difícil que resulta medir algunos de los objetivos estratégicos actuales. Los resultados del cuestionario realizado por la DCI en mayo y junio de 2011 reflejan la necesidad expresada por varios interesados de establecer, en la nueva estrategia, objetivos e indicadores SMART.

82. Puede decirse que los resultados del examen interno encargado por el IACG-MA dan una imagen errónea de la aportación global de las Naciones Unidas, ya que las repercusiones y los resultados alcanzados no pueden atribuirse únicamente a las Naciones Unidas. Se trata de otro ámbito que convenía mejorar: la implicación de las distintas partes interesadas en los objetivos y actividades, que debe ser esclarecida en la nueva estrategia.

D. Diseño de una nueva estrategia

83. El proyecto de esquema de la estrategia para 2011-2015, presentado en la 14ª reunión internacional de directores de los programas nacionales de acción contra las minas y asesores de las Naciones Unidas, celebrada el 15 de marzo de 2011, pone de relieve algunos cambios con respecto a la Estrategia anterior. Según el proyecto, la estrategia debería ser, por encima de todo, un documento de las Naciones Unidas sobre las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas, a diferencia de la Estrategia para 2006-2010, que se considera un documento global para todo el sector. Sin embargo, el cuestionario realizado por la DCI con motivo del examen actual revela que la gran mayoría de los encuestados (81%), sea cual sea su afiliación, consideran que la nueva estrategia debería ser un documento de referencia para todos los interesados en la acción contra las minas. El proyecto de la estrategia está diseñado para ser un documento fundamental dentro de una jerarquía de planes, como las instrucciones para las actividades relativas a las minas específicas de cada organismo o los planes elaborados a nivel de los países. Incluye las metas estratégicas principales que se indican a continuación:

- Los Estados miembros afectados tienen mecanismos e instituciones adecuados para la acción contra las minas;
- Se refuerzan los marcos normativos y las labores de difusión que respaldan la acción contra las minas;
- Las actividades sobre el terreno cuentan con apoyo coordinado y coherente en lo relativo a las minas.

84. Las consultas y la elaboración de la nueva estrategia sacaron a la luz varios problemas sistémicos. En primer lugar, escasamente se está de acuerdo en el IACG-MA sobre la forma de llevar adelante las actividades relativas a las minas, lo cual ha generado una tensión considerable entre sus miembros. Además, si bien una clara mayoría de los encuestados de la DCI convinieron en que en el proceso de redacción debían participar todos los interesados pertinentes, algunos agentes, en particular las ONG, consideran que no se les ha consultado lo suficiente. En última instancia, esto podría poner en peligro la aceptación de la nueva estrategia.

85. Diseñar una estrategia nueva no es fácil. Entre otras cosas, debería reflejar las funciones de dirección, coordinación y facilitación de las Naciones Unidas en las

actividades relativas a las minas y su posición en el contexto global. En resumen, los Inspectores subrayan que el diseño de una nueva estrategia debería prestar suficiente atención a los siguientes puntos principales:

- Fomentar la iniciativa “Unidos en la acción”;
- Situar a las Naciones Unidas como agente mundial de referencia de las actividades relativas a las minas;
- Subrayar la importancia de establecer un proceso riguroso de supervisión y evaluación necesario para evaluar los progresos logrados en las actividades relativas a las minas, entre otras cosas estableciendo una base de datos de referencia global y desarrollando objetivos SMART e indicadores concretos con resultados cuantificables para evaluar las actividades principales;
- Tener en cuenta el papel de los donantes;
- Hacer referencia al contexto más amplio, en especial el socioeconómico, de las actividades relativas a las minas conforme a las normas internacionales existentes, incluidos los ODM;
- Recabar la participación de las instituciones nacionales y respaldar el fomento de la capacidad;
- Incluir a todos los interesados pertinentes en el debate ulterior y el proceso de redacción para asegurar la aceptación general de la nueva estrategia;
- Servir de base para el diseño de una nueva Política en la que queden claras las funciones, responsabilidades e implicación de los organismos en distintos escenarios;
- Robustecer el cumplimiento del derecho internacional.

86. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas.

Recomendación 2

En el contexto de la elaboración de la nueva estrategia, el Secretario General debería establecer una base de datos de referencia mundial con información confiable y al mismo tiempo aprovechar los esfuerzos en curso, lo cual debería facilitar la vigilancia sistemática de los progresos realizados y la evaluación final de los avances reales hacia la consecución de los objetivos estratégicos.

IV. Coordinación

A. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas y en el marco de los grupos temáticos

87. El IACG-MA es el principal mecanismo de apoyo a la coordinación interinstitucional de las iniciativas y actividades relativas a las minas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Presidido por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, está compuesto por 14 departamentos, organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas que participan en programas de acción contra las minas en 30 países y 3 territorios. El IACG-MA es el foro encargado de coordinar las políticas y estrategias de la lucha antiminas de las Naciones Unidas, de vigilar la amenaza que representan los REG y las minas en todo el mundo, y de someter a examen las medidas de respuesta de las Naciones Unidas al problema de las minas en un determinado país.

También somete opciones y recomendaciones a la consideración de los altos funcionarios de las Naciones Unidas en los países. El grupo celebra una reunión de trabajo cada mes y se reúne dos veces al año para adoptar, por consenso, las decisiones de política más importantes.

88. Del examen se desprende que la división general de funciones y responsabilidades en el IACG-MA es adecuada en su mayor parte. No obstante, a pesar de la existencia de una política conjunta de las Naciones Unidas, las funciones y responsabilidades de cada miembro del IACG-MA se definen de forma tan amplia que los límites del mandato de cada organismo se prestan a interpretaciones diferentes. Al parecer siempre ha habido cierta competencia entre esas instituciones, y al UNMAS no le resulta fácil afirmar su liderazgo en la familia de las Naciones Unidas. Oficialmente, el UNMAS es el centro de enlace de las actividades relativas a las minas, pero desde el punto de vista operacional, el PNUD, el UNICEF y la UNOPS tienen actualmente una influencia considerable. La cooperación se efectúa en parte por conducto de diferentes grupos de coordinación y enlace que se han creado. Sin embargo, tanto en la sede como en el terreno, la eficacia y eficiencia de la cooperación y la coordinación varían de un caso a otro, y dependen mucho del país de que se trate y de las personas que intervengan.

89. Una evaluación interna del UNMAS llevada a cabo en 2006 por la Sección de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz concluyó que la función de enlace ejercida por el UNMAS con respecto a las actividades relativas a las minas no goza de suficiente reconocimiento. La considerable influencia que tienen en este ámbito agentes como el PNUD y el UNICEF repercute en el mandato de enlace atribuido al UNMAS. Esta función de enlace ejercida por el UNMAS ha contribuido sin duda a fortalecer y dar coherencia a la planificación estratégica y las políticas interinstitucionales. En la evaluación interna del UNMAS realizada en 2006 se indicó que “sin embargo, el UNMAS ha mostrado carencias particulares en su misión de enlace, entre otras cosas a la hora de reunir y distribuir los recursos, o de evitar el doble gasto de coordinación entre sus propias actividades y las de intermediarios contratados, y al no ser capaz de mantener el equilibrio nacional en el personal contratado y los proveedores de bienes”²². Los Inspectores han podido establecer que algunos de estos problemas aún están pendientes de solución.

90. Como señalaron muchos de los principales interesados en las actividades relativas a las minas, el mandato atribuido al UNMAS es un tanto problemático. Desempeñar una función de coordinación requiere un cierto grado de autoridad: el UNMAS, en su calidad de entidad de referencia y de enlace para las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas debería tener cierta influencia, o “autoridad de coordinación”, sobre otras entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de las minas. No obstante, se trata de un asunto complicado, pues algunas de esas entidades tienen sus propias políticas y estructuras de gobierno, y además cuentan con una mayor presencia sobre el terreno. Otra dificultad particular para la coordinación es el contexto institucional general. Así pues, parece difícil, como poco, que esta entidad relativamente pequeña dependiente del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz consiga “imponerse”. El UNMAS no solo debe coordinar los 14 organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas dedicados a las actividades relativas a las minas, sino que además debe ejercer de organismo de ejecución sobre el terreno, principalmente en contextos de emergencia y mantenimiento de la paz. Además, se ha confiado al UNMAS la responsabilidad de administrar el VTF, el principal mecanismo de financiación de las actividades relativas a las minas (este aspecto se aborda con más detenimiento en el capítulo V). El VTF canaliza los fondos procedentes de los donantes hacia los programas relativos a las minas. Esta multiplicidad de funciones es la causa de que, entre los interesados del sector,

²² Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz /UNMAS, “Post-conflict coordination – the case of the United Nations Mine Action Service: lessons learned” (junio de 2006), pág. 23.

se haya generalizado la percepción de que existe un aparente conflicto de intereses, como señalaron durante las entrevistas algunos de los principales agentes.

91. En ocasiones, se observó que la presencia del UNMAS en contextos distintos a los de mantenimiento de la paz suscita tensiones interinstitucionales. Cabe citar, por ejemplo, la reciente ocasión en que el UNMAS entró en Colombia a petición de las autoridades nacionales para prestar apoyo técnico al programa nacional de acción contra las minas, de forma directa y sin integrarse en el contexto del plan para el país elaborado por el equipo de las Naciones Unidas en el país y el sistema de coordinadores residentes. De hecho, el UNMAS no es parte del equipo de las Naciones Unidas en el país, y estableció un diálogo paralelo con las autoridades nacionales. Esto provocó el distanciamiento de algunos organismos de las Naciones Unidas, donantes y ONG, lo cual tuvo un efecto negativo en la labor humanitaria y de desarrollo que estaban realizando allí el PNUD y el UNICEF, y llevó a algunos organismos a poner en cuestión la función del UNMAS. Estos problemas surgieron a pesar de que un estudio efectuado en 2006 por la Sección de Mejores Prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señalaba claramente que la política de las Naciones Unidas sobre las actividades relativas a las minas debería centrarse en las competencias efectivas sobre el terreno, y no en mandatos preestablecidos.

92. En este contexto, los Inspectores reiteran los principios fundamentales de la asistencia humanitaria, a saber, humanidad, neutralidad e imparcialidad (resolución 46/182 de la Asamblea General) y recuerdan que, de conformidad con las directrices del Comité Permanente entre Organismos, “por principio, no se utilizarán en apoyo de las actividades humanitarias los recursos militares o de defensa civil de las fuerzas beligerantes ni de las unidades que se encuentren participando activamente en los combates”²³. Por consiguiente, la prestación de asistencia a los beligerantes no queda excluida en sí; no obstante, es imperativo que estos acuerdos de cooperación y colaboración con las instituciones nacionales no menoscaben la neutralidad e imparcialidad de las Naciones Unidas, si bien, en el caso de Colombia, la labor del UNMAS se centraba en el desarrollo de estructuras civiles en el marco del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

93. Las misiones llevadas a cabo sobre el terreno confirmaron que cada país es un caso muy específico. La historia, la naturaleza del conflicto y los principales agentes, incluida la presencia local de las Naciones Unidas, son únicos en cada caso. En consecuencia, los Inspectores coinciden plenamente con la idea de que las actividades relativas a las minas deberían centrarse en las competencias efectivas sobre el terreno. No obstante, la coordinación en la sede es decisiva e influye de manera considerable en las actividades específicas realizadas en cada país, como observaron los Inspectores durante su visita a Colombia, donde la falta de coordinación en la sede tiene un efecto negativo en la coordinación de las entidades de las Naciones Unidas a nivel local.

94. Mientras que los principales interesados son favorables a la creación de un “cortafuegos” entre la función de coordinación del UNMAS y sus funciones de ejecución, el propio UNMAS subraya la conveniencia de que la función de enlace para las actividades relativas a las minas dependa del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, principalmente por la importancia de los contextos en que se desarrollan las actividades de mantenimiento de la paz, la estructura orgánica centralizada de ese Departamento y su acceso directo al presupuesto prorrateado. En algunos países afectados por las minas se producía un conflicto de intereses comparable, pues la coordinación, la elaboración de políticas, las actividades de normalización y a veces incluso la coordinación de los fondos para la acción antiminas dependían de un único organismo nacional (como sucedía por ejemplo en Camboya), que también era

²³ Comité Permanente entre Organismos, “Civil-military relationship in complex emergencies”, documento de referencia del Comité, junio de 2004, párr. 38.

responsable de la ejecución de los programas. Este conflicto de intereses se resolvió dividiendo la entidad en dos organizaciones distintas, una responsable de, entre otras cosas, la coordinación, el establecimiento de prioridades, la elaboración de normas y de reglamentaciones locales y el mantenimiento de los sistemas de información y bases de datos nacionales pertinentes, y la otra, de la ejecución de los proyectos. Los Inspectores están convencidos de que en el sistema de las Naciones Unidas habría que aplicar el mismo método. En su opinión, la coordinación general de las actividades relativas a las minas debería estar separada de la gestión y la ejecución de los proyectos, y las decisiones referentes a la ejecución, cuando sea una entidad de las Naciones Unidas quien la gestione o lleve a cabo, deberían basarse en las competencias efectivas sobre el terreno.

95. Los Inspectores coinciden con algunos Estados Miembros donantes entrevistados en que, en ciertos contextos (como los de mantenimiento de la paz o de respuesta a situaciones de emergencia), el UNMAS puede estar comparativamente mejor situado para ejercer eficazmente una función operacional clave si no hay agentes alternativos. No obstante, limitar al UNMAS a la mera función de coordinación puede ser contraproducente y podría repercutir de forma negativa en la eficacia de la acción antiminas de las Naciones Unidas sobre el terreno. Por ello, en tales casos, las funciones operacionales deben diseñarse cuidadosamente y estar asociadas a una estrategia de traspaso de funciones, aplicable una vez concluidos los mandatos referidos a las situaciones de emergencia y las operaciones de mantenimiento de la paz/misiones políticas.

96. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la coordinación y la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación y en consulta con los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en las actividades relativas a las minas, debería iniciar un proceso transparente e incluyente destinado a definir con mayor claridad el mandato del UNMAS, así como las tareas y las atribuciones de otros agentes, con el fin de hacer del UNMAS la principal entidad encargada de las políticas y la coordinación de la lucha contra las minas, además de su función de centro de enlace para las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas, y al mismo tiempo reconocer su papel operacional en contextos específicos, como las respuestas de emergencia, el mantenimiento de la paz y el apoyo a misiones políticas especiales.

97. La atmósfera de conflicto en las entidades de las Naciones Unidas donde se ha elaborado el nuevo proyecto de estrategia es otro signo de una tensión que se refleja sobre el terreno y constituye un problema bien conocido entre los profesionales de la lucha contra las minas. Los Inspectores creen firmemente que esta atmósfera pone en peligro la cooperación y coordinación francas y va en contra del concepto de unidad en la acción. Es más, en la Estrategia para 2006-2010 ya se señalaba que “la falta (...) de voluntad de colaborar de los interesados²⁴” podía ser un grave obstáculo a la aplicación de la estrategia.

98. El Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente señala

²⁴ Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas para el período 2006-2010, párr. 13.

en su informe publicado en 2006 que “la ineficiencia e ineficacia de la gobernanza y la imprevisibilidad de la financiación han contribuido a la incoherencia de las políticas, a la duplicación y a la ineficacia operacional de todo el sistema. La cooperación entre organizaciones se ha visto dificultada por la competencia por fondos, la ampliación gradual de las misiones y el empleo de prácticas operativas anticuadas”²⁵. Para superar esta fragmentación, el Grupo de Alto Nivel recomendó unidad en la acción y un mayor compromiso de colaborar en la aplicación de una sola estrategia, en busca de un solo conjunto de objetivos²⁶.

99. En Albania, uno de los países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”, y que fue objeto de una misión sobre el terreno de los Inspectores, la aplicación coherente de este concepto, junto con un equipo pequeño y eficiente en el país, ha ayudado en gran medida a mejorar la coordinación y la comunicación entre los organismos de las Naciones Unidas, lo cual ha resultado beneficioso también para las actividades asociadas a la lucha antiminas y contribuido al éxito general de las actividades relativas a las minas en ese país.

100. El informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, publicado en 2009, situó las actividades relativas a las minas entre las esferas prioritarias²⁷, y calificó al UNMAS de buen ejemplo de organización que actúa como un punto de acceso a la información, los conocimientos especializados y los servicios, y que podría albergar recursos limitados de despliegue rápido²⁸. Sin embargo, en el informe del Secretario General sobre la marcha de la labor en este ámbito, publicado en julio de 2010, se indicaba que, en las actividades relativas a las minas, las políticas internas no siempre preveían facultades de coordinación suficientes para poder actuar de forma rápida, previsible y eficaz en las complejas situaciones posteriores a los conflictos²⁹.

101. En 2004, un examen del sistema humanitario internacional detectó importantes lagunas en varios ámbitos de la respuesta humanitaria, así como problemas de coordinación. La falta de organismos de referencia con un mandato claro provocaba que, a menudo, la respuesta a las crisis humanitarias fuese *ad hoc*, lo cual daba lugar a carencias en materia de capacidad y respuesta. En 2005, el Comité Permanente entre Organismos convino en utilizar el enfoque de los grupos temáticos cuando hubiera que hacer frente a emergencias humanitarias complejas, y que dicho enfoque se aplicase tanto a nivel mundial como nacional con cierta flexibilidad. Cada grupo temático abarca un sector principal, como la nutrición, la protección o la educación. En el caso del Grupo Temático Mundial sobre Protección, hay una división adicional en ámbitos de responsabilidad que están bajo la dirección global del ACNUR, en calidad de organismo de referencia mundial para la protección. El UNMAS es la entidad de referencia para el ámbito de responsabilidad de la acción antiminas. Aunque la existencia de este ámbito de responsabilidad data de 2005, nunca había estado operativo. En su lugar, el IACG-MA y la Política eran los principales mecanismos para coordinar las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas. Un “líder de grupo temático” es un organismo u organización de la comunidad humanitaria internacional que se compromete oficialmente a asumir el liderazgo de un sector en concreto (ámbito de actividad), para velar por que la respuesta sea adecuada y los niveles de previsibilidad, rendición de cuentas y asociación sean elevados. El líder de un grupo temático asume el compromiso de ejercer como “proveedor de última instancia” en ese sector (ámbito de actividad) en concreto. Los organismos de referencia cumplen una función similar en sus ámbitos de responsabilidad,

²⁵ A/61/583, pág. 9.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ A/63/881-S/2009/304, párr. 17.

²⁸ *Ibid.* párr. 53.

²⁹ A/64/866-S/2010/386, párr. 37.

mientras que los líderes de grupo temático conservan la función general de liderazgo y rendición de cuentas, incluso con respecto al grupo temático.

102. El Comité de Políticas emitió la Decisión N° 2010/18/i donde encomendaba al IACG-MA que examinara la Política interinstitucional vigente y el Marco para la Planificación de las Actividades relativas a las Minas y la Respuesta Rápida, asociado a ella, como ya se ha mencionado. En una reunión donde se debatieron diversas ideas, celebrada en octubre de 2010, el IACG-MA decidió que, en principio, el Grupo Temático Mundial sobre Protección era el foro más apropiado para coordinar las actividades relativas a las minas. En este sentido, la decisión constituyó una modificación implícita de la Política, especialmente en lo que respecta a las intervenciones humanitarias que se corresponden con el tercer escenario previsto en la Política (respuestas de emergencia), al que resulta aplicable el enfoque de los grupos temáticos.

103. El IACG-MA seguirá estudiando otros escenarios a los que no se aplica el enfoque de los grupos temáticos. El 2 de marzo de 2011, el UNMAS convocó una reunión informativa sobre el ámbito de responsabilidad de las actividades relativas a las minas, y un examen del proyecto de mandato de los ámbitos de responsabilidad, donde participaron los agentes pertinentes de la acción contra las minas, incluidas las ONG. Los asistentes refrendaron el mandato y lo aprobaron en la reunión del 1° de julio de 2011 dedicada a los ámbitos de responsabilidad. El ámbito de responsabilidad de las actividades relativas a las minas tiene por finalidad permitir una respuesta cohesionada, interinstitucional e interorganizacional sobre el terreno mediante una labor internacional de promoción, el establecimiento de normas y políticas, el aumento de la capacidad de respuesta y la prestación de toda otra forma de apoyo requerido.

104. Libia fue el primer ejemplo de aplicación del concepto de los ámbitos de responsabilidad sobre el terreno, que comenzó con la labor del UNMAS en la sede y dio lugar a la creación del Equipo Mixto de Coordinación de las Actividades relativas a las Minas. En este caso, las labores de coordinación, priorización de tareas, movilización de recursos, enlace con las autoridades y establecimiento de vínculos con el sistema de grupos temáticos en el país corrieron a cargo de operadores en el terreno.

B. Coordinación con los donantes

105. Habida cuenta del difícil contexto económico y de la probable reducción del apoyo financiero internacional dedicado específicamente a la acción contra las minas, la coordinación de los donantes es un elemento fundamental para el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. El estudio del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra titulado *Mine Action Funding: Trends, Modalities and Future Prospects* (Financiación de las actividades relativas a las minas: tendencias, modalidades y perspectivas de futuro) recoge los resultados de una encuesta realizada entre países donantes durante 2010 y concluye, en relación con la coordinación de los donantes que:

- Por lo general, los donantes están a favor de mejorar la coordinación, tanto entre ellos como con los países afectados por las minas.
- Los donantes tienden más a responder cuando se les invita a coordinarse que a ser proactivos y a emprender iniciativas de la coordinación.
- El número de administraciones de los donantes, y en particular el de funcionarios encargados de las actividades relativas a las minas, se ha reducido a lo largo de los años. En consecuencia, las capacidades de los donantes se han erosionado, dando como resultado una disminución de la atención prestada al problema, una mayor dependencia de las entidades encargadas del desminado, las ONG y las Naciones Unidas, y una pérdida de memoria corporativa y competencias internas.

- La participación de los donantes en las actividades de coordinación sobre el terreno depende en gran medida del tipo de programas y la actitud que asumen en su relación con el país de acogida³⁰.

106. Las Naciones Unidas deben contribuir de manera importante a la coordinación de los donantes, sobre todo a nivel mundial. Como se establece en la Política, las Naciones Unidas prestan apoyo al Grupo de Apoyo a las Actividades Relativas a las Minas, foro de donantes donde participan Estados partes y no partes en la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal que por lo general se reúne en Nueva York. Este Grupo de Apoyo, presidido por países donantes con carácter rotatorio, es un órgano donde los donantes y las Naciones Unidas tienen oportunidad de intercambiar información sobre las nuevas tendencias, las prioridades operacionales, las brechas en la financiación y la coordinación y aplicación eficaces y eficientes de las actividades relativas a las minas³¹.

107. Los Inspectores observaron que ha habido ocasiones en que la coordinación de los donantes ha sido un escollo considerable para la eficacia de las actividades relativas a las minas. Aunque han existido iniciativas de reforma, en los próximos años habrá que trabajar más para establecer un diálogo franco y para mejorar la contribución colectiva de los donantes. Por ejemplo, se ha mejorado el funcionamiento del Grupo de Apoyo reduciendo el número de reuniones, que originalmente se celebraban mensualmente, a dos o tres cada año, lo que permite la participación de representantes de las capitales con poder de decisión. Sin embargo, a esas reuniones suelen asistir funcionarios sin poder de decisión. Otra iniciativa, que está poniéndose en práctica con fondos procedentes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, es la de reforzar financieramente la secretaría del Grupo de Apoyo hasta el final de marzo de 2013.

108. Sigue habiendo graves dificultades. Por ejemplo, la mayor parte de la financiación sigue aportándose a corto plazo, con un horizonte anual. Aunque los Inspectores son conscientes de que algunos donantes pueden tropezar con escollos en sus marcos legislativos nacionales, podrían obtenerse mejores resultados si fueran más los Estados partes que siguen el ejemplo de los donantes que ya aportan financiación con un horizonte plurianual, que es un elemento clave para facilitar la posterior labor de planificación.

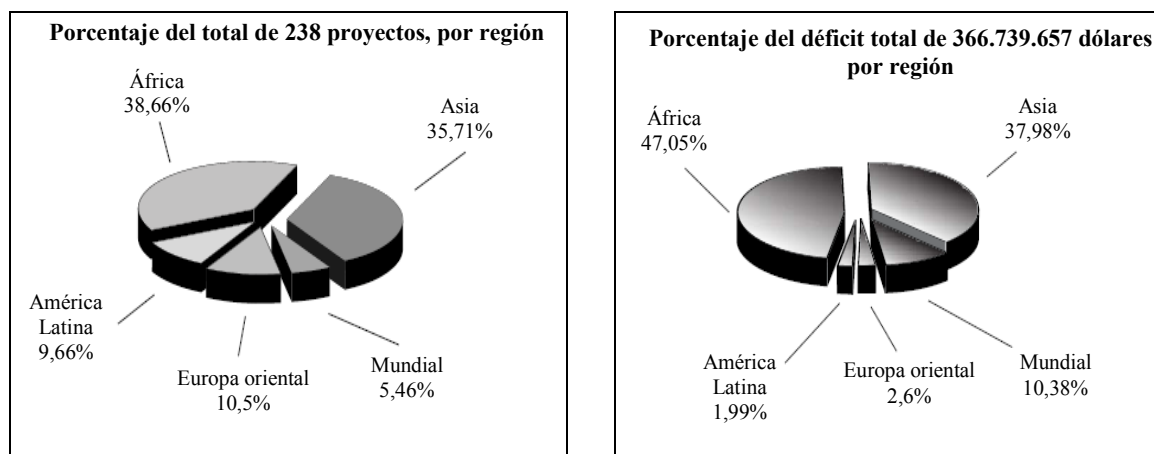
109. Se han elaborado varios instrumentos para facilitar la coordinación de los donantes y apoyar la coordinación dentro de los países: el *Portfolio of Mine Action Projects* (Cartera de proyectos relativos a las minas) lleva publicándose una vez al año desde 1998 y su objetivo es el de constituir una herramienta global de búsqueda de recursos y un documento de referencia para los donantes, los encargados de la formulación de políticas, los participantes en actividades de promoción y las entidades nacionales e internacionales que ejecutan las actividades relativas a las minas. Idealmente, la finalidad del *Portfolio* es analizar los proyectos concebidos por los países afectados por las minas y los REG sobre la base de las prioridades y estrategias nacionales. Cada propuesta de proyecto contiene una descripción de sus objetivos, sus beneficiarios, las actividades proyectadas, sus resultados previstos, el nombre del organismo solicitante, una lista de socios de ejecución, su presupuesto total y el déficit previsto para los años venideros. Las descripciones generales de la situación de cada país y las propuestas de proyectos se publican y actualizan periódicamente en www.mineaction.org. En el *Portfolio* correspondiente a 2011 se enumeran 238 proyectos en 29 países, territorios o misiones afectados por las minas y los REG, con un presupuesto total combinado de 498 millones de dólares de los Estados Unidos, y para los que el déficit de financiación se situaba, en marzo de 2011 (véase el gráfico 5), en los 367 millones de dólares. La distribución

³⁰ Véase la nota 13 en las páginas 12 y 13.

³¹ Informe del Secretario General sobre la asistencia para las actividades relativas a las minas (A/64/287), párr. 32.

geográfica de los proyectos muestra que la mayoría de las actividades previstas se sitúan en África (92 de los 238 proyectos). En cuanto al déficit, también es en África, y en particular el Sudán, donde se observa el más importante: más de 172 millones de dólares.

Gráfico 5

Porcentaje del total de proyectos y del déficit, por región, 2011

Fuente: UNMAS/PNUD/UNICEF, *Portfolio of Mine Action Projects 2011*, pág. 379.

110. En su forma y formato actuales, el *Portfolio* ha servido principalmente a uno de sus objetivos iniciales: se lo considera más un instrumento para recaudar fondos que un mecanismo para facilitar la coordinación nacional y la planificación conjunta. No obstante, los Inspectores están convencidos de que ambas facetas deberían complementarse mutuamente y que el auténtico potencial del *Portfolio* está aún sin explorar. Además, los Inspectores subrayan que las propuestas de proyectos deben basarse en una evaluación de las necesidades, lo cual aumenta en grado sumo su pertinencia, y destacan la importancia de recabar la participación de representantes de las autoridades nacionales y locales, así como de otros agentes pertinentes con conocimientos sobre el país, en el proceso de elaboración de los proyectos. También debería prestarse una atención particular a los países o territorios que actualmente no figuran en el *Portfolio* pero que necesitan asistencia.

111. En este contexto, los representantes de los países afectados por las minas han expresado reiteradamente su preocupación ante las lagunas de información y la falta de transparencia sobre la financiación, y han insistido en que necesitan estar mejor informados para poder planificar sus actividades a nivel nacional. Por consiguiente, es fundamental que las corrientes de financiación sean transparentes y que los donantes se cercioren de que la financiación para apoyar la acción contra las minas, en particular la suministrada por cauces bilaterales, se corresponde con las prioridades nacionales. Algunos países afectados no saben todavía dónde y cómo acceder a la financiación ofrecida por los donantes, a pesar de que han transcurrido diez años desde la entrada en vigor de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal.

112. Para corregir estas carencias y promover el intercambio de información, el UNMAS debería estudiar la posibilidad de revitalizar la base de datos mundial sobre inversiones en medidas relativas a las minas³², que en principio se desarrolló para ese fin

³² La base de datos sobre inversiones en medidas relativas a las minas se desarrolló en un principio con el apoyo del Gobierno del Canadá para suministrar información sobre los recursos disponibles en todo el mundo para la asistencia internacional a la acción antiminas. Véase www.mineaction.org/overview.asp?o=27.

pero que posteriormente no fue objeto de mantenimiento. Asimismo, los Inspectores destacan que debería estudiarse hasta qué punto esta base de datos, que en esencia es una “cartera de donantes”, podría complementar al *Portfolio of Mine Action Projects* o incluso estar integrada en esa herramienta. Habida cuenta de la reciente decisión de publicar el *Portfolio* únicamente en versión electrónica (en 2010 por primera vez) en el sitio web E-MINE, tal vez convendría estudiar además la posibilidad de crear un sistema de seguimiento financiero que se actualizase periódicamente, similar al modelo empleado por la OCAH para las corrientes de ayuda humanitaria. Una herramienta de intercambio de información que fuera práctica y fácil de utilizar no solo aumentaría la transparencia en cuanto a la disponibilidad y la necesidad de fondos, sino que también facilitaría la coordinación y permitiría establecer un seguimiento de las contribuciones.

113. En resumen, **los Inspectores concluyen que es necesario mejorar la coordinación de los donantes.** Los donantes también señalaron la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación existentes, especialmente el Grupo de Apoyo a las Actividades Relativas a las Minas. **Lo ideal sería que los donantes se reunieran con los países afectados por las minas y que, juntos, elaboraran las estrategias pertinentes.** No obstante, esta parece ser la excepción más que la regla. Recientemente se dio un alentador paso en esta dirección durante la Décima Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, donde se decidió crear el Comité Permanente de recursos, cooperación y asistencia.

C. Coordinación con otros agentes

114. El Comité Directivo de Actividades relativas a las Minas apoya la coordinación de las iniciativas relativas a las minas del sistema de las Naciones Unidas con las de otros asociados ajenos al sistema. Además de a miembros del IACG-MA, el Comité Directivo también incluye, entre otros, a representantes del CICR, la ICBL, el CIDHG y ONG internacionales que se ocupan de las minas.

115. Durante más de diez años el IACG-MA ha venido organizando, en colaboración con el CIDHG, una reunión internacional de directores de programas nacionales de acción antiminas y asesores de las Naciones Unidas, a la que suelen asistir altos funcionarios de programas nacionales de acción contra las minas, funcionarios y asesores de las Naciones Unidas en esta materia, expertos de ONG y de gobiernos donantes y otros asociados para la ejecución. La reunión brinda a los participantes la oportunidad de reunirse y evaluar los progresos realizados, y de debatir sobre los futuros desafíos del sector. Los Inspectores asistieron a la reunión de 2011 y pudieron intercambiar opiniones con distintos agentes de la acción contra las minas de distintos países afectados por estas, que facilitaron valiosa información para la elaboración del presente informe. La reunión internacional de directores de programas nacionales de acción contra las minas y asesores de las Naciones Unidas es una iniciativa positiva que promueve el intercambio de conocimientos pertinentes y la celebración de debates abiertos. En opinión de los Inspectores, debería mantenerse.

116. Como ya se ha mencionado anteriormente, la sociedad civil ha sido uno de los principales impulsores del establecimiento de la Convención de Ottawa y es uno de los principales agentes de la acción contra las minas. Las ONG son los observadores interesados de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal y, en la mayoría de los casos, los encargados de aplicarla sobre el terreno. Por ello la comunicación y la coordinación entre la sociedad civil y las entidades de las Naciones Unidas dedicadas a este tema se consideran fundamentales. Para recabar sus opiniones, los Inspectores se entrevistaron con representantes de la sociedad civil en cada una de las misiones llevadas a cabo sobre el terreno, y también organizaron una reunión de grupo con los representantes de las ONG en Ginebra. Los funcionarios de las ONG entrevistados

lamentaron el deterioro del diálogo con los organismos de las Naciones Unidas desde la Cumbre de Nairobi de 2004, si bien las entrevistas realizadas y los resultados de la encuesta llevada a cabo por la DCI ponen de manifiesto una revitalización de dicho diálogo.

117. En general las ONG apoyan la visión de un mundo “libre de minas”, mientras que algunos países donantes y otros interesados promueven más bien el concepto de “libre de impacto”, que implica centrar los esfuerzos en el desminado de terrenos basándose en criterios socioeconómicos y el efecto en las comunidades afectadas, relegando así a un segundo plano la obligación jurídica de eliminar todas las minas establecida por la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal. La Convención exige a todos los Estados partes que hagan lo posible por identificar las áreas con minas antipersonal y remover y destruir todas las minas antipersonal que encuentren en áreas bajo su control o jurisdicción. Las Naciones Unidas, en parte bajo el influjo de los donantes, modificaron el enfoque humanitario de sus actividades relativas a las minas, inscribiéndolos en un contexto de desarrollo más amplio. Aunque ambos conceptos y preferencias deberían considerarse parte de un proceso continuo, y no estados finales diferenciados y distintos, las ONG son de la firme opinión de que debería remediarse esta discrepancia y reanudarse el diálogo de forma abierta y constructiva.

118. Ya existen las herramientas necesarias para facilitar el diálogo. El Comité Directivo de Actividades relativas a las Minas apoya la coordinación de las iniciativas de acción contra las minas del sistema de las Naciones Unidas con las de los asociados no pertenecientes al sistema, facilitando un foro en que poder debatir abiertamente e intercambiar información. Este Comité se reúne al menos una vez al año, por lo general en Ginebra, y puede establecer grupos *ad hoc* para abordar cuestiones temáticas o específicas de países concretos. El ámbito de responsabilidad de las actividades relativas a las minas del Grupo Temático Mundial sobre Protección también constituye, de activarse, otro foro en que las ONG podrían aportar información al sistema de las Naciones Unidas.

119. En sus respuestas a la encuesta de la DCI las ONG se mostraron reticentes a la hora de evaluar las relaciones de trabajo con las Naciones Unidas. Las ONG sí reconocieron, en cambio, que en los últimos meses se había entablado un diálogo más constructivo con las Naciones Unidas, sobre todo respecto de cuestiones como la cooperación, la utilización eficiente y eficaz de los recursos y las emergencias humanitarias, y en particular sobre su participación en los ámbitos de responsabilidad de las actividades relativas a las minas.

120. La coordinación sobre el terreno también se ve afectada por procesos de trabajo como las adquisiciones u otros acuerdos contractuales. Los distintos asociados tienen procedimientos de trabajo distintos que, en la mayoría de los casos, se entienden bien dentro de las respectivas organizaciones pero pueden no entenderse al establecerse relaciones de colaboración con otras organizaciones. Esto resulta especialmente importante cuando organizaciones muy distintas celebran acuerdos de asociación. La burocracia dificulta la cooperación. En este contexto, importantes ONG ejecutoras destacaron los farragosos requisitos de presentación de informes de algunas entidades del sistema de las Naciones Unidas. También destacaron que los distintos programas y entidades de las Naciones Unidas tenían exigencias diferentes a este respecto e imponían distintas obligaciones a los asociados en la ejecución. **Los inspectores concluyen, por tanto, que el sistema de las Naciones Unidas debería hacer un esfuerzo por armonizar los criterios de presentación de informes (por ejemplo, mediante planillas comunes) al colaborar con asociados externos en proyectos humanitarios y de desarrollo, como las actividades relativas a las minas.**

D. Desarrollo de capacidad nacional y transición hacia la plena implicación nacional

121. Tal y como se define en la política, las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas están destinadas a fomentar el sentido de identificación nacional, la consolidación de instituciones y el fortalecimiento de la capacidad. Asimismo, el fin estratégico de la Estrategia interinstitucional de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas para el período 2006-2010 es “(...) colaborar con las autoridades nacionales (...) con el fin de reducir las amenazas humanitarias y socioeconómicas que representan las minas terrestres (...) hasta que la asistencia de las Naciones Unidas a las actividades relativas a las minas deje de ser necesaria” (párr. 14). Esto implica que los objetivos y metas nacionales en materia de minas puedan alcanzarse, a más largo plazo, sin apoyo (o con apenas apoyo) internacional. En el objetivo estratégico 4 se señalan las principales actividades destinadas a ayudar a las autoridades nacionales, y se incluyen indicadores generales para la medición del progreso. La responsabilidad primordial de las actividades relativas a las minas reside en el gobierno del Estado afectado por las minas. Esta responsabilidad debería conferirse a la autoridad nacional encargada de dichas actividades que se ocupe de la reglamentación, la gestión y la coordinación de un programa de acción nacional sobre minas dentro de sus fronteras nacionales.

122. El contexto y las circunstancias en que desarrollar capacidad y crear instituciones para gestionar la amenaza de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra varían considerablemente y dependen en gran medida del compromiso de los gobiernos de los países afectados por las minas. Por ello, las autoridades encargadas de las actividades relativas a las minas de los países afectados tienen mandatos específicos, a menudo (aunque no necesariamente) establecidos en la legislación nacional y estructurados de forma que establezcan y articulen la coordinación y la gestión de las actividades. En general, en un programa de acción sobre minas, las Naciones Unidas apoyan la formulación de estructuras de actividades nacionales relativas a las minas en tres niveles:

- 1) Una institución de política y reglamentación de la acción contra las minas en el plano interministerial;
- 2) Un órgano de coordinación que también supervise las distintas operaciones de la acción contra las minas en consulta con los interesados fundamentales;
- 3) Organizaciones operativas no gubernamentales, comerciales, de defensa civil, de naturaleza policial o militar.

123. En circunstancias excepcionales, como emergencias humanitarias u operaciones de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas asumen algunas o todas las responsabilidades que normalmente están a cargo de una autoridad nacional. En esos casos, es el UNMAS, en cooperación con otros miembros competentes del IACG-MA, quien suele recibir el mandato de coordinar la planificación de la respuesta de emergencia, establecer un programa de acción sobre minas, apoyar el despliegue de las operaciones de mantenimiento de paz pertinentes y, en un momento dado, transferir la responsabilidad de la gestión de los programas a las autoridades nacionales. En otras circunstancias, por lo general distintas a las inmediatamente posteriores a conflictos y facilitadas por las oficinas o misiones de las Naciones Unidas en los países, otros miembros del IACG-MA, como el PNUD o el UNICEF, pueden gestionar y/o apoyar una parte o incluso la totalidad del programa de acción contra las minas, a petición de las autoridades nacionales.

124. El desarrollo de instituciones y estructuras nacionales para la acción contra las minas y la coordinación entre los distintos organismos que realizan tareas conexas son algunos de los principales desafíos de la programación de las actividades relativas a las minas en las Naciones Unidas. El fomento de la capacidad no ha recibido la atención

estratégica que merece y las actividades de apoyo conexas parecen ser *ad hoc* y consistir fundamentalmente en la capacitación de personal directivo medio y superior, por ejemplo, mediante misiones a otros programas de acción antiminas, la provisión de oficinas o la adquisición de vehículos. En muchos casos no parece que haya una estrategia conjunta de las Naciones Unidas con un plan amplio y detallado de fomento de la capacidad que establezca el modo en que las Naciones Unidas colaborarán con las autoridades nacionales durante un determinado período de tiempo para ir transfiriendo progresivamente la responsabilidad de la acción antiminas. El caso del Chad, que se menciona con frecuencia, pone de manifiesto esta deficiencia en la transmisión de conocimientos al personal local y las autoridades nacionales, algo reconocido por los principales interesados en la acción contra las minas, como altos funcionarios de las Naciones Unidas. Las autoridades nacionales del Chad afirmaron que los consultores enviados por el PNUD para colaborar con el Gobierno del país a menudo no estaban capacitados para mejorar las técnicas de gestión de este. Asimismo, es evidente que la capacidad nacional solo puede mejorar si los agentes nacionales asumen su papel y su responsabilidad y expresan claramente las prioridades³³.

125. Como se señaló en el examen del avance en la persecución de los objetivos estratégicos, tan solo el 56% (o 14 de 25) de los países afectados por las minas que facilitaron datos tiene capacidad de respuesta residual para todos los ámbitos de responsabilidad de la acción antiminas. Puesto que cada país tiene un contexto distinto, la capacidad y la respuesta nacionales en materia de minas, incluida la respuesta residual, no tienen por qué abarcar necesariamente todas esos ámbitos, sino solo aquellos pertinentes para el contexto nacional, motivo por el que las cifras facilitadas son solo una referencia y no dan una idea precisa de su idoneidad para combatir a nivel local el problema de los restos explosivos de guerra. Asimismo, existe poca información sobre la eficacia y la calidad de estas capacidades nacionales, lo que limita el valor de los resultados presentados en el informe provisional.

126. Como ya se ha señalado anteriormente, resulta difícil comparar resultados en materia de fomento de la capacidad y extraer lecciones de los programas específicos para determinados contextos. Sin embargo, algunos países ofrecen buenos ejemplos que deberían tenerse en cuenta. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina la transición hacia la plena implicación nacional y la sostenibilidad de las capacidades resultan, al menos en términos generales, muy satisfactorias. Otros países como Albania están a punto de lograr la implicación plena. Según el presidente y director del Centro de Remoción de Minas de Bosnia y Herzegovina, la transferencia de competencias de las Naciones Unidas a dicho Centro se realizó con éxito y sin problemas. El PNUD ha apoyado activamente los esfuerzos de Bosnia y Herzegovina en materia de minas desde 1996. En un principio el PNUD se encargó de gestionar el centro de remoción de minas encargado de coordinar el programa nacional y alimentar y mantener la base de datos de registros de campos minados. La competencia se transfirió posteriormente a las autoridades nacionales en 1998, momento en el cual el PNUD puso en marcha su programa integrado de actividades relativas a las minas, con financiación de múltiples donantes. Este programa ha contribuido efectivamente a la creación de capacidad nacional para la planificación y la coordinación del programa de acción contra las minas. En términos generales, el programa integrado de acción contra las minas puede considerarse un instrumento eficaz de apoyo a la creación de capacidad nacional y de facilitación de una transición progresiva del programa nacional de la reconstrucción y el reasentamiento posteriores al

³³ Para obtener más información sobre el caso del Chad, véanse la Red regional integrada de información (IRIN-OCAH), "Analysis: the problem of demining in Chad", 18 de junio de 2010, en www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportID=89536, y el Chad, "Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction: demande de prolongation du délai accordé au titre de l'article 5 de la Convention, République du Tchad", 17 de agosto de 2010.

conflicto a un desarrollo sostenible³⁴. A pesar de algunos problemas de gestión y transparencia, Bosnia y Herzegovina logró un nivel de capacidad y experiencia relativamente alto, hasta el punto de que otros países podrían aprender bastante de su experiencia e intercambiar conocimientos con este país. Georgia, el Sudán y Jordania ya lo han hecho³⁵.

127. En este contexto, los Inspectores destacan que aún sigue sin explorarse todo el potencial de la cooperación triangular y Sur-Sur³⁶. Se han puesto en marcha iniciativas en el marco del programa de intercambio sobre actividades relativas a las minas del PNUD que facilitan la cooperación y el examen entre participantes de los propios países afectados, así como la difusión de buenas prácticas. Por ejemplo, los intercambios de información y experiencias entre programas de Angola, Camboya y Mozambique³⁷ están favoreciendo avances en este sentido que deberían apoyarse y seguir fomentándose.

128. En Camboya los Inspectores también tomaron nota de los considerables esfuerzos realizados por las autoridades nacionales encargadas de la acción contra las minas, en colaboración con los asociados para el desarrollo, para reforzar el liderazgo y la implicación en este sector. Como punto destacable, la Autoridad de Camboya para las Actividades de las Minas introdujo recientemente unos Principios de colaboración para aplicar la estrategia nacional de lucha contra las minas. La introducción de estos principios compromete a los asociados para el desarrollo a respetar el liderazgo del Gobierno en la formulación y aplicación de políticas y estrategias de acción contra las minas y a alinear su apoyo con los planes nacionales. Con estos principios también se pretende aumentar la eficacia de la ayuda. Como resultado de la mayor confianza en el liderazgo nacional, la modalidad de ejecución del proyecto *Clearing for Results*, financiado por múltiples donantes, pasó de la ejecución directa (fase I), a cargo del PNUD, a la ejecución nacional asumida y gestionada por la Autoridad de Camboya para las Actividades de las Minas (fase II del proyecto).

129. Numerosos países en que las autoridades nacionales de la acción antiminas han asumido plenamente la responsabilidad en este sector siguen dependiendo enormemente de la financiación externa. De hecho, algunas autoridades nacionales reciben apoyo financiero de entidades de las Naciones Unidas sin que existan planes claros para la transferencia completa de la responsabilidad a los gobiernos nacionales, incluida la financiación de sus respectivas autoridades nacionales de acción contra las minas. **Por este motivo, los Inspectores concluyen que las estrategias de transición deberían ser más precisas a este respecto y establecer fases y plazos concretos para la transferencia total de las responsabilidades.**

130. En otros casos se pide a las Naciones Unidas que gestionen los programas de acción contra las minas en nombre de las autoridades nacionales, como en el caso del Afganistán. Según el UNMAS, en 2002 el Gobierno afgano encargó al Centro Afgano de Coordinación para el Desminado, administrado por las Naciones Unidas, que apoyara la coordinación de la acción antiminas de todos los interesados del país y que asumiera las obligaciones dimanantes de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal. De 2002 a 2011 el programa de acción contra las minas recibió 392,8 millones de dólares de los Estados Unidos por conducto del VTF, el equivalente a un 59% de todas las contribuciones generales al VTF para ese mismo período. Los fondos se destinaron

³⁴ CIDHG, "Mid-term review of the UNDP Integrated Mine Action Programme (IMAP): final report", julio de 2006, pág. iii.

³⁵ Emina Abrahamsdotter, "Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program", 30 de abril de 2010, pág. 11.

³⁶ Véase "La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2011/3).

³⁷ Informe del Secretario General sobre la asistencia para las actividades relativas a las minas (A/66/292), párr. 34.

fundamentalmente a la educación sobre el peligro de las minas y a las operaciones de desminado. De 2001 a 2011 descendió considerablemente el número de personas que murieron o resultaron heridas como consecuencia de las minas y los restos explosivos de guerra en el Afganistán³⁸. Asimismo, el Centro Afgano de Coordinación para el Desminado ha estado colaborando con el Departamento de Remoción de Minas del país para asegurar que quede claro quiénes son todos los interesados, cuáles son sus respectivos mandatos y sus áreas de especialización técnica y las directrices que aplican para decidir cómo y hasta qué punto intervenir a fin de garantizar una respuesta eficaz y evitar la duplicación de esfuerzos³⁹.

131. El apoyo técnico prestado por las Naciones Unidas supone un elemento clave para el éxito de las actividades de fomento de la capacidad nacional. En este sentido, varios interesados entrevistados en distintas ocasiones cuestionaron el nivel de competencia, y por ende el valor añadido, del trabajo de algunos asesores técnicos desplegados por las Naciones Unidas. Sin embargo, estos datos varían enormemente de un país a otro, por lo que los Inspectores han llegado a la conclusión de que es imposible llevar a cabo una evaluación general sin tener en cuenta el contexto. A pesar de la existencia de buenos estudios de casos específicos de contextos concretos, **los Inspectores consideran que no solo deberían existir descripciones de funciones e indicadores del desempeño más claros para el personal de las Naciones Unidas que participa en actividades relativas a las minas en general, sino que también debería impartirse un curso inicial/de capacitación común para directores de proyectos, y en particular asesores técnicos superiores.**

132. Un problema estrechamente relacionado con la provisión de asistencia técnica adecuada para lograr una capacidad nacional sostenible es la posibilidad de que se diluyan los conocimientos especializados en materia de minas al incorporarlos en programas más generales, como por ejemplo, la protección del niño en el caso del UNICEF o el área más general de las armas pequeñas y las armas ligeras en el caso del PNUD. Aunque los Inspectores reconocen la importancia de aplicar un enfoque integrado a la acción contra las minas, destacan que los conocimientos especializados en materia de minas corren el riesgo de irse diluyendo progresivamente a nivel de sede al irse incorporando a grupos temáticos más amplios como las armas ligeras y las armas pequeñas o la protección del niño.

133. **En conclusión, los Inspectores destacan que el fortalecimiento de la competencia de los asesores técnicos y los administradores de programas de las Naciones Unidas mediante un módulo didáctico inicial común sobre las actividades relativas a las minas debería centrarse en la forma en que las Naciones Unidas, a nivel de todo el sistema, llevan a cabo dichas actividades,** con especial hincapié en el concepto de Unidad de acción, incluyendo los papeles y responsabilidades de las Naciones Unidas y los actores ajenos a la Organización y los distintos contextos en que operan. Podrían añadirse al programa de capacitación otros elementos para velar por que todos los funcionarios de las Naciones Unidas que se ocupen de las actividades relativas a las minas tengan un conocimiento básico común de la acción emprendida por las Naciones Unidas en materia de minas, independientemente del organismo de las Naciones Unidas al que pertenezcan.

134. **Los Inspectores concluyen que todo el personal nuevo que vaya a trabajar en las actividades relativas a las minas, ya sea como parte del UNMAS, el UNICEF, el**

³⁸ Datos correspondientes a febrero de 2012: en 2001, 2.027 personas perdieron la vida o resultaron heridas como consecuencia de los restos explosivos de guerra. En 2011 esa cifra descendió a 391.

³⁹ En enero de 2012 las actividades relativas a las minas (remoción, reconocimiento, capacitación sobre los riesgos de las minas y asistencia a las víctimas) fueron llevadas a cabo por 44 interesados distintos que emplearon a más de 12.700 personas y trabajaron en 91 distritos de 25 provincias (fuente: UNMAS).

PNUD, la UNOPS o cualquier otra entidad que se ocupe de este tipo de actividades debería completar la citada formación inicial. El módulo de capacitación podría hacerse obligatorio para quienes se dedican a las actividades relativas a las minas y al desarrollarlo se deberían tener en cuenta las tecnologías actuales. Por ejemplo, se podría publicar en Internet y se podría dar la oportunidad de completarlo desde cualquier lugar y en cualquier momento. Los recursos necesarios para su desarrollo podrían provenir de fondos del VTF sin fines especificados. También deben establecerse descripciones de las funciones e indicadores del desempeño claros para el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno. Como centro de enlace, el UNMAS es el principal responsable a este respecto.

135. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

El UNMAS, en su calidad de centro de enlace para las actividades relativas a las minas, debería elaborar material didáctico para reforzar la capacidad del personal, en particular en la formación inicial común de los nuevos funcionarios que se incorporen a cualquiera de los fondos, programas y/u organismos especializados de las Naciones Unidas que participan en actividades relativas a las minas, prestando especial atención al importante papel que desempeñan entidades que no son de las Naciones Unidas.

E. Vigilancia y evaluación de las actividades relativas a las minas

136. La vigilancia y la evaluación son parte integrante del marco normativo interinstitucional de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas. La Política establece que, en términos generales, las Naciones Unidas deberán encargar periódicamente evaluaciones externas de sus programas de actividades relativas a las minas y propiciar evaluaciones de los programas de actividades relativas a las minas en que participen todos los interesados a nivel nacional o regional, y participar en ellas. Las lecciones extraídas de las evaluaciones deberán emplearse como base para la planificación y la programación futuras⁴⁰. La Política también exige específicamente al UNMAS que encargue evaluaciones externas de sus programas sobre el terreno, exige al PNUD que realice evaluaciones internas y externas de sus actividades relativas a las minas y prevé que se pongan a disposición de todos los asociados y demás interesados los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas. También pide al UNICEF que lleve a cabo evaluaciones periódicas con vistas a elaborar, difundir y promover prácticas, normas, políticas y directrices en la esfera de la educación sobre el peligro de las minas. Asimismo, las actividades de ejecución de la UNOPS deberán vigilarse y evaluarse constantemente para lograr que se obtengan los productos adecuados a su debido tiempo⁴¹.

137. El UNMAS trata por distintos medios de aplicar estos principios rectores en la práctica, en función de los distintos contextos y las especificidades de los distintos programas. Colabora con las misiones sobre el terreno en la formulación de las evaluaciones de los programas para el componente de actividades relativas a las minas de los programas que reciben las cuotas prorrateadas destinadas a las operaciones de mantenimiento de la paz. Estos programas también pueden ser objeto de evaluaciones y auditorías internas de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y de

⁴⁰ Acción y coordinación eficaz en materia de minas (véase la nota 9 *supra*), párr. 27.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 86 (UNMAS), párr. 106 (PNUD), párr. 119 (UNICEF) y párrs. 135 y 136 (UNOPS).

evaluaciones internas de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el caso de los programas que reciben financiación del VTF u otras fuentes, los requisitos de evaluación se establecen internamente, a petición de los donantes al programa en cuestión, o son fijados directamente por los propios donantes. El UNMAS trata de que se realicen dos evaluaciones externas anuales de los programas, pero en la práctica rara vez ha sido así. En el momento de redactarse este informe el UNMAS no pudo facilitar información sobre la cantidad y el tipo de evaluaciones realizadas en los últimos años, por lo que resulta difícil valorar su papel a este respecto. **Los Inspectores observaron que no existe ninguna estrategia oficial de evaluación para aplicar en la práctica los principios rectores incluidos en la Política, como tampoco una difusión sistemática de las lecciones aprendidas.**

138. En 2008 el UNMAS desarrolló un instrumento para el seguimiento de todas las recomendaciones, desde las formuladas en el contexto de las evaluaciones técnicas y las auditorías de la OSSI hasta las formuladas en las evaluaciones externas. Aunque en términos generales los Inspectores ven con buenos ojos este instrumento y destacan el valor añadido que este podría aportar a la reunión y el seguimiento de las recomendaciones a lo largo de su aplicación, señalan que tanto la aplicación como el seguimiento necesitan mejorar, algo que el UNMAS atribuye a la frecuente rotación del personal encargado de la administración. Los Inspectores esperan que la reciente decisión de transferir la responsabilidad de este instrumento de la Sección de Programas, como estaba previsto en un principio, a la Sección de Políticas contribuya a mejorar el seguimiento.

139. **En resumen, los Inspectores lamentan que, a pesar del mayor énfasis puesto en la vigilancia y la evaluación, aún no se haya promovido lo suficiente una cultura de vigilancia y evaluación.** Destacan la importancia de vigilar y evaluar a nivel interno y externo. Si la repercusión y la eficacia de los programas de actividades relativas a las minas se vigilan y evalúan rara vez, la repercusión a largo plazo y la eficacia de los proyectos se verán gravemente menoscabados en todos los pilares. Por ello, los Inspectores concluyen que el UNMAS y todos los miembros del IACG-MA deberían valorar cada vez más la importancia de evaluar y de vigilar de manera constante los programas que reciben apoyo y tratar de promover una cultura de vigilancia y evaluación. Se debería hacer especial hincapié en desarrollar una estrategia de evaluación y mecanismos adecuados de evaluación.

140. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

El UNMAS, en consulta con el IACG-MA, debería elaborar una estrategia de evaluación que establezca un marco para todas las evaluaciones, tanto internas como externas, en el que se incluyan los criterios para la evaluación sistemática de la Estrategia y, cuando proceda, de las actividades en el terreno.

V. Financiación de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas

A. Mecanismos de financiación de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las minas

141. Las Naciones Unidas disponen de diversos mecanismos mediante los cuales financiar las actividades relativas a las minas. Todos los agentes principales, como el UNMAS, el PNUD y el UNICEF, han creado o administran fondos específicos.

142. Los programas administrados por el UNMAS sobre el terreno y sus actividades de coordinación en sede se financian mediante: consignaciones de la Asamblea General para el componente de actividades relativas a las minas de siete misiones de mantenimiento de la paz⁴²; fondos asignados a las actividades de coordinación en sede del UNMAS con cargo a la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz; contribuciones de organizaciones, particulares y gobiernos donantes al VTF; y la asignación de recursos de otros fondos fiduciarios de las Naciones Unidas y fondos fiduciarios de donantes múltiples como el Fondo Humanitario Común para el Sudán, el Fondo mancomunado para la República Democrática del Congo y el Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal. Entre 2009 y 2010 las contribuciones voluntarias supusieron el 53% de todas las fuentes de financiación de los programas de actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas, y las consignaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz, el 46%. En 2010 las consignaciones de las Naciones Unidas para el componente de actividades relativas a las minas representó el 55% del total, la cuenta de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz solo el 1% y las contribuciones voluntarias aportadas por conducto del VTF el otro 44%⁴³. Es importante señalar que, como consecuencia del aumento de las consignaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz y el descenso de las contribuciones voluntarias, la relación porcentual de las fuentes de financiación de los programas administrados por el UNMAS ha cambiado y las consignaciones para mantenimiento de la paz que reciben los programas relativos a las minas son superiores a la financiación que reciben por conducto del VTF.

143. Otros mecanismos que prestan apoyo a las actividades relativas a las minas son, por ejemplo, el Fondo Fiduciario temático para la prevención y recuperación en caso de crisis creado por el PNUD en 2000 y gestionado por la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación, que desde 2004 ha contribuido con 110 millones de dólares de los Estados Unidos a los esfuerzos del PNUD en materia de minas. Las oficinas del PNUD en los países también asignan fondos directamente a determinadas actividades relativas a las minas. Los fondos del UNICEF para los programas de acción contra las minas son administrados principalmente por las oficinas pertinentes del Fondo en los países y por su Sección de Protección del Niño en Nueva York y la Oficina de Alianzas y Movilización de Recursos en el Sector Público.

⁴² Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia y Misión de las Naciones Unidas en el Sudán.

⁴³ UNMAS, "Who pays for it?", www.mineaction.org/section.asp?s=who_pays_for_it (9 de junio de 2011).

B. La administración del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas

144. El VTF se creó en 1994 y desde 1998 es administrado por el UNMAS. Es un fondo de vital importancia para la prestación de asistencia a las actividades relativas a las minas a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él. Es un importante instrumento de canalización de fondos destinados a actividades relativas a las minas y desde su creación ha recibido 680 millones de dólares de los Estados Unidos. Según las políticas establecidas de las Naciones Unidas, que rigen la gestión de los fondos fiduciarios, el UNMAS, bajo la autoridad del Contralor, sigue siendo responsable de los fondos recibidos por el VTF como administrador de este y debe vigilar y supervisar los programas conforme a las expectativas de rendición de cuentas de los donantes de dicho Fondo.

145. De las contribuciones voluntarias, el VTF es de lejos la mayor fuente de financiación de actividades relativas a las minas. En 2009 sus contribuciones superaron los 90 millones de dólares de los Estados Unidos; en 2010 dichas contribuciones descendieron a 63,5 millones de dólares. En 2010, del total de fondos disponible, solo 1,9 millones de dólares (un 3% de los fondos) eran contribuciones no destinadas a fines específicos. En el gráfico 6 se muestra el total de contribuciones voluntarias recibidas en el período 1998/1999-2010/2011. Las contribuciones al VTF aumentaron sistemáticamente, alcanzando su punto máximo durante el bienio 2008/2009, en que las donaciones superaron los 180 millones de dólares⁴⁴.

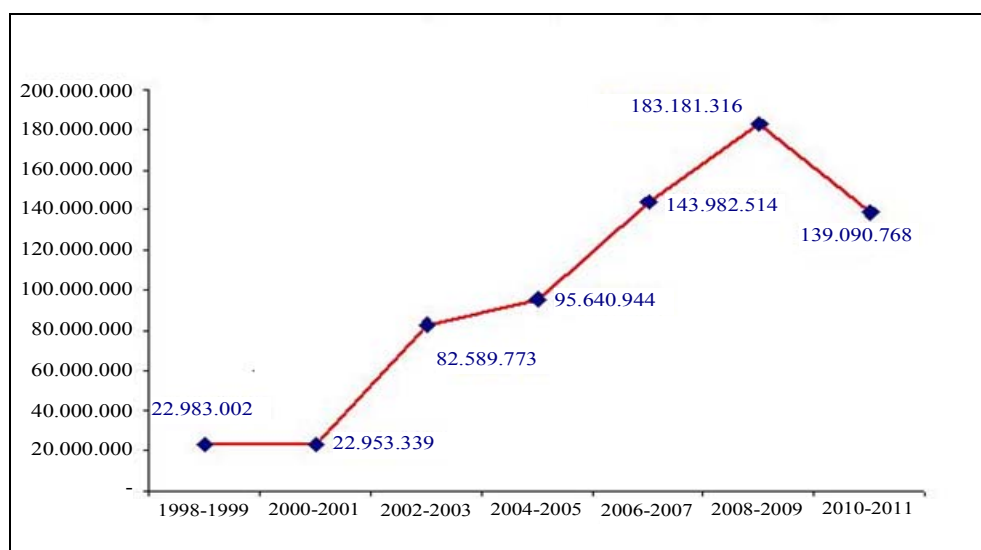
146. Sin embargo, en 2010 y 2011 los fondos del VTF no se repusieron de forma adecuada y, debido a la escasez de recursos, el UNMAS se vio obligado a replantearse el orden de prioridades de sus programas y a introducir considerables reducciones presupuestarias. Las contribuciones al VTF en los últimos bienios alcanzaron su punto máximo durante el bienio 2008-2009, y posteriormente disminuyeron (véase el gráfico 6). Es probable que no vuelvan a alcanzarse los niveles logrados en el pasado y que el descenso de los fondos del VTF sea preludio de una tendencia mundial al descenso gradual de los fondos destinados a la acción contra las minas, como se ha mencionado en párrafos anteriores.

⁴⁴ *Ibid.*

Gráfico 6

Aportaciones al Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias en el período 1998/1999-2010/2011

(En dólares de los Estados Unidos)

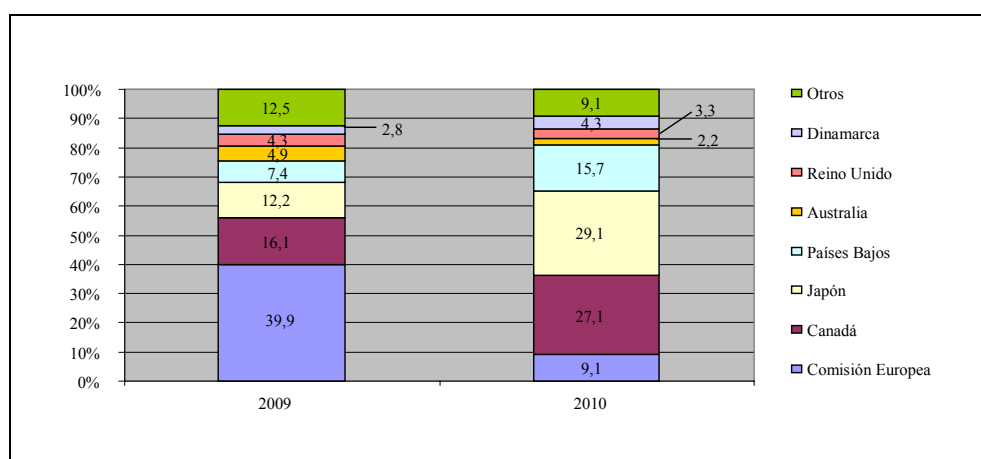


147. El UNMAS recibe, por intermediación del VTF, apoyo extrapresupuestario de diez donantes principales, que aportaron el 96,4% de todas las sumas recibidas en 2010, fundamentalmente cuatro de ellos: Comisión Europea, Canadá, Japón y Países Bajos, que conjuntamente aportaron el 82,8% de todas las sumas recibidas en 2010. En el gráfico 7 se desglosan los principales donantes al VTF en 2009 y 2010.

Gráfico 7

Principales donantes al Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias en 2009-2010

(En porcentaje)



148. Teniendo en cuenta la dependencia del UNMAS de un número muy limitado de donantes y el actual contexto económico mundial, los Inspectores consideran que el UNMAS está en situación de riesgo y desean destacar la necesidad de cautela al realizar las estimaciones para la planificación del próximo período estratégico. Para hacer frente a un posible aumento de la divergencia entre los fondos necesarios y las contribuciones reales, el UNMAS desarrolló la estrategia de movilización de recursos 2010-2013, que se adoptó recientemente.

149. Los gráficos 8 y 9 dan una idea general de los principales beneficiarios de las contribuciones al VTF en 2010 y 2011. En esos dos años más de la mitad de las contribuciones se asignaron al Afganistán. Los fondos no asignados a fines específicos solo representaron el 3% en cada uno de esos años.

Gráfico 8

Beneficiarios de los fondos del VTF en 2010

(En porcentaje)

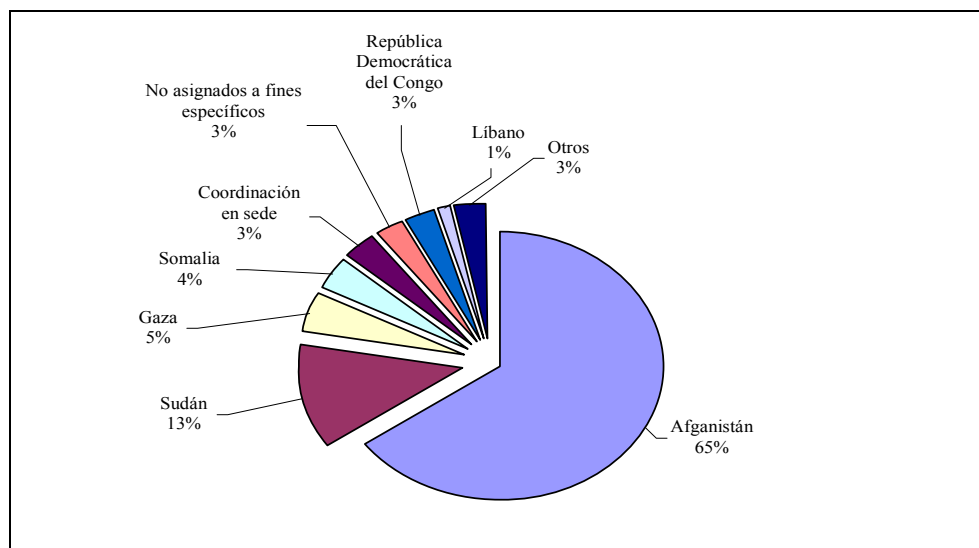
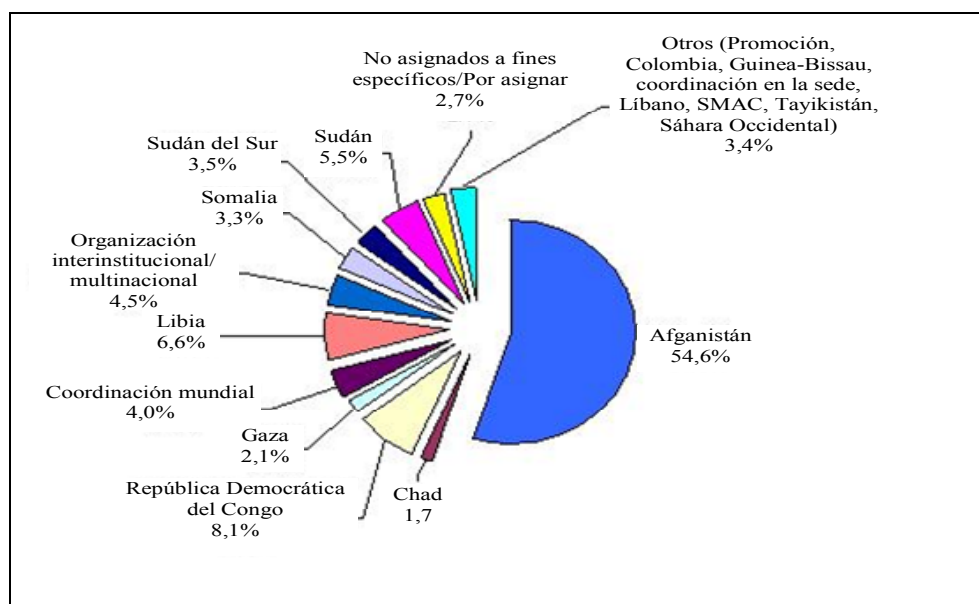


Gráfico 9

Beneficiarios de los fondos del VTF en 2011

(En porcentaje)



150. Cabe señalar que algunos de los mayores países donantes de fondos a actividades relativas a las minas no realizan aportaciones al VTF. Los Inspectores se entrevistaron con los principales países donantes, incluidos algunos que no contribuyen al VTF. Los motivos esgrimidos por estos para no utilizar el VTF como una de sus principales vías de

financiación fueron diversos, desde la existencia de políticas nacionales de cooperación específicas en algunos de ellos hasta el cuestionamiento de la eficacia y la eficiencia del fondo como mecanismo de financiación. En su opinión, el VTF es caro, lento y no lo suficientemente flexible, cuestiones que se discuten en los párrafos siguientes. Algunos profesionales del ámbito de las minas también comparten estas opiniones: “El VTF ha demostrado ser un mecanismo ineficiente para canalizar dinero a los programas, y a los donantes no les gusta por el gran monto retenido por la Administración de las Naciones Unidas en concepto de gastos generales y por la lentitud de su desembolso de fondos a las operaciones sobre el terreno. Se ha intentado sortear estos obstáculos burocráticos haciendo un mayor uso de mecanismos de financiación bilaterales y de otro tipo, pero esta opción también ha supuesto problemas para las Naciones Unidas en su función de coordinar las actividades relativas a las minas”⁴⁵. Algunas voces críticas opinan que la supervivencia del VTF no se debe a su buen desempeño ni a su eficacia, sino a la falta de capacidad de algunos donantes para seguir la pista de sus contribuciones.

C. Puntual desembolso de los recursos del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias

151. El presente examen no es una evaluación de la gestión financiera del VTF. Los ejemplos concretos que se dan son solo para ilustrar algunos de los principales problemas observados por los Inspectores. Los retrasos en el desembolso de los fondos del VTF son motivo recurrente de preocupación entre los asociados en la ejecución, las ONG y los donantes, y entre los países afectados por las minas, como confirmaron los Inspectores durante las entrevistas mantenidas con los funcionarios pertinentes.

152. La OSSI auditó el VTF en 1998, 2004 y 2008⁴⁶, estudiando la eficacia y la eficiencia de su gestión financiera. En respuesta a las recomendaciones formuladas, el UNMAS adoptó varias medidas importantes para mejorar la gestión financiera del Fondo, como consecuencia de las cuales han mejorado su rendimiento financiero y la gestión de sus activos por parte del UNMAS. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, la OSSI, entre otros, señaló una serie de deficiencias en el control de la gestión financiera del Fondo, como el incumplimiento de los requisitos de presentación de informes financieros por los asociados en la ejecución, los retrasos en el desembolso de fondos y, por consiguiente, en la ejecución de los proyectos, el incumplimiento de los plazos para el reembolso efectivo de los saldos no utilizados y los intereses devengados y el hecho de que no se informe a los donantes de los resultados financieros. Una de las principales constataciones se refería al tiempo que se tardaba en realizar los desembolsos, desde el momento de recepción de los fondos hasta su desembolso directo a los proyectos. Teniendo en cuenta todos los proyectos aprobados entre 2004 y 2006, la OSSI determinó que el tiempo medio que tardaba el desembolso de las contribuciones era de siete meses.

153. La OSSI también reiteró la recomendación que figuraba en el informe anterior en que se pedía al UNMAS que obtuviera del Contralor autoridad para certificar y gestionar fondos fiduciarios a fin de administrar el VTF. En su informe AP2009/600/4, de 29 de octubre de 2009, la OSSI reiteró por segunda vez su recomendación y destacó que el Departamento de Gestión aún no había accedido a la delegación competencias de gestión financiera para agilizar la tramitación de los pagos periódicos, como consecuencia de lo cual a menudo se producían retrasos en la ejecución de los proyectos. Finalmente, en julio de 2010, el Contralor de las Naciones Unidas delegó autoridad certificadora en los funcionarios de la dependencia de presupuesto, administración financiera y presentación

⁴⁵ Alan Bryden, “Optimising mine action policies and practice”, in *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Alan Bryden, Heiner Haenggi, eds. (Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2005), pág. 165.

⁴⁶ Auditorías de la OSSI N° AP97/124/6, N° AP2003/600/01 y N° AN2007/600/1.

de informes del UNMAS, a raíz de lo cual el UNMAS puede autorizar pagos con arreglo a las condiciones estipuladas en el acuerdo financiero aprobado y firmado por el Contralor. Esto a su vez ha supuesto una reducción de los pasos necesarios en los procesos de asignación y desembolso de los fondos, algo que los Inspectores consideran alentador.

154. Los Inspectores constataron en las entrevistas que el puntual desembolso de los fondos seguía constituyendo un problema. Se han observado retrasos en diversos países, como el Pakistán (en un proyecto del UNICEF de educación sobre el peligro de las minas) o el Chad (el caso más destacado en los últimos años)⁴⁷. En ambos casos la transferencia de los fondos a los asociados de las Naciones Unidas sufrió retrasos importantes, fundamentalmente por problemas administrativos. En la Octava Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, el Chad solicitó que se aplazaran 14 meses sus obligaciones dimanantes del artículo 5 para poder hacerse una idea clara de la contaminación y sentar las bases para continuar la limpieza⁴⁸. En marzo de 2009 el Japón aportó al VTF unos 5,6 millones de dólares de los Estados Unidos para fines específicos (a saber, la realización de un reconocimiento técnico en el Chad), que debían canalizarse a través del PNUD. Tras largos debates sobre problemas administrativos y los gastos de apoyo a los programas que se cobrarán, los fondos se transfirieron finalmente al PNUD en febrero de 2010, momento en que se constató que el plazo ampliado no podría cumplirse, entre otras cosas, por los citados problemas administrativos. Por ello no se dispuso a tiempo de los recursos necesarios para llevar a cabo el reconocimiento técnico, fundamental para entender el alcance de la contaminación por restos explosivos de guerra⁴⁹.

155. La necesidad de mejoras se hizo aún más patente al examinar el mandato del VTF, en que se destaca el papel del fondo como instrumento encargado de velar por que la asistencia para la remoción de minas se preste de forma puntual y coordinada y que el Fondo está diseñado, en consecuencia, para tener saldos de recursos que puedan destinarse rápidamente a actividades relativas a las minas⁵⁰. **La presentación sobre la gestión del VTF que el UNMAS hizo durante la reunión del Comité Permanente sobre recursos, cooperación y asistencia que se celebró en junio de 2011 supone un primer paso alentador hacia una mayor transparencia a este respecto.**

156. El UNMAS, en nombre del IACG-MA, declaró durante la Décima Reunión de los Estados Partes, en diciembre de 2010, que era consciente de las preocupaciones expresadas sobre los retrasos en la provisión de fondos a través del sistema de las Naciones Unidas y aseguró que la Organización se tomaba muy en serio esas preocupaciones y estaba estudiando, con carácter de urgencia, formas de garantizar la transferencia oportuna y efectiva de los fondos a las partes pertinentes.

157. Para garantizar una financiación rentable y eficiente de las actividades relativas a las minas, y conforme a la Decisión N° 2010/18/iii del Comité de Políticas, de julio de 2010, se encomendó a la Oficina del Contralor de las Naciones Unidas la tarea de facilitar y apoyar el proceso, en coordinación con funcionarios competentes de otras entidades de las Naciones Unidas, aprobando procedimientos y plantillas para el rápido desembolso de fondos del VTF mediante acuerdos normalizados. Se debería haber aplicado la medida solicitada por el Comité de Políticas. Sin embargo, siguen existiendo problemas que dificultan la conclusión de un acuerdo definitivo.

⁴⁷ IRIN-OCHA, "Analysis: the problems of demining in Chad" (véase la nota 30 *supra*).

⁴⁸ Chad, "Demande de prolongation du délai prescrit à l'article 5", 25 de julio de 2008, págs. 6 y 7.

⁴⁹ Chad, "Demande de prolongation" (véase la nota 33 *supra*), pág. 5.

⁵⁰ Mandato del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para la asistencia en la remoción de minas, 1994, págs. 1 y 2, de la versión en inglés. Véase también A/49/375, pág. 23, de la versión en inglés.

158. Los Inspectores destacan la importancia del desembolso puntual de los fondos destinados a la acción contra las minas por conducto del VTF. A pesar de que se trata de un problema bien conocido, los Inspectores reiteran la necesidad de agilizar los procesos y minimizar la burocracia. Debería crearse un plan de acción para aplicar la Decisión N° 2010/18/iii a fin de revisar el mecanismo de desembolso, estableciendo un plazo revisado para su conclusión e incluyendo indicadores de logro de los resultados previstos. Se debería vigilar de manera sistemática el desembolso puntual y eficiente de los fondos.

D. Utilización de los fondos no asignados a fines específicos

159. Los fondos del VTF pueden dividirse en contribuciones asignadas y contribuciones no asignadas a fines específicos. Mientras que las primeras son fondos aportados por donantes a países, programas u organismos de las Naciones Unidas concretos, las segundas son fondos no vinculados a condiciones específicas e intereses devengados por las Naciones Unidas a partir de actividades de inversión cuyo reembolso los donantes no exigen. De los 63,5 millones de dólares de los Estados Unidos recibidos por el VTF en 2010, al menos 61,6 millones (el 97%) estaban destinados a fines específicos, y solo el 3% restante (1,9 millones) no lo estaba. El mandato del VTF, que data de 1994, establece que el Fondo solo alcanzará sus principales objetivos con un saldo suficiente de contribuciones no asignadas a fines específicos⁵¹. El escaso nivel de las contribuciones no asignadas incide negativamente en la capacidad del UNMAS para planificar estratégicamente a mediano y largo plazo. La irregularidad del apoyo prestado por los principales contribuyentes de fondos es otro factor que afecta considerablemente a la planificación estratégica. En un informe anterior de la DCI se reconoció la importancia de poder predecir la financiación voluntaria que se recibiría y se observó con preocupación que la asignación de fondos a fines concretos podía provocar una distorsión de las prioridades de los programas⁵². Asimismo, los propios donantes reconocieron en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación y Resultados y Mutua Responsabilidad que debían adoptarse medidas concretas para abordar la “falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados” (párr. 4).

160. Mientras que la falta de un compromiso de financiación a largo plazo y el escaso porcentaje de fondos no asignados a fines específicos son factores externos, la utilización de las contribuciones del VTF no asignadas a fines concretos es una cuestión inherente a la coordinación del IACG-MA. La utilización de esos fondos no se aborda claramente en el mandato del VTF. Cabe señalar que algunos de los fondos sin asignar, que deberían beneficiar a todo el IACG-MA, se utilizan para financiar las actividades de coordinación en sede del UNMAS. Varios interesados entrevistados se quejaron de la falta de transparencia y de que, en su opinión, el UNMAS estuviera utilizando esos fondos no asignados a fines específicos en beneficio propio.

161. De hecho, hay dos categorías de fondos sin asignar: las contribuciones no asignadas a fines específicos por acuerdo de los donantes y las contribuciones no asignadas conjuntas. A efectos de referencias, habría que señalar que, para el período 2006-2010, se calcula que solo el 3% de las contribuciones no asignadas del primer tipo fueron a parar a ONG, el 39% fue a la UNOPS para la ejecución de programas del UNMAS y el 58% fue a actividades en la sede del UNMAS. Las contribuciones del segundo tipo se asignaron

⁵¹ Mandato del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para la asistencia en la remoción de minas, 1994, pág. 4, párr. 18, de la versión en inglés.

⁵² Véase “Las contribuciones voluntarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: su repercusión en la ejecución de los programas y las estrategias de movilización de recursos” (JIU/REP/2007/1).

de la siguiente manera en el período 2007-2010: el 25% fue a parar a ONG o autoridades nacionales encargadas de la acción contra las minas, el 5% al PNUD, el 42% a la UNOPS para la ejecución de programas del UNMAS y el 28% a actividades en la sede del UNMAS.

162. La falta de un mecanismo rector del VTF que incluya a todos los interesados pertinentes es el origen del problema. Funcionarios de importantes miembros del IACG-MA con los que los Inspectores se reunieron durante el presente examen destacaron este aspecto como cuestión prioritaria que debería abordarse con urgencia. Cabe mencionar que, en julio de 2010, el Comité de Políticas del Secretario General recomendó que se creara y aplicara un mecanismo rector mejorado para el VTF que impartiera orientación sobre la mejor distribución posible de los fondos no asignados a fines específicos (Decisión N° 2010/18/iii). En respuesta a esa recomendación, el IACG-MA creó un grupo de trabajo encargado de formular recomendaciones para la debida asignación de esos fondos. En respuesta a la recomendación del Comité de Políticas, los miembros del IACG-MA reconocieron, de forma conjunta, la necesidad de mayor transparencia en el uso de fondos del VTF no asignados a fines concretos para permitir que los organismos accedan a esos fondos para respuestas inmediatas. En octubre de 2010 el UNMAS presentó al IACG-MA un documento de debate y dio ejemplos de mecanismos rectores de fondos, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, desde entonces no se ha adoptado ninguna otra medida a este respecto y en julio de 2011 seguía pendiente de aplicar la decisión del Comité de Políticas.

163. Los Inspectores concluyen que se tiene la sensación de que existe un claro conflicto de intereses en el doble papel que desempeña el UNMAS como administrador de los fondos del VTF, por un lado, y beneficiario directo de esos mismos fondos, por otro. Destacan la importancia de aplicar la Decisión N° 2010/18/iii del Comité de Políticas e instan al IACG-MA a que adopte medidas inmediatas para aplicarla, en estrecha colaboración con la Oficina del Contralor, adoptando procedimientos para que los fondos del VTF se desembolsen con mayor rapidez, y a que establezca un mecanismo rector mejorado para el VTF. Los Inspectores consideran que un VTF mejorado podría representar una atractiva plataforma para los donantes en el futuro, lo que brindaría al sistema de las Naciones Unidas la posibilidad de hacer frente a las críticas de algunos de los principales interesados y aprovechar al mismo tiempo el valor añadido que el Fondo puede ofrecer.

E. Gastos de apoyo a los programas

164. El total de gastos generales o gastos de apoyo a los programas para la canalización de fondos por conducto del VTF es algo que preocupa enormemente a los interesados, especialmente a los donantes. La tasa de recuperación solo para la administración del VTF se ha fijado en un 3% desde el bienio 2006-2007. Cabe señalar que mediante esta tasa solo se recuperan los gastos indirectos. Los gastos directos, que pueden atribuirse claramente a las operaciones (como gastos de personal y otros gastos conexos, gastos de viaje, servicios por contrata, gastos operacionales o gastos de adquisición), no están cubiertos por esa tasa del 3%, sino que se recuperan como componentes identificables de operaciones, programas y proyectos financiados con fondos del VTF.

165. Dependiendo del tipo de proyecto y su modalidad de ejecución, los gastos generales pueden aumentar al ser cobrados por cada una de las entidades que participan en la cadena de gestión y ejecución. Por ejemplo, el PNUD y el UNICEF recuperan sistemáticamente el 7% en concepto de gastos indirectos, mientras que la UNOPS, como asociada en la ejecución, recupera el 4% o el 5% (como tasa de gestión o administración). Según el UNMAS, el importe cobrado por las ONG por las sumas facilitadas por el

UNMAS oscilan entre el 5% y el 10%, sin superar los gastos combinados de apoyo a los programas del 13% establecidos por la Asamblea General. Los gastos directos pueden hacer incrementar los costos de ejecución (en un 2,85% en el caso de la UNOPS, por ejemplo), pero suelen cargarse directamente al presupuesto del proyecto, como se indica más arriba.

166. En el presente examen no se analizan en detalle los gastos de apoyo a los programas. Sin embargo, se tiene la sensación de que los gastos totales de este tipo son innecesariamente altos. Al elaborarse el presente informe se solicitaron datos para seguir evaluando el incremento de estos gastos a lo largo de la cadena de ejecución. Sin embargo, solo se recibió parte de esos datos. **Los inspectores concluyen que, para una mayor transparencia y en el contexto de las medidas recomendadas en los párrafos subsiguientes, el UNMAS y el IACG-MA deberían analizar en mayor profundidad, y aclarar más, la cadena de gastos de apoyo a los programas y los gastos generales reales.**

167. Hay que señalar que, en el marco de los fondos fiduciarios de donantes múltiples, “las organizaciones participantes mantienen un debate respecto de si el 1% de los cargos de gestión para los servicios de los agentes administrativos es suficiente o excesivo”⁵³. Por tanto, hay margen para reconsiderar y aclarar las tasas de gastos de apoyo a los programas relacionadas con el VTF, aunque hay que señalar que el papel del UNMAS no es equivalente al de los agentes administrativos.

F. Hacia un mecanismo financiero mejorado para la asistencia a las actividades relativas a las minas: revisión del mandato del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias

168. Las recomendaciones y medidas que figuran en párrafos anteriores, como el refuerzo de la capacidad de reacción en lo que respecta al desembolso de fondos, tienen como objetivo mejorar la eficacia del VTF a corto plazo. Sin embargo, las cuestiones abordadas tienen que ver con múltiples elementos clave del VTF, como la necesidad de un mecanismo con capacidad de reacción para un desembolso efectivo de los fondos, la necesidad de mayor transparencia mediante el establecimiento de un mecanismo rector que incluya a todos los interesados pertinentes y la necesidad de aumentar la eficiencia del VTF revisando las tasas de gastos de apoyo a los programas. Estas importantes cuestiones apuntan a la necesidad de una revisión a fondo del mandato del VTF. En su versión aprobada en 1994, dicho mandato ha dejado de reflejar la realidad sobre el terreno y sigue sin tener en cuenta los cambios institucionales ni los esfuerzos de reforma de las Naciones Unidas a este respecto.

169. Como se destacaba en el informe de la DCI de 2010 sobre la administración de los fondos fiduciarios, la administración y gestión de este tipo de fondos, que se basan en los proyectos, suelen ajustarse a los procedimientos de ejecución habituales de la organización, mientras que los fondos fiduciarios temáticos y aquellos con mayores volúmenes “suelen tener una estructura de gobernanza establecida específicamente, en particular un comité directivo o asesor o una junta de síndicos”⁵⁴. El VTF no solo es un fondo fiduciario temático, sino que además es uno de los fondos fiduciarios generales de mayor tamaño y actividad para la financiación de programas humanitarios. Sin embargo, mientras que el VTF no se rige por ningún órgano decisorio concreto, los fondos fiduciarios de donantes múltiples sí cuentan necesariamente con un comité directivo o entidad similar. Aunque los fondos fiduciarios de donantes múltiples se crean en un

⁵³ “Políticas y procedimientos para la administración de fondos fiduciarios en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2010/7), párr. 111.

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 50.

marco distinto y por tanto quizás sea difícil establecer una comparación, se podrían tener en cuenta algunos elementos para aumentar la rendición de cuentas, la capacidad de reacción y la transparencia del VTF. Por ejemplo, el comité directivo de un fondo fiduciario de donantes múltiples podría tener la responsabilidad fundamental de examinar y asignar los fondos no destinados a fines específicos, examinar y aprobar las propuestas de financiación de organismos y cerciorarse de su conformidad con lo dispuesto en los acuerdos del Fondo, o asegurar una planificación consultiva adecuada para evitar duplicaciones o solapamientos con otros mecanismos de financiación. Un mecanismo rector similar al comité directivo de los fondos fiduciarios de donantes múltiples es lo que le faltaría a la estructura del VTF.

170. Pese a centrarse en las emergencias a corto plazo, el Fondo central para la acción en casos de emergencia puede utilizarse como ejemplo de implicación de distintos interesados en la gestión de los fondos. Este Fondo fue creado por las Naciones Unidas para posibilitar una prestación más oportuna y fiable de asistencia humanitaria a todos aquellos afectados por catástrofes naturales y conflictos armados. El Grupo Consultivo de este Fondo se estableció en virtud de la resolución 60/124 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 2005, y proporciona regularmente al Secretario General asesoramiento especializado y orientación política sobre la utilización y los efectos del Fondo, por conducto del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y el Coordinador del Socorro de Emergencia. Los miembros del Grupo Consultivo desempeñan sus funciones a título personal, no como representantes de sus países o gobiernos. Entre ellos figuran funcionarios públicos de países contribuyentes y beneficiarios, representantes de ONG dedicadas a cuestiones humanitarias y expertos del mundo académico, que han sido cuidadosamente seleccionados con un criterio de equilibrio geográfico y de género. **Los inspectores consideran que se podría aplicar este mismo enfoque a la gestión del VTF.**

171. A este respecto, pueden extraerse valiosas lecciones del entorno de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. Para 31 de estos 32 fondos, la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del PNUD actúa como agente administrativo en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). Aunque forma parte del PNUD, la Oficina de Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples del PNUD se autofinancia y se mantiene totalmente independiente de otras operaciones institucionales de este, conforme a lo establecido en el Protocolo sobre los agentes administrativos de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y los programas conjuntos y los fondos “Una ONU”, en que se estipula que “si el agente administrativo es también una organización participante de las Naciones Unidas, deberá establecerse y mantenerse, dentro de la organización designada como agente administrativo, una clara delimitación, con un marco de rendición de cuentas y posiciones jerárquicas distintas, entre sus funciones como agente administrativo y sus funciones como organización participante de las Naciones Unidas” (párr. 6). La experiencia con los fondos fiduciarios de donantes múltiples pone de manifiesto que este arreglo institucional funciona y está relativamente bien aceptado.

172. **Los inspectores son conscientes de los progresos realizados recientemente y alientan a realizar mayores esfuerzos por aumentar la eficacia y transparencia del VTF. También concluyen que debería revisarse el mandato del VTF aprobado en 1994. Para apoyar el proceso y con vistas a formular recomendaciones claras para la revisión del VTF debería crearse un grupo de trabajo en que participaran representantes de los grandes fondos fiduciarios administrados por la Secretaría de las Naciones Unidas, miembros del IACG-MA y el UNMAS. El grupo de trabajo debería tener en cuenta las opiniones de los Estados miembros, en particular de los países afectados por las minas y los países donantes, y guiarse por las lecciones extraídas recientemente de la experiencia con fondos fiduciarios de donantes**

múltiples como el Fondo para la Consolidación de la Paz. En particular, deberían tenerse en cuenta los siguientes elementos clave:

- La necesidad de crear un mecanismo de gobernanza mejorado en que estén incluidas todas las partes interesadas;
- La necesidad de decidir si la responsabilidad de administración del VTF debe encomendarse a una entidad independiente que no participe en la gestión/ejecución de los proyectos, conforme a los principios del GNUD sobre la independencia de los agentes administrativos, o si por el contrario debe encomendarse a un mecanismo para reducir al mínimo la sensación de un posible conflicto de intereses;
- La necesidad de aclarar los honorarios cobrados, por administración del VTF, para aumentar tanto la transparencia como la eficacia.

173. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación haga más eficaz y efectiva la administración del VTF.

Recomendación 6

El Secretario General debería revisar el mandato del Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para prestar asistencia a las actividades relativas a las minas, teniendo en cuenta las recientes medidas de reforma de los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas, los cambios institucionales pertinentes y las enseñanzas extraídas de la experiencia con los fondos fiduciarios de donantes múltiples, a fin de que la gobernanza del Fondo sea más incluyente, transparente e independiente y que su gestión sea más eficaz y eficiente.

174. Los Inspectores desearían subrayar la importancia de aplicar las citadas recomendaciones y, a este respecto, poner de relieve la solicitud formulada por la Asamblea General al Secretario General, en su resolución 66/69, de que, entre otras cosas, le presentara un informe acerca de la presente evaluación en su sexagésimo octavo período de sesiones.

175. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la rendición de cuentas respecto de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas.

Recomendación 7

La Asamblea General debería solicitar al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones le presente un informe acerca de la aplicación de las recomendaciones que figuran en este informe.

Anexos

Anexo I*

Sudán

Estudio de un caso de cooperación en el terreno en el marco de las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas

Introducción

El Sudán, en sus fronteras anteriores al 11 de julio de 2011, constituye un interesante caso de estudio en relación con la labor de las Naciones Unidas en general, pero el presente documento se centra únicamente en sus actividades relativas a las minas.

Lo que se conoce comúnmente como “Segunda Guerra Civil⁵⁵” empezó en 1983 y terminó con el Acuerdo General de Paz el 9 de enero de 2005. En el Acuerdo se estableció un calendario para el referendo sobre la independencia de Sudán del Sur. En el referendo, que tuvo lugar entre el 9 y el 15 de enero de 2011, el 98,83% de la población del sur votó a favor de la independencia, que fue declarada el 11 de julio de 2011. Como dijo un alto funcionario de las Naciones Unidas: *“Una oportunidad como esta, de construir un país prácticamente de la nada, se presenta solo una vez en la vida”;* y *“Las comunidades nacional e internacional tienen la ocasión, irreplicable, de trabajar juntas. Sin una cooperación total, mayor será el riesgo de fracasar y más tiempo tardaremos en triunfar”*.

Detrás de esta brevísima sinopsis hay una multitud de acontecimientos, situaciones, experiencias y enseñanzas, tanto para la comunidad internacional como para las Naciones Unidas y lo mismo ocurre con las actividades relativas a las minas. De hecho, esas actividades vienen realizándose sin interrupción en el Sudán desde hace muchos años pero el presente documento abarca el período que empieza con la firma de un memorando de entendimiento y los acontecimientos que la precedieron. Ya en 2002 el Gobierno del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán (SPLM) compartían la opinión de que la necesidad de permitir el desarrollo de las actividades relativas a las minas era ajena a toda consideración política.

El papel de las actividades relativas a las minas

La dimensión jurídica

La Asamblea General aprobó una resolución sobre la asistencia de emergencia al Sudán⁵⁶ en cuyo párrafo 14 recuerda al Gobierno del Sudán las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal e *“insta a la comunidad internacional y a los organismos de las Naciones Unidas a que presten la asistencia necesaria a las actividades relativas a las*

* El presente documento se reproduce tal como se recibió.

⁵⁵ La “Primera Guerra Civil” duró de 1955 a 1972.

⁵⁶ Resolución 56/112 de la Asamblea General. Asistencia de emergencia al Sudán; 12 de febrero de 2002.

minas en el Sudán". En la Cuarta Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal⁵⁷ (del 16 al 20 de septiembre de 2002), se celebró un encuentro entre los representantes del Gobierno del Sudán, el SPLM y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS), que se centró en los medios por los que las Naciones Unidas podían proporcionar apoyo a la acción nacional contra las minas. El 19 de septiembre de 2002, un memorando de entendimiento fue suscrito por las tres partes⁵⁸.

A tenor del memorando de entendimiento, las Naciones Unidas convinieron en ayudar a ambas partes a elaborar de forma conjunta una estrategia nacional de lucha contra las minas para atender las necesidades inmediatas de la situación humanitaria y, a más largo plazo, hacer frente a la situación posterior al conflicto en el Sudán. Todas las partes en el memorando de entendimiento elaboraron un marco estratégico para las actividades nacionales relativas a las minas en el Sudán y el 24 de agosto de 2004 lo presentaron a un público internacional en Nairobi. Las dos partes sudanesas pedían asistencia inmediata para adoptar medidas de urgencia contra las minas a fin de reducir el número de víctimas civiles. Se definieron tres esferas de acción:

- Creación de una capacidad nacional de gestión de acción antiminas;
- Intervención directa de urgencia para atender las necesidades inmediatas y hacer frente a los problemas humanitarios inmediatos;
- Facilitar el desarrollo de una capacidad nacional adecuada en materia de remoción de minas conformada por ONG.

La dimensión de coordinación

Se creó una Oficina Nacional de Lucha contra las Minas en Jartum, cuyo objetivo a corto plazo era planificar actividades en todas las esferas de manera que se observaran normas comunes. Se esperaba que la Oficina se convirtiera en un centro de coordinación de carácter verdaderamente nacional que en un futuro pudiera atender todas las regiones del Sudán.

Junto a la Oficina Nacional se instaló una importante representación de la Oficina de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAO), que atendía tanto al norte como al sur del Sudán y tenía la particularidad de ser la oficina de lucha contra las minas más grande del mundo. Sin embargo, la llegada de la UNMAO no fue bien recibida por todos; algunas ONG de lucha contra las minas sintieron que se las estaba marginando a pesar de que se encontraban en el país desde mucho antes de la instalación de la UNMAO. Esta opinión no era privativa de las ONG del Sudán pues las medidas de respuesta de las Naciones Unidas en relación con las minas casi siempre llegaban después de las de las ONG que, por lo general, consideraban que podían arreglárselas perfectamente sin las Naciones Unidas. Aun así, la Oficina Nacional de Lucha contra las Minas, que veía a todos los agentes como socios, abrió sus puertas a todas las organizaciones que luchaban contra las minas y les ofreció un espacio de trabajo en el mismo edificio. Muchos agentes de la lucha contra las minas —ahora llamados socios de ejecución— que trabajaban en el norte aceptaron la oferta y propiciaron un nivel de coordinación nacional entre las Naciones Unidas y las ONG que rara vez se ve en el ámbito de la acción contra las minas.

⁵⁷ También conocida como la Convención de Ottawa.

⁵⁸ Memorando de entendimiento entre el Gobierno del Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán sobre el apoyo del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas al Sudán. Firmado por todas las partes el 19 de septiembre de 2002.

Las operaciones

Numerosas operaciones surgieron de esas actividades de coordinación, pero tres de ellas son particularmente dignas de mención:

La ayuda humanitaria se aceleró a pesar de que la situación de las minas en el sur del país no se conocía bien. La ENMAO encargó la realización de un estudio sobre las consecuencias de las minas terrestres, que fue contemplado por primera vez en junio de 2003 pero solo se inició verdaderamente en 2006 y se finalizó en julio de 2009. Según el estudio, a grandes rasgos, el problema de las minas se circunscribía a 5 de los 25 estados, principalmente en el sur y el este, y había en total 605 zonas de presunto peligro en todo el país. Actualmente los organismos humanitarios tienen un cuadro más claro de la situación.

Un factor determinante de la distribución de ayuda humanitaria era el estado de las carreteras, intransitables o presuntamente minadas. Por este motivo se optó por un procedimiento en dos etapas, que posteriormente se volvió habitual. Primero, una empresa sudafricana, que trabajaba principal pero no exclusivamente para la UNMAO, se encargó de desminar un corredor de 8 m de ancho para permitir un mejor acceso de los equipos militares de las Naciones Unidas. En segundo lugar, muchas de las carreteras, cuando no todas, se reconstruyeron con el rango y el ancho de caminos troncales principales. Para estas obras, encargadas por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se utilizó una combinación de maquinaria de desminado y de reconstrucción (combinación que también se utilizó en el Afganistán).

Aunque la idea de aplicar un enfoque de gestión de riesgos a la acción antiminas no era nueva, luego de mucha discusión se la puso en práctica en el Sudán en mucha mayor medida que en otras partes. Se trataba de un sistema con base empírica que utilizaba el reconocimiento de rutas para determinar qué carreteras realmente necesitaban ser desminadas en la forma antes descrita. Si no se encontraban trazas de minas, se abría la carretera y de esa forma se despejaban rápidamente miles de kilómetros de caminos por los que podían transitar los organismos de las Naciones Unidas y las ONG.

En las Montañas Nuba hubo importantes y exitosas actividades de cooperación transfronteriza: una ONG de lucha contra las minas impartió formación en materia de desminado a ambos lados de la línea de demarcación a un grupo inicial de 24 personas, integrado en partes iguales por alumnos procedentes de zonas controladas por el Gobierno del Sudán y zonas bajo el dominio del SPLM. Los alumnos llevaban todos el mismo tipo de vestimenta, trabajaban juntos y vivían en el mismo campamento, ubicado en un lugar aceptado como neutral por ambos bandos. Cada día, al finalizar los cursos de formación, los instructores internacionales se marchaban dejando juntos a los alumnos. La formación culminó con éxito a pesar de que no se esperaba mucho de esa cooperación pues la situación entre el Gobierno del Sudán y el SPLM todavía seguía siendo explosiva, incluso en las Montañas Nuba. Con todo, se trató de una iniciativa innovadora que puso de manifiesto el carácter extraordinario que podía tener la acción contra las minas en el Sudán. No prosperaron las tentativas de crear “unidades conjuntas de ejecución”, equipos mixtos que pudieran trabajar juntos en cualquier lado de la frontera norte-sur.

Cada una de esas iniciativas se diseñó con el fin de que diera un dividendo de paz y, a su manera, cada una de ellas lo hizo. Aunque los aspectos políticos de la situación seguían siendo complejos, hubo casos en que se logró avanzar en los aspectos que importaban a la población. Durante muchos años el hecho de que no estuvieran permitidos los vuelos directos entre Jartum y Rumbek (entonces capital del sur) dificultó considerablemente la labor transfronteriza de la Oficina Nacional de Lucha contra las Minas y la UNMAO. Si bien esta última consiguió trabajar con eficacia a pesar de todo, en esa situación era sumamente improbable que la Oficina Nacional llegara

verdaderamente a cumplir su función, cuestión que de todos modos ya no se plantea ahora que Sudán del Sur es independiente.

Las repercusiones de las misiones militares

Las misiones militares de las Naciones Unidas incidieron notablemente en la forma en que se desarrollaron las actividades relativas a las minas. La más conocida es la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), cuyas funciones no entran en el ámbito del presente documento. Tuvo un triple efecto en la acción contra las minas:

- La UNMIS se valió del apoyo operativo de la UNMAO para que las tropas pudieran transitar por caminos considerados minados. En la mayor parte de los casos, como se explicó anteriormente, una empresa privada se encargó de desminar un corredor de 8 m de ancho a lo largo de las carreteras a las que se necesitaba acceder.
- Algunos países contribuyeron con equipos militares de remoción de minas que tenían que ser acreditados por la UNMAO. Estos equipos tenían la doble función de ayudar a la misión a cumplir su mandato realizando parte del trabajo de remoción de minas y desarrollando una labor humanitaria.
- Tal vez el principal efecto de la misión en las actividades relativas a las minas haya sido de carácter presupuestario. Durante muchos años más del 50% de la financiación de las actividades relativas a las minas en el Sudán provenía del presupuesto prorrateado y sigue siendo así.

Hay otra misión que cabe mencionar. En el Acuerdo de Cesación del Fuego de las Montañas Nuba que suscribieron el 19 de enero de 2002, el Gobierno del Sudán y el SPLA acordaron la suspensión de las hostilidades entre sus fuerzas en las Montañas Nuba, bajo supervisión internacional, por un período renovable de seis meses, con el objetivo más amplio de promover una solución justa, pacífica e integral del conflicto. En el Acuerdo de Cesación del Fuego y el acuerdo sobre el estatuto de la Misión se preveía la creación de una Comisión Militar Conjunta que entró en funcionamiento en abril de 2002. Más adelante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se felicitó del establecimiento de la Comisión Militar Conjunta y otros mecanismos de supervisión en el Sudán⁵⁹. Lo que se denominaba comúnmente la “Comisión Militar Conjunta” constaba en realidad de dos entidades: la Misión Conjunta de Supervisión internacional, que vigilaba el cumplimiento del Acuerdo de Cesación del Fuego y prestaba asistencia para la separación y el red despliegue de los combatientes, y la Comisión Militar Conjunta, propiamente dicha, también llamada Grupo del Presidente, que determinaba si una acción constituía una violación del alto al fuego o no. El Jefe de la Comisión Militar Conjunta tenía mando y control sobre los equipos conjuntos de vigilancia y al mismo tiempo presidía el Grupo del Presidente. Además, la Comisión Militar Conjunta contaba con el apoyo de la agrupación Friends of Nuba Mountains, compuesta por 12 países europeos y norteamericanos que financiaban a la Comisión Militar Conjunta y le proporcionaban supervisores internacionales no armados. El apoyo prestado por la Comisión Militar Conjunta/Misión Conjunta de Supervisión fue muy importante para el desarrollo de la acción antiminas en las Montañas Nuba. De ese modo se generó, notablemente, una muy buena disposición en ambos bandos y se proporcionó un apoyo material considerable y de vital importancia para las actividades relativas a las minas.

⁵⁹ Declaración de la Presidencia S/PRST/2003/16, de 10 de octubre de 2003.

La situación actual

¿Cuál es la situación actual de la acción contra las minas en el contexto del Sudán y qué enseñanzas se pueden extraer? Este breve informe se escribió después de la independencia de Sudán del Sur y tras una visita de un equipo de la Dependencia Común de Inspección (del que formó parte el autor) que se realizó entre el 27 de junio y el 1º de julio de 2011 (justo antes de que entrara en vigor la independencia). Durante la visita dos cosas se destacaron muy claramente. En primer lugar, la UNMAO tiene gran prestigio entre todos, probablemente más que en cualquier otra parte. En segundo lugar, la independencia de Sudán del Sur representa un desafío de enormes proporciones.

El prestigio de la UNMAO es merecido pero no le ha sido fácil ganárselo. Las actividades relativas a las minas en el Sudán han tropezado con numerosos problemas de índole política, técnica y personal. En ocasiones, los aspectos políticos, muy complejos, entorpecieron gravemente la coordinación y las operaciones. Como no se sabía a ciencia cierta cuál era la verdadera magnitud del problema de las minas terrestres en el país, de extensión considerable, era difícil planificar a largo plazo y en ocasiones la estructura de coordinación resultó sobredimensionada. Algunas veces las cosas se complicaban por factores como el carácter fuerte o el ego de ciertas personas, sumados a la desigual calidad del personal de lucha contra las minas. Con todo, de esta serie de problemas nada excepcionales ha surgido una estructura de eficacia excepcional. No hay duda alguna de que en cuanto respecta a la acción antiminas en el Sudán la UNMAO es la autoridad y hace gala de un liderazgo eficaz. Es difícil decir con exactitud a qué se debe todo ello, pero podría ser el resultado de la conjunción de cinco factores: el altísimo grado de atención internacional que recibió el problema, gracias a lo cual se adoptaron, a veces, decisiones oportunas (como el Acuerdo de Cesación del Fuego de las Montañas Nuba, ejemplo importante); la presencia de la UNMIS que, por la naturaleza de su mandato, creaba el imperativo de actuar con prontitud; una financiación abundante procedente del presupuesto prorrateado y de donantes internacionales; la lucidez y la firmeza del equipo directivo superior de la UNMAO, que contrató a asesores técnicos competentes y experimentados; el hecho de que el programa fuera administrado enteramente por la UNMAO en el país y no, como a menudo ocurrió en otros casos, desde Nueva York.

En el futuro, el Sudán, el del norte, probablemente gestionará su propia acción contra las minas con escasa ayuda de las Naciones Unidas, pero no cabe duda de que Sudán del Sur seguirá necesitando un apoyo considerable de las Naciones Unidas y la comunidad internacional durante mucho tiempo. Queda por verse si el país, con la confianza que ha recobrado tras su independencia, ofrece condiciones que permitan que las Naciones Unidas lo sigan apoyando como hasta la fecha. El mismo alto funcionario de las Naciones Unidas citado al principio del presente documento añadió: “Sudán del Sur podría terminar por fracasar, pero no tiene por qué ser así”. Las actividades relativas a las minas seguirán, sin duda alguna, contribuyendo a la viabilidad del país, pero ello solo podrá ocurrir si hay suficiente voluntad política del Gobierno de Sudán del Sur y de la comunidad internacional.

Anexo II

Recursos y programas actuales de actividades relativas a las minas del UNMAS, el PNUD y el UNICEF

Entidad	Recursos financieros (en millones de dólares de los EE.UU.)		Dotación personal		Número de programas en el terreno	Observaciones
	Sede	Terreno	Sede	Terreno		
UNMAS	~4,5	~160	22	~110 internacionales ~225 nacionales	22	- Los programas en el terreno comprenden 10 programas nacionales gestionados por las Naciones Unidas, 2 programas nacionales apoyados por las Naciones Unidas y otros 10 programas relacionados con operaciones de mantenimiento de la paz y la misión política especial. - El personal de la sede incluye únicamente funcionarios de categoría profesional. - La UNOPS gestiona a otros 112 funcionarios internacionales y 520 funcionarios locales por cuenta del UNMAS.
PNUD		68,5	17	40 internacionales + nacionales subcontratados por el PNUD	38	- El personal en la sede está integrado por 2 empleados a tiempo completo y 15 funcionarios de apoyo técnico. - El personal en el terreno no incluye al personal nacional del programa. - El presupuesto para la sede es equivalente a los 2 empleados a tiempo completo. - Los datos sobre los recursos financieros de los programas en el terreno se basan en el llamamiento del PNUD con ocasión del lanzamiento de la cartera de proyectos de 2010. La financiación de las actividades relativas a las minas es dinámica y esta cifra representa una aproximación al presupuesto correspondiente a un año normal.

Entidad	Recursos financieros (en millones de dólares de los EE.UU.)		Dotación personal		Número de programas en el terreno	Observaciones
	Sede	Terreno	Sede	Terreno		
UNICEF	~24		21	~24 internacionales ~43 nacionales	31	• Las actividades de lucha contra las minas del UNICEF están integradas en su labor de protección de la infancia. • Los funcionarios incluyen solo a los que trabajan en los programas y no a los que se ocupan del apoyo operacional, la movilización de recursos o las comunicaciones de apoyo a las actividades relativas a las minas. • El personal de la sede solo incluye a personal de categoría profesional. • Los recursos financieros abarcan tanto la sede como el terreno y se basan en las necesidades de 2010. • El personal de la sede incluye el de Nueva York y los centros regionales.

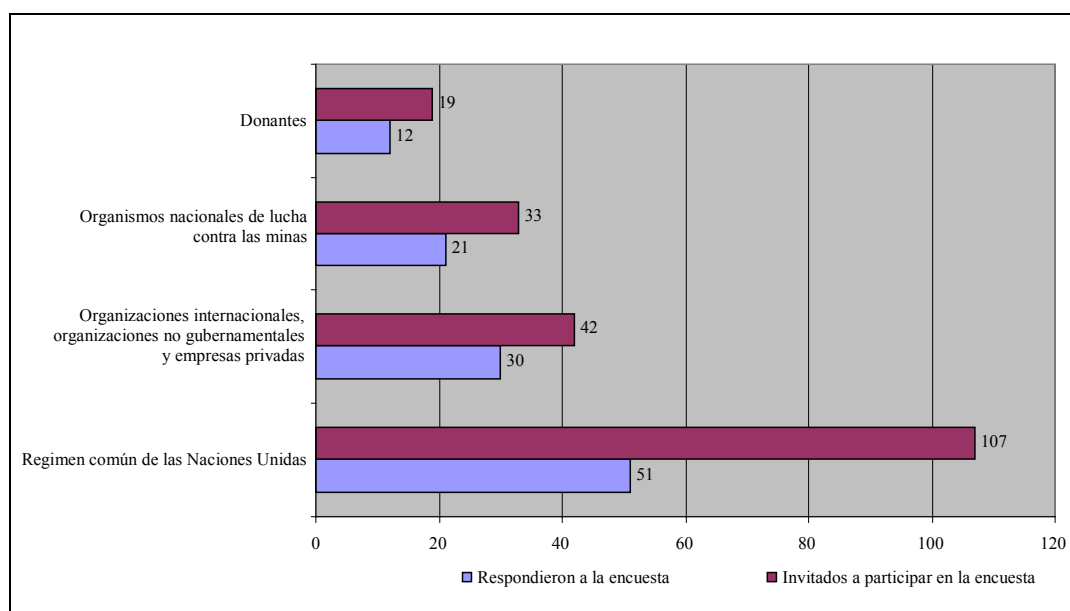
Fuente: Actualización de la Decisión del Comité de Políticas, de 6 de mayo de 2011, anexo B, y aportaciones pertinentes de los miembros del IACG-MA (al 2 de agosto de 2011).

Anexo III

Encuesta

Entre el 26 de mayo y el 17 de junio de 2011, la Dependencia Común de Inspección realizó una encuesta electrónica en la que se invitó a participar a un total de 201 representantes de las Naciones Unidas, organismos nacionales de lucha contra las minas, donantes y organizaciones internacionales, ONG y empresas privadas. El motivo por el cual se optó por una técnica de muestreo no aleatorio es el deseo de incluir a interesados con los que los Inspectores ya se habían reunido en el curso del examen y también a interesados a los que todavía no se había entrevistado. La encuesta constituye una importante fuente de información que complementa el estudio teórico y las misiones y permite, por lo tanto, triangular las fuentes “para aumentar la precisión de los datos” y “reforzar las conclusiones”⁶⁰.

Entidades que recibieron la encuesta electrónica de la DCI y que contestaron a la encuesta (desglosadas por grupos de interesados)



⁶⁰ Linda G. Morra-Imas; Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington D.C., Banco Mundial, 2009), pág. 300.

Anexo IV

Lista de entrevistados

Los Inspectores mantuvieron largas conversaciones con funcionarios de las siguientes entidades.

Régimen común de las Naciones Unidas

Departamento de Operaciones de
Mantenimiento de la Paz/Oficina del
Estado de Derecho y las Instituciones
de Seguridad

Oficina de la OCAH en Colombia

Oficina de la OCAH en el Sudán (Juba)

Oficina del ACNUDH en Colombia

Oficina de Asuntos de Desarme de las
Naciones Unidas

Sede del PNUD

Oficina del PNUD en Albania

Oficina del PNUD en Bosnia y
Herzegovina

Oficina del PNUD en Camboya

Oficina del PNUD en Colombia

Oficina del PNUD en la República
Democrática Popular Lao

Oficina del PNUD en Nicaragua

Oficina del PNUD en el Sudán (Juba)

Sede del ACNUR

Oficina del ACNUR en Colombia

Organizaciones internacionales

Centro Internacional de Desminado
Humanitario de Ginebra

Dependencia de Apoyo a la
Aplicación de la Convención

Sede del Comité Internacional de la
Cruz Roja

Oficina del Comité Internacional de la
Cruz Roja en Colombia

Sede del UNICEF

Oficina del UNICEF en Albania

Oficina del UNICEF en Bosnia y Herzegovina

Oficina del UNICEF en Camboya

Oficina del UNICEF en Colombia

Oficina del UNICEF en la República Democrática
Popular Lao

Oficina del UNICEF en Nicaragua

Oficina del UNICEF en el Sudán (Juba)

Oficina de UNMAO en el Sudán (Juba)

Sede del UNMAS

Oficina del UNMAS en Colombia

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el
Delito en la República Democrática Popular Lao

Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (Juba)

Oficina de Servicios para Proyectos

Oficina del PMA en Colombia

Oficina del PMA en la República Democrática
Popular Lao

Banco Mundial

Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja
en Nueva York

Oficina del Fondo Fiduciario Internacional de
remoción de minas y asistencia a las víctimas de
minas en Bosnia y Herzegovina

Organización de los Estados Americanos Washington

Oficina de la Organización de los Estados
Americanos en Nicaragua

Organizaciones no gubernamentales/empresas privadas

ALB-AID	Oficina de MECHEM en Juba
Campaña Colombiana Contra Minas	Mines Action Canada
Centro Integral de Rehabilitación de Colombia	Sede de Mines Advisory Group
Sede de Danish Church Aid	Oficina de Mines Advisory Group en Camboya
Oficina de G4S en Juba	Oficina de Mines Advisory Group en la República Democrática Popular Lao
Handicap International	Oficina de Mines Advisory Group en Juba
Oficina de Handicap International en la República Democrática Popular Lao	Oficina de Mine Tech International en Juba
Oficina de HALO Trust en Camboya	Sede de Norwegian People's Aid
Campaña Internacional para la prohibición de las minas terrestres	Oficina de Norwegian People's Aid en Bosnia y Herzegovina
Campaña Internacional para la prohibición de las minas terrestres – Nicaragua	Oficina de Norwegian People's Aid en Juba
Jesuit Refugee Services/Campaña camboyana para la prohibición de las minas terrestres	Sudan Integrated Mine Action Service
	Operation Landmine Action and Victim Support

Donantes

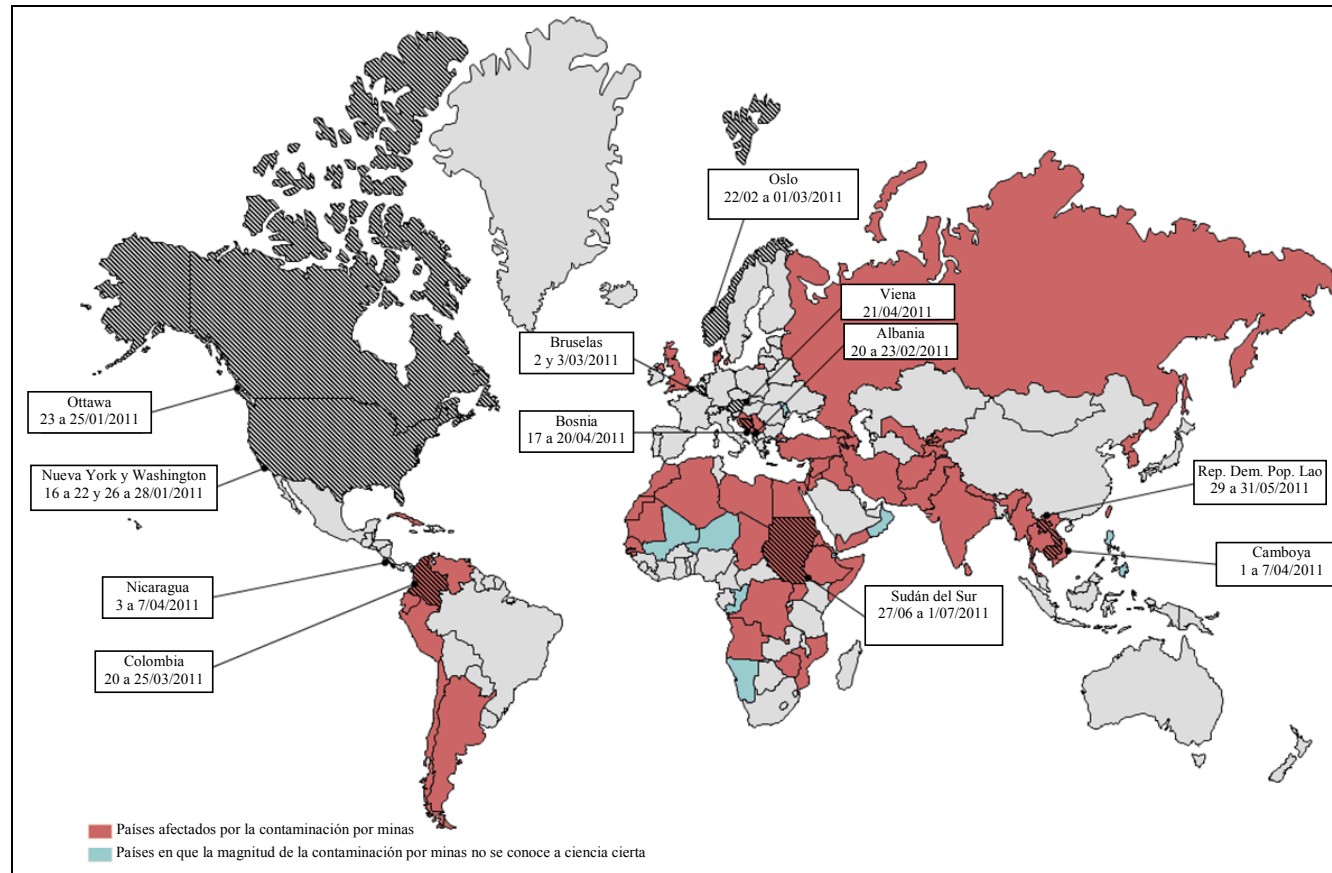
Oficina de AusAID en Camboya	Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea – EuropeAid
Oficina de AusAID en la República Democrática Popular Lao	Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea
Ministerio de Relaciones Exteriores de Austria	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea
Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional	Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega
Oficina del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional en Camboya	Oficina de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en la República Democrática Popular Lao
Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Canadá	Departamento de Estado de los Estados Unidos de América
Delegación de la Unión Europea ante la República Democrática Popular Lao	Embajada de los Estados Unidos en la República Democrática Popular Lao
Dirección General de Ampliación de la Comisión Europea	

Organismos nacionales de lucha contra las minas

Albanian Mine Action Executive	Instituto Nacional de Desminado de Mozambique
Ministerio de Defensa de Albania	Instituto Nacional Tecnológico de Nicaragua
Ministro de Relaciones Exteriores de Albania	Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Democrática Popular Lao
Prefectura de la región de Kukes, Albania	Autoridad Nacional de Regulación de la República Democrática Popular Lao
Comisión de Desminado de Bosnia y Herzegovina	National Mine Action Center de Sudán
Centro de remoción de minas de Bosnia y Herzegovina	Ministerio de Defensa de Nicaragua
Ministerio de Defensa de Bosnia y Herzegovina	Comisión Nacional de Desminado de Nicaragua
Organismo de desminado y asistencia a las víctimas de Camboya	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – Colombia
Centro Camboyano de Remoción de Minas	UXO Lao
	Dirección de Remoción de Minas de Sudán del Sur

Anexo V*

Mapa mundial de las misiones realizadas para el examen



Fuente: ICBL, *Landmine Monitor*, 2010, pág. 18.

^a Situación a septiembre de 2010.

* El presente documento se reproduce tal como se recibió.

Anexo VI

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2011/11

		Efecto deseado	Naciones Unidas, sus fondos y programas												Organismos especializados y OIEA												
			Naciones Unidas*	ACNUDH	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT
	Para la adopción de medidas		☒	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Para fines informativos		☐	☐	☒	☒	☒	☐	☒	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Recomendación 1**		a	E	E				E		E		E	E	E		E			E								
Recomendación 2		e	E																								
Recomendación 3		c	E																								
Recomendación 4		e	E																								
Recomendación 5		e	E																								
Recomendación 6		g	E																								
Recomendación 7		a	L																								

Leyenda: L: Recomendación de que adopte una decisión por el órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

☒: La recomendación no requiere que esta organización adopte medidas.

Efecto deseado: **a**: mejor rendición de cuentas; **b**: difusión de mejores prácticas; **c**: mejora de la coordinación y la cooperación; **d**: mejor control y cumplimiento;

e: mayor efectividad; **f**: importante ahorro económico; **g**: mayor eficiencia; **o**: otros.

* Va dirigida a todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11, salvo la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.