



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
18 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo cuarto período de sesiones
Temas 34 y 142 del programa provisional*

Consejo de Seguridad
Sexagésimo cuarto año

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

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

Apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. En la declaración de su Presidencia de 18 de marzo de 2009 (S/PRST/2009/3), el Consejo de Seguridad reiteró su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, reconoció el importante papel de la Unión Africana en la solución de conflictos en África y expresó su apoyo a las iniciativas de paz de la Unión Africana. En este contexto, el Consejo me pidió que presentara un informe, a más tardar el 18 de septiembre de 2009, sobre los arbitrios concretos para brindar un apoyo eficaz a la Unión Africana cuando lleva a cabo operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas, que incluyera una evaluación detallada de las recomendaciones contenidas en el informe de 31 de diciembre de 2008 del grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas establecido en virtud de la resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad para examinar las modalidades de apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz (A/63/666-S/2008/813).

2. En el informe del Grupo figuran diversas recomendaciones sobre las modalidades de apoyo a las misiones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz, en particular: a) medidas concretas que deben adoptar las Naciones Unidas y la Unión Africana para fortalecer su relación mutua y forjar una asociación más

* A/64/150 y Corr.1.



efectiva al abordar cuestiones que conciernan a las dos organizaciones; b) el uso de financiación mediante contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por la Unión Africana y autorizadas por las Naciones Unidas, según las circunstancias de cada caso, por un máximo de seis meses, que se aportará principalmente en especie y únicamente cuando haya intención de que la misión pase a ser una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz; c) el establecimiento de un fondo fiduciario de donantes múltiples y de carácter voluntario para centrarse en el fomento de la capacidad global; d) el examen por la Unión Africana de las posibilidades de desarrollar su capacidad logística mediante opciones innovadoras; y e) el establecimiento de un equipo conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana a fin de examinar las modalidades detalladas para llevar a la práctica sus recomendaciones.

3. Como señalé en mi informe de 7 de abril de 2008 sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (S/2008/186), las Naciones Unidas reconocen que las asociaciones con organizaciones regionales, basadas en las ventajas comparativas de cada organización, son un factor decisivo para satisfacer las exigencias que imponen actualmente las operaciones de mantenimiento de la paz. La Unión Africana ha demostrado su capacidad para desplegar con rapidez misiones de mediación y de mantenimiento de la paz a fin de limitar la escalada de los conflictos y el sufrimiento humano y está dispuesta a asumir más responsabilidad a corto y largo plazo para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad regionales. Sin embargo, la Unión Africana se enfrenta a dificultades considerables para atender a las demandas de sus actividades en curso y sus objetivos a más largo plazo.

4. En el presente informe, que fue preparado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos, se evalúan las recomendaciones formuladas por el grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas y se proponen formas prácticas en que las Naciones Unidas pueden ayudar a la Unión Africana a aumentar su eficacia en el despliegue y la gestión de operaciones de mantenimiento de la paz. Para preparar este informe, la Secretaría celebró intensas consultas con la Comisión de la Unión Africana.

5. En la primera sección del informe se subraya la importancia de una estrecha asociación estratégica entre las Naciones Unidas y la Unión Africana y se ofrece orientación respecto de los tipos de mecanismos y procesos que deben establecerse para mejorar la colaboración entre ambas organizaciones. En la segunda sección del informe se evalúan los diversos mecanismos disponibles para aumentar la previsibilidad, la sostenibilidad y la flexibilidad de la financiación de las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas. En la tercera sección se señalan las principales deficiencias en la capacidad de la Unión Africana para planificar, gestionar, desplegar y liquidar las operaciones de mantenimiento de la paz y se proponen distintas medidas mediante las cuales las Naciones Unidas pueden contribuir a crear dicha capacidad. En esa misma sección figura un resumen de los objetivos a largo plazo de la Unión Africana en materia de mantenimiento de la paz reflejados en la Fuerza Africana de Reserva, y se destaca que muchos de los retos que afectan a las necesidades

inmediatas de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz seguirán estando presentes en la puesta en funcionamiento de la Fuerza Africana de Reserva.

6. Si bien en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 18 de marzo de 2009 se me pedía que presentara una evaluación de las recomendaciones contenidas en el informe del grupo, en particular las relativas a la financiación, es importante tener presente la posición mantenida por la Unión África a este respecto. La Asamblea de la Unión Africana, en su decisión sobre las actividades del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el estado de la paz y la seguridad en África (Assembly/AU/Dec.145(VIII)), adoptada en enero de 2007, instó a las Naciones Unidas a que examinaran, en el contexto del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la posibilidad de financiar, con cargo a cuotas prorrateadas, operaciones de mantenimiento de la paz emprendidas por la Unión Africana o bajo su autoridad con el consentimiento de las Naciones Unidas. En su comunicado de 13 de marzo de 2009 (PSC/PR/Comm (CLXXVIII)), el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, en tanto destacó que el informe del grupo representaba un paso importante en los esfuerzos generales por aumentar la capacidad de la Unión Africana de responder a los desafíos para la paz y la seguridad que enfrentaba el continente, subrayó la necesidad de seguir trabajando para asegurar que las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana contaran con una financiación previsible, sostenible y flexible. Esas posiciones fueron reiteradas por la Comisión de la Unión Africana en las consultas que sostuvo con la Secretaría durante la preparación del presente informe.

II. Asociación estratégica entre las Naciones Unidas y la Unión Africana

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana

7. En la declaración de su Presidencia de 28 de marzo de 2007 (S/PRST/2007/7), el Consejo de Seguridad reconoció la importante función de las organizaciones regionales en la prevención, la gestión y el arreglo de conflictos de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. A ese respecto, el Consejo subrayó la importancia de apoyar y mejorar, en forma sostenida, la base de recursos y la capacidad de la Unión Africana. En mi informe de 7 de abril de 2008 (S/2008/186), yo también subrayé la importante función de la Unión Africana en el mantenimiento de la paz y la seguridad regionales y destacué la necesidad de que las Naciones Unidas y la Unión Africana mejoraran su relación estratégica a fin de garantizar una división clara y eficaz de las actividades en este ámbito.

8. Para garantizar una asociación eficaz es fundamental la coherencia en la adopción de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en lo que respecta a las cuestiones que conciernen a ambas organizaciones. Este es especialmente el caso en cuestiones en que las dos organizaciones llevan a cabo labores conjuntas de mediación y de mantenimiento de la paz. Una mejor comunicación estratégica y un entendimiento común de las cuestiones de interés mutuo contribuirán al establecimiento de las premisas sobre las que ambos órganos adoptan sus decisiones. La mejora del diálogo sobre la adopción de decisiones fortalecerá nuestra capacidad colectiva para

responder a los numerosos desafíos para la paz y la seguridad que afrontamos en África.

9. En mi informe de 7 de abril de 2008 (S/2008/186) señalé que podría hacerse un mayor esfuerzo, con el apoyo de la Secretaría y la Comisión de la Unión Africana, para fortalecer los mecanismos de coordinación y consulta entre los Consejos. Ello supondría: a) la plena aplicación de las disposiciones del comunicado conjunto emitido el 11 de junio de 2007 por el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (S/2007/421 y Corr.1); b) la celebración de manera oficial de reuniones conjuntas con carácter anual entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad; y c) un mayor intercambio de experiencias entre ambos órganos acerca de sus métodos de trabajo. Las reuniones que han celebrado anualmente el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad en los últimos tres años constituyen un paso en la dirección adecuada. No obstante, para que sean realmente eficaces y estratégicas, estas reuniones anuales exigen una preparación más a fondo y el seguimiento por parte de ambos Consejos.

10. Con este fin, en su comunicado de 13 de marzo de 2009 (PSC/PR/Comm (CLXXVIII)), el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana subrayó la necesidad de garantizar una colaboración más frecuente entre su Presidente y el Presidente del Consejo de Seguridad, así como la coordinación y la sincronización entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad en la esfera de la adopción de decisiones. En su comunicado de 16 de mayo de 2009 (S/2009/303), ambos Consejos acordaron además “proseguir sus consultas sobre los medios de fortalecer su cooperación y colaboración así como sobre las modalidades para la organización de sus consultas”. A este respecto, el Consejo de Paz y Seguridad ha compartido comunicados importantes con el Consejo de Seguridad a raíz de sus actuaciones en ámbitos de interés mutuo.

Secretaría de las Naciones Unidas y Comisión de la Unión Africana

11. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana siguen siendo responsables de sus respectivos procesos de adopción de decisiones. La coherencia entre ambos órganos en la adopción de decisiones podría mejorar la colaboración estratégica y operacional eficaz entre la Secretaría y la Comisión en el análisis de conflictos, la elaboración de estrategias y la planificación operacional, y viceversa. La labor de la Secretaría y de la Comisión en este sentido debería aprovechar las respectivas ventajas comparativas de las Naciones Unidas y la Unión Africana. En su informe, el grupo subrayó la necesidad de entender con claridad la relación entre la Secretaría y la Comisión y de establecer un proceso oficial de consultas sobre cuestiones de interés mutuo.

12. A nivel estratégico, mantengo un estrecho contacto con el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, Sr. Jean Ping, y mis Secretarios Generales Adjuntos celebran consultas periódicas con los comisionados pertinentes de la Comisión de la Unión Africana acerca de cuestiones de interés común. De acuerdo con la recomendación formulada por el grupo, tanto el Presidente Ping como yo creemos que debería establecerse un mecanismo de coordinación más estructurado entre la

Secretaría y la Comisión en las categorías superiores. A este respecto, las Naciones Unidas y la Unión Africana crearán un equipo conjunto de tareas sobre paz y seguridad que se reunirá dos veces al año a nivel de Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y de los comisionados pertinentes de la Unión Africana para examinar cuestiones estratégicas y operacionales de carácter inmediato y a largo plazo.

13. A nivel operacional, esta colaboración es ya evidente en la labor conjunta que llevamos a cabo en relación con Darfur, Somalia, el fomento de la capacidad, la mediación y la alerta temprana, en particular en Kenya, Mauritania y Madagascar. Es posible definir más concretamente los parámetros de esta colaboración mediante la elaboración coordinada de evaluaciones estratégicas y conceptos de operación conjuntos, así como mediante una mayor comunicación en la gestión y la presentación de informes relacionados con nuestras actividades conjuntas en materia de mediación y mantenimiento de la paz. Al hacerlo, debemos reconocer que la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana quizá no estén siempre de acuerdo en todos los aspectos de esta labor. También es posible que el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad no estén siempre de acuerdo en todos los temas de los que se ocupan. No obstante, debemos reconocer nuestras diferencias de criterio e intentar colaborar para lograr nuestro objetivo común de llevar la paz y la seguridad a las zonas de conflicto.

14. A este respecto, la Secretaría de las Naciones Unidas señalará las opiniones del Consejo de Paz y Seguridad en los informes que presente, para que el Consejo de Seguridad las tenga plenamente presentes en sus deliberaciones. Cabe destacar como hecho positivo que la Comisión de la Unión Africana se hace eco de las opiniones del Consejo de Seguridad en los informes que presenta al Consejo de Paz y Seguridad.

15. También es importante que la Secretaría y la Comisión fortalezcan en mayor medida su colaboración habitual. Existen ya diversos medios para apoyar la aplicación del Programa decenal de fomento de la capacidad de 2006, que constituye el marco general para el apoyo de las Naciones Unidas a la Unión Africana en el ámbito de la paz y la seguridad. Las reuniones consultivas anuales sobre prevención, gestión y solución de conflictos o el diálogo entre oficiales han propiciado iniciativas conjuntas concretas a nivel de los países. Este diálogo entre oficiales se realiza mediante teleconferencias semanales. En las reuniones se trata una gran variedad de cuestiones, desde la alerta temprana y la prevención de conflictos a la mediación y las elecciones.

16. El diálogo entre oficiales, dirigido por el Departamento de Asuntos Políticos, debe ampliarse para que en él participen oficiales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, cuando proceda. El diálogo puede servir también como mecanismo de preparación para las reuniones anuales del equipo de tareas sobre paz y seguridad de las Naciones Unidas y la Unión Africana.

17. También se celebran consultas periódicas entre la Secretaría y la Oficina del Observador Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas en Nueva York, por un lado, y entre la Comisión y la presencia de la Secretaría de las Naciones Unidas en Addis Abeba, por otro. Este nivel de participación ha fortalecido el intercambio de información y la coordinación. Creo que nuestra

relación puede mejorar aún más mediante la reestructuración del apoyo que prestan las Naciones Unidas a la Unión Africana en el ámbito de la paz y la seguridad, en particular integrando la presencia existente de la Secretaría en Addis Abeba. La Comisión de la Unión Africana y el Grupo de los Estados de África están de acuerdo con este criterio. Por consiguiente, tengo la intención de presentar una propuesta a la Asamblea General a fin de racionalizar la presencia y hacerla más eficaz, minimizando al mismo tiempo los costos.

18. Para que la Secretaría y los Estados Miembros participen de forma más eficaz en la multitud de cuestiones relacionadas con África de las que se ocupa el Consejo de Seguridad, la Comisión de la Unión Africana también está de acuerdo en que sería importante mejorar la capacidad de la Oficina del Observador Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas en Nueva York, especialmente en el ámbito de la paz y la seguridad. Entiendo que la Comisión trabajará para conseguir ese objetivo.

III. Financiación de operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por la Unión Africana y autorizadas por las Naciones Unidas

19. Hasta la fecha, la Unión Africana y sus comunidades económicas regionales han organizado operaciones de mantenimiento de la paz en Burundi, Comoras, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leona, Somalia y el Sudán. Si bien estas misiones han demostrado el valor de una respuesta regional rápida, la capacidad de llevar a cabo sus respectivos mandatos a menudo se ha visto limitada por la falta de capacidad militar, la insuficiencia de recursos y la inadecuada capacidad institucional para planificar, gestionar, desplegar y cerrar operaciones. Como resultado de ello, una serie de operaciones de la Unión Africana han dependido en gran medida del apoyo de donantes y de apoyo específico prestado por las Naciones Unidas y, en algunos casos, han desempeñado un papel fundamental determinados países que han aportado contingentes. Pese a estos problemas, la Unión Africana y sus comunidades económicas regionales han avanzado de manera notable en su capacidad de respuesta ante necesidades inmediatas de mantenimiento de la paz en África, a la vez que han seguido trabajando en el desarrollo de capacidad para la prevención y solución de conflictos, entre otras formas mediante la creación de la Fuerza Africana de Reserva, que permitirá a la Unión Africana contar con una capacidad de mantenimiento de la paz de reserva a largo plazo.

20. Como subrayó el Consejo de Seguridad en su resolución 1809 (2008), la carencia de recursos previsibles y sostenibles limita la capacidad de la Unión Africana para llevar a cabo su mandato, pese a su demostrada voluntad política de cumplir los compromisos contraídos con la paz y la seguridad en África. En concreto, la falta de financiación previsible y sostenible ha estado vinculada a una serie de limitaciones operacionales fundamentales, entre otras:

a) La incapacidad de llegar a los niveles de efectivos recogidos en su mandato;

b) La limitación de la eficacia operacional ante la necesidad de concentrarse a corto plazo en la disponibilidad de financiación, en lugar de hacerlo en una estrategia a largo plazo para cumplir su mandato;

c) En el caso de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS), una transición difícil de una operación de la Unión Africana carente de recursos suficientes a una operación híbrida de mantenimiento de la paz, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID); y

d) La insostenible carga administrativa, de coordinación y de gestión financiera que suponen, para la limitada capacidad de la Unión Africana, los mecanismos de supervisión y presentación de informes de los donantes múltiples.

Recomendación del grupo

21. A la vista de lo anteriormente mencionado, el grupo ha recomendado que se recurra a cuotas de las Naciones Unidas para financiar por un período no superior a seis meses, y principalmente con contribuciones en especie, operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana autorizadas por las Naciones Unidas. El grupo recomienda que la financiación se proporcione cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General lo aprueben en cada caso concreto; y b) que la Unión Africana y las Naciones Unidas firmen un acuerdo por el cual la misión pasaría a quedar a cargo de las Naciones Unidas en un plazo de seis meses.

Análisis de la recomendación del grupo

22. El despliegue de cualquier operación de mantenimiento de la paz debe basarse en el principio de que disponga del apoyo y los recursos necesarios para llevar a cabo su mandato. De ello se desprende que toda operación debe sustentarse sobre los criterios esenciales de la previsibilidad, la sostenibilidad y la flexibilidad de la financiación. Hasta la fecha, las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana se han financiado con fondos del presupuesto ordinario de la Unión Africana o con cuotas y contribuciones de donantes. En Burundi y Liberia, la mayor parte de la carga financiera recayó en determinados países de los que aportaban contingentes y en Estados miembros de la Unión Africana. En el caso de la AMIS y de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), las contribuciones voluntarias se complementaron con módulos de apoyo de las Naciones Unidas financiados mediante cuotas de las Naciones Unidas.

23. Hasta la fecha se han utilizado cinco mecanismos para financiar operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana: a) cuotas de la Unión Africana; b) contribuciones de países concretos de la Unión Africana que aportan contingentes; c) contribuciones voluntarias; d) módulos de apoyo de las Naciones Unidas financiados mediante cuotas de las Naciones Unidas; y e) una combinación de todos ellos. Estos mecanismos se examinan en la siguiente sección del presente informe.

Cuotas de la Unión Africana

24. Cuando estableció el Consejo de Paz y Seguridad en 2004, la Unión Africana estableció también un Fondo para la Paz con el objetivo de proporcionar recursos financieros necesarios para prestar apoyo a misiones de paz y otras actividades operacionales relacionadas con la paz y la seguridad. El Fondo para la Paz se financia con un 6% de consignaciones financieras procedentes del presupuesto

ordinario de la Unión Africana (incluidas cuotas atrasadas), con contribuciones voluntarias de Estados miembros, donantes y otros recursos procedentes de otras fuentes de África, entre las que cabe mencionar el sector privado, la sociedad civil y particulares. En la Declaración de Trípoli sobre la eliminación de conflictos en África y la promoción de una paz duradera (SP/ASSEMBLY/PS/DECL (I)), aprobada el 31 de agosto de 2009 en su período extraordinario de sesiones celebrado en Trípoli, la Asamblea de la Unión Africana decidió solicitar que “la Comisión adoptara las medidas preparatorias necesarias para aumentar del 6% al 12% la transferencia obligatoria de fondos del presupuesto ordinario de la Unión Africana al Fondo para la Paz”. Además, la Asamblea pidió a sus Estados miembros que hicieran contribuciones voluntarias al Fondo para la Paz.

25. Desde su creación en 2004, una serie de donantes han contribuido al Fondo para la Paz, cuya finalidad es financiar operaciones de apoyo al mantenimiento de la paz, actividades de mediación y actividades de prevención de conflictos. Para atraer más contribuciones al Fondo para la Paz es importante que la Unión Africana ponga empeño en ampliar su base de donantes, entre otras formas mediante actividades de movilización de recursos en el continente. Además, la Comisión de la Unión Africana debería poner en marcha un plan de trabajo así como sistemas adecuados de rendición de cuentas financieras para gestionar el aumento de la financiación procedente de los donantes. En los párrafos 46 y 47 se describen formas en las que la Unión Africana podría mejorar su capacidad en éste ámbito.

26. Entretanto los países africanos mejoran su capacidad para contribuir a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana, seguirá siendo necesario que los donantes y asociados continúen proporcionando apoyo logístico y contribuciones voluntarias a la Unión Africana. Asimismo, será importante que se preste apoyo directo a los países que aportan contingentes militares y de policía en lo que se refiere al equipo, la autonomía logística y la capacitación, ámbitos en los que la necesidad sigue siendo acuciante.

Contribuciones de países que aportan contingentes

27. Los países que aportan contingentes y los Estados miembros de la Unión Africana proporcionan importantes recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz a la Unión Africana, así como a las de las comisiones económicas regionales. Sudáfrica contribuyó de manera notable al asumir el liderazgo en Burundi, bajo los auspicios de la Unión Africana. De igual relevancia ha sido el papel de Nigeria y el de una serie de países del África Occidental que han aportado contingentes en Sierra Leona y en Liberia, bajo los auspicios de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Los Estados miembros de África también han proporcionado apoyo aéreo para el transporte de tropas. Además, el costo de los preparativos y el despliegue de efectivos que llevan a cabo los países que aportan contingentes de África no siempre se cubre totalmente con las contribuciones de los donantes.

28. Si bien han sido considerables los gastos sufragados por los países que aportan contingentes de África, así como el papel de liderazgo que han desempeñado en el despliegue de operaciones, ello no es suficiente para cubrir todas las necesidades de una operación de mantenimiento de la paz. Se sigue necesitando bastante ayuda de los donantes bilaterales y será preciso prestar apoyo a mecanismos de compatibilidad, de comunicación central y de sede a nivel de la Unión Africana o de

las comisiones económicas regionales. Al igual que ocurre con otros sistemas de recursos voluntarios, la dependencia de los países que aportan contingentes, incluso con apoyo bilateral, requerirá una compleja y laboriosa labor de coordinación a fin de asegurar una respuesta más flexible a las necesidades que surjan.

Contribuciones voluntarias

29. Las contribuciones voluntarias han facilitado verdaderamente el despliegue y el mantenimiento de operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana. En particular, el Mecanismo para la Paz en África, financiado por la Unión Europea, constituye una importante fuente de financiación que, con el objetivo de apoyar la paz y la seguridad en África, ha aportado más de 400 millones de euros entre 2004 y 2007 y 300 millones de euros para el período 2008-2010, desglosados en 200 millones de euros para operaciones de apoyo a la paz, 65 millones de euros para creación de capacidad de la estructura de paz y seguridad de África, 15 millones de euros para mecanismos de respuesta temprana y 20 millones de euros para imprevistos.

30. No obstante, la experiencia adquirida con la AMIS pone de manifiesto que las contribuciones voluntarias carecen de previsibilidad y a menudo no son suficientes para cubrir todas las necesidades de operaciones de mantenimiento de la paz completas. Además, la coordinación de las contribuciones voluntarias de una serie de donantes puede ser compleja y tener lagunas. Por ejemplo, en la AMIS las contribuciones voluntarias ayudaron al mantenimiento de la Misión pero, pese a que las Naciones Unidas hicieron todo lo que estaba en su mano para coordinar la financiación que se le facilitaba en especie y mediante transferencias directas, necesidades fundamentales de la AMIS quedaron sin financiación o sufrieron demoras importantes.

31. Para que puedan cubrirse con contribuciones voluntarias las necesidades financieras de operaciones completas de la Unión Africana, los donantes tendrían que lograr que estos recursos fueran previsibles y, para ello, tener en cuenta los costos totales de una operación desde su inicio, elaborando un plan para cubrir la totalidad de las necesidades financieras antes del despliegue. La experiencia ha puesto de manifiesto que para cubrir todas las necesidades de una operación de mantenimiento de la paz completa, como la AMIS o la AMISOM, se requerirá un nivel de financiación que los donantes no han cubierto hasta el momento. Por ejemplo, si bien el Mecanismo para la Paz en África ha realizado aportaciones importantes de aproximadamente 100 millones de dólares de los Estados Unidos anuales durante un período de tres años para financiar operaciones de mantenimiento de la paz y mecanismos de respuesta temprana, con estos fondos únicamente no sería posible financiar una operación de mantenimiento de la paz completa. Este ejemplo es ilustrativo si examinamos tan solo las necesidades de apoyo logístico de la AMISOM, que se cubrirán con el módulo de apoyo de las Naciones Unidas y que ascienden aproximadamente a 210 millones de dólares durante un período de nueve meses.

32. Además, para que la financiación voluntaria del mantenimiento de la paz sea efectiva, los donantes deben ajustar sus desembolsos y procedimientos de presentación de informes a fin de que la aportación de fondos tenga la máxima previsibilidad y flexibilidad posible. Debe señalarse que la gestión de la AMIS

también se vio obstaculizada por los complicados procedimientos, las demoras en los desembolsos y la dependencia de contratistas seleccionados por los donantes.

33. Al mismo tiempo, los donantes y la Unión Africana tendrán que ocuparse del complejo problema de la coordinación a fin de aprovechar al máximo los recursos y evitar demoras y lagunas que han afectado en el pasado a las misiones. En este sentido, es importante que los donantes y los asociados armonicen los requisitos de presentación de informes, se coordinen de manera efectiva entre ellos y ayuden a desarrollar la capacidad de presentación de informes de la Unión Africana.

34. Para lograr la máxima eficacia de las contribuciones voluntarias, la Unión Africana, con el apoyo de las Naciones Unidas, podría considerar la posibilidad de establecer un fondo fiduciario para operaciones de mantenimiento de la paz de África permanente y flexible en el marco del Fondo para la Paz de la Unión Africana que, dotado con recursos adecuados, podría proporcionar la previsibilidad y sostenibilidad necesarias para la organización de operaciones de mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas podrían ayudar a la Unión Africana en la gestión financiera y la supervisión del fondo fiduciario y, al mismo tiempo, desarrollar la capacidad con la Unión Africana. Si la dotación del fondo fiduciario no fuera adecuada para hacer frente a las necesidades de una operación de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad podría considerar la posibilidad de autorizar un módulo de apoyo complementario de las Naciones Unidas. La efectividad de un mecanismo de este tipo dependería de la disposición de los donantes a contribuir al fondo fiduciario y de la flexibilidad y la rapidez con la que pudieran liberarse los fondos para operaciones de mantenimiento de la paz.

Módulos de apoyo de las Naciones Unidas financiados mediante cuotas

35. Reconociendo el desfase que existe entre el apoyo voluntario y las necesidades operacionales, la Asamblea General ha autorizado módulos de apoyo de las Naciones Unidas para operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad a fin de asegurar la sostenibilidad y facilitar la transición en última instancia a una operación de las Naciones Unidas. En los módulos de apoyo se autorizaban cuotas para fines concretos dentro del módulo de apoyo en gran escala y del módulo de apoyo moderado en el caso de la AMIS y del módulo de apoyo logístico en el caso de la AMISOM. Los fines incluían el pago de prestaciones y costos de los contingentes a efectivos de la AMIS antes del traspaso de poderes a la UNAMID y el apoyo logístico a la AMISOM, incluidos el suministro del equipo y de los servicios que normalmente se proporcionan a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Dentro de los diversos componentes de financiación proporcionados mediante los módulos de apoyo a la AMIS y la AMISOM, las cuotas de las Naciones Unidas se han aplicado a la mayoría de las categorías de gastos aplicables a una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

36. Con arreglo a la experiencia adquirida hasta el momento, los módulos de apoyo no proporcionan necesariamente la sostenibilidad y previsibilidad necesarias para apoyar de manera efectiva la puesta en marcha de una operación de mantenimiento de la paz. Para que esta tarea tenga éxito, es fundamental que los módulos de apoyo se autoricen pronto y que reciban todos los activos necesarios. En el caso de la AMIS y la AMISOM, los módulos de apoyo de las Naciones Unidas se autorizaron entre 18 meses y dos años después de que la misión de la Unión

Africana estuviera ya operando sobre el terreno. Para que el módulo de apoyo de la AMIS hubiera facilitado de manera más efectiva el traspaso de poderes a las Naciones Unidas, habría sido necesario que se hubiese empezado a aplicar al comienzo del despliegue. Además, la experiencia obtenida con el módulo de apoyo en gran escala (en el que no se proporcionaron multiplicadores de fuerza ni unidades de apoyo fundamentales que habían sido autorizados), pone de manifiesto otra posible limitación de la eficacia de los módulos de apoyo que incluyen componentes militares.

37. El empleo de cuotas de las Naciones Unidas pondría de relieve el apoyo político del Consejo de Seguridad a operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por una organización regional. En este sentido, si se autorizan módulos de apoyo de las Naciones Unidas en el futuro, el apoyo de las Naciones Unidas sólo debe considerarse, como cuestión de principio, en los casos en que se hayan celebrado consultas entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, a fin de asegurar la armonización de los objetivos políticos y de seguridad de estas operaciones antes de que cualquiera de los dos órganos autorice su establecimiento y despliegue.

38. Como señaló el grupo en su informe, el empleo de cuotas de las Naciones Unidas para una operación dirigida por la Unión Africana debe basarse en la presunción de que la intención del Consejo de Seguridad es que la misión se traspase a las Naciones Unidas. El objetivo de un arreglo de este tipo debe ser también el establecimiento de una misión de la Unión Africana con arreglo, en la medida de lo posible, a los criterios de las Naciones Unidas, con lo que no solo se lograría tener las máximas posibilidades de éxito en la fase inicial sino que también se facilitaría el proceso de transición que, en última instancia, tendría lugar.

39. Además, como también señaló el grupo, la prestación de un módulo de apoyo de las Naciones Unidas financiado con cuotas de las Naciones Unidas conllevaría una autorización en cada caso concreto por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tras esa autorización, la Asamblea General determinaría la envergadura del módulo de apoyo y el nivel de las cuotas que se proporcionarían, como ocurre con las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La financiación autorizada por las Naciones Unidas quedaría sujeta a las disposiciones y procedimientos de gestión de las Naciones Unidas y por tanto, tendría que ir acompañada por una estructura de gestión y rendición de cuentas de las Naciones Unidas.

40. Además, sería fundamental asegurar el acuerdo previo entre la Unión Africana y las Naciones Unidas respecto al ámbito de las actividades que se encuadrarían dentro de los parámetros del módulo de apoyo. Los módulos de apoyo únicamente incluirían los elementos de la operación que habitualmente se recogen en una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Al igual que ocurre con las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la financiación de determinadas actividades tendría que obtenerse de fuentes voluntarias, bien mediante un fondo fiduciario específico para la misión o a través de un mecanismo de coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con la comunidad de donantes.

Combinación de varios mecanismos

41. En algunas circunstancias, la comunidad internacional ha decidido proporcionar recursos a la Unión Africana para sus operaciones de mantenimiento de la paz utilizando una combinación de los mecanismos anteriormente mencionados. Si bien aún es prematuro extraer conclusiones definitivas en el caso de la AMISOM, para el presente análisis son pertinentes algunos planteamientos nuevos. Por ejemplo, el apoyo a la operación de la AMISOM se presta mediante tres canales: un módulo de apoyo logístico de las Naciones Unidas financiado mediante cuotas de las Naciones Unidas; contribuciones voluntarias a través de un fondo fiduciario de las Naciones Unidas, y arreglos bilaterales de financiación y apoyo.

42. La multiplicidad de las fuentes de financiación ha requerido una coordinación notable a fin de reducir al mínimo las lagunas y las duplicaciones. La multiplicidad de las fuentes de financiación también ha creado marcos de gestión y rendición de cuentas paralelos para la misma operación. Dado que se está desarrollando una capacidad de gestión administrativa y financiera en el seno de la Unión Africana, es probable que esta multiplicidad de fuentes de financiación y estructuras paralelas repercutan en el programa de desarrollo de capacidad a largo plazo de la Unión Africana.

43. A petición del Consejo de Seguridad, la autorización de la Asamblea General para la financiación mediante cuotas se aplica únicamente al módulo logístico. Como resultado de ello, se sigue dependiendo de fuentes de financiación voluntarias para hacer frente a las necesidades que no son de carácter logístico. Ello hace que la AMISOM se vea expuesta al riesgo de que no se le faciliten recursos de manera sostenible o previsible, lo que reforzaría las conclusiones mencionadas en el párrafo 18, en particular en lo que se refiere a lograr los niveles de efectivos recogidos en el mandato.

IV. Desarrollo de la capacidad institucional para el mantenimiento de la paz

44. Además de la necesidad de contar con financiación sostenible, previsible y flexible para organizar las operaciones de mantenimiento de la paz, otro importante desafío que enfrenta la Comisión de la Unión Africana es su insuficiente capacidad institucional en funciones clave de gestión, apoyo y planificación estratégica. La Comisión necesita tener capacidad institucional tanto para atender sus necesidades inmediatas en materia de mantenimiento de la paz como para alcanzar su objetivo a más largo plazo de lograr que la Fuerza Africana de Reserva entre en funcionamiento.

45. Las Naciones Unidas están trabajando con la Comisión de la Unión Africana en una serie de iniciativas para crear capacidad en el ámbito del mantenimiento de la paz. La prestación de asistencia se ha estructurado sobre la base de los principios siguientes:

a) Se celebrarán consultas entre la Secretaría y la Comisión antes del despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de la Unión Africana para la cual ésta podría solicitar apoyo a la Secretaría de las Naciones Unidas en cuestiones de planificación o asistencia técnica de otro tipo;

b) La Unión Africana determinará las necesidades de asistencia, indicando de qué tipo, para lo cual tendrá en cuenta la capacidad de la Comisión de la Unión Africana para absorber la asistencia;

c) El apoyo de las Naciones Unidas se prestará en el contexto de solicitudes concurrentes de apoyo a las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno;

d) La Unión Africana finalmente llegará a desarrollar la capacidad que mejor se ajuste a sus propias necesidades, no se trata simplemente de exportar sistemas de las Naciones Unidas, sino de que la Unión Africana los aproveche como un recurso que puede adaptar a sus necesidades particulares;

e) La asistencia técnica de las Naciones Unidas será prestada, en la medida en que sea posible, por personal altamente calificado que tenga experiencia reciente sobre el terreno en operaciones de mantenimiento de la paz realizadas en África.

46. En el marco del Programa decenal de fomento de la capacidad de las Naciones Unidas y la Unión Africana, establecido en 2006, se presta apoyo en forma de capacitación e intercambio de personal y conocimientos a múltiples actividades, que van desde la alerta temprana y la prevención de conflictos hasta el mantenimiento de la paz y la solución de conflictos. Los Departamentos de Asuntos Políticos, Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en particular, han puesto en marcha diversas iniciativas de fomento de la capacidad para la mediación, las elecciones, la solución de conflictos, la alerta temprana, las operaciones de mantenimiento de la paz y su planificación, el estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad. En mi informe de fecha 7 de abril de 2008 sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana (S/2008/186) figuran más detalles sobre esas iniciativas. El Programa decenal de fomento de la capacidad se revisará y evaluará a finales del presente año.

47. Además de las actividades en curso como parte del Programa decenal de fomento de la capacidad, el grupo recomendó que la Unión Africana definiera sus prioridades para la capacitación del personal, particularmente en cuestiones logísticas, administrativas y de gestión financiera. En la declaración de su Presidencia de 18 de marzo de 2009 (S/PRST/2009/3), el Consejo de Seguridad pidió también a la Secretaría y a la Comisión de la Unión Africana que colaboraran en la elaboración de una lista de las necesidades de fomento de la capacidad.

48. Tras celebrar amplias consultas, la Secretaría y la Comisión han confirmado que la Unión Africana debe seguir trabajando en todas las esferas de apoyo para poder planear, administrar, desplegar y cerrar operaciones de mantenimiento de la paz de manera efectiva. Para ello, la Unión Africana tiene que desarrollar su estructura y determinar cuáles funciones básicas son necesarias para sus operaciones de mantenimiento de la paz, además de las que atañen a la Dirección de Paz y Seguridad. Debe elaborarse cuanto antes un amplio plan y guía interdepartamental para el fomento de la capacidad, con el apoyo de las Naciones Unidas y los asociados cuando sea necesario. La guía para el fomento de la capacidad también proporcionará un marco que otros asociados y donantes utilizarán para orientar sus programas de asistencia, así como un calendario de ejecución y mecanismos de financiación. Para garantizar que la Unión Africana se responsabilice con el proceso, la estructura y los puestos básicos deberán ser

aprobados por los Estados miembros de la Unión Africana y financiados con cargo a su presupuesto ordinario.

49. Las Naciones Unidas, además de elaborar la guía para el fomento de la capacidad, emprenderán una serie de iniciativas a corto, mediano y largo plazo que pueden ayudar a la Unión Africana a superar algunas de sus principales deficiencias en las esferas de las finanzas, la logística, los recursos humanos y las adquisiciones. Las iniciativas se regirán por un acuerdo marco, que debe ser objeto de estudio, y funcionarán, cuando proceda, sobre la base de la recuperación de los costos. Para el desarrollo de estas iniciativas, en particular las de mediano y largo plazo, deberán tenerse en cuenta las conclusiones de un exhaustivo estudio conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana, dirigido a determinar las mejores prácticas sobre la base de la experiencia adquirida con los módulos de apoyo moderado y en gran escala a la AMIS, el conjunto de medidas de apoyo logístico a la AMISOM, así como la colaboración en el marco de la UNAMID y la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (UNSOA).

Iniciativas de apoyo a corto plazo

a) Se dará a la Comisión de la Unión Africana acceso a la Intranet del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (políticas y procedimientos para el mantenimiento de la paz), con lo cual adquirirá una fuente de conocimientos para el aprendizaje autónomo;

b) Se adscribirán varios funcionarios de recursos humanos de la Unión Africana a la Sede de las Naciones Unidas para que observen el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas en ese nivel, y se establecerán funciones de nivel superior en el Equipo de apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz de la Unión Africana en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para encauzar el intercambio de información entre el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Unión Africana sobre las mejores prácticas y las prácticas nuevas;

c) Se establecerá un intercambio de información con la Unión Africana en relación con los proveedores y contratos de las Naciones Unidas, incluidos los manuales de costos estándar, para ayudar a la Unión Africana a mejorar su capacidad en lo que respecta a las adquisiciones y la gestión de contratos;

d) Con sujeción a las capacidades, se adscribirá a la UNSOA un equipo de representantes de la AMISOM, incluidos representantes de los países miembros de la Unión Africana que aportan contingentes para que se familiaricen con la experiencia de la UNSOA y la AMISOM y su evolución;

e) Se determinará un marco para mantener el intercambio de experiencias y conocimientos de las Naciones Unidas en materia de operaciones de base logística;

f) Las Naciones Unidas compartirán con la Comisión de la Unión Africana los documentos y las plantillas para la preparación de presupuestos de operaciones de mantenimiento de la paz, además de un programa de capacitación sobre su uso. Como parte de este programa podría crearse una “interfaz” entre los sistemas presupuestarios de la Unión Africana y las Naciones Unidas para facilitar la armonización de los marcos de presentación de informes financieros;

g) Se realizarán visitas de familiarización a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y a la Sede de la Organización;

h) Se dará acceso a los servicios de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi, incluidos la Dependencia de Diseño Técnico y el Centro del Sistema de Información Geográfica.

Iniciativas de apoyo a mediano y largo plazo

a) Las Naciones Unidas podrían concertar un acuerdo de fuerzas de reserva para ayudar a la Unión Africana a desplegar una misión, que comprendería los elementos siguientes:

i) Capacidad para hacer frente a un aumento imprevisto de la demanda, que consistiría en un pequeño equipo de funcionarios de las Naciones Unidas con experiencia en el desempeño de funciones esenciales para la puesta en marcha de las operaciones, como la planificación, la gestión financiera, las adquisiciones, la recepción e inspección, el apoyo técnico y el abastecimiento. Este personal provendría de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y se desplegaría en régimen de asignación provisional para apoyar el establecimiento de una misión de la Unión Africana. En consonancia con el principio del control del proceso por la Unión Africana, ese personal desempeñaría funciones de asistencia únicamente y no cabe esperar que realice funciones directivas;

ii) Acceso a las existencias para el despliegue estratégico, los contratos de los sistemas de las Naciones Unidas en vigor y las capacidades de transporte estratégico;

b) Se incorporará personal de la Unión Africana en los programas de capacitación y fomento de la capacidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos;

c) Se pondrá en marcha un programa de asignación provisional, según el cual se desplegará personal de la Unión Africana en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la Sede de las Naciones Unidas por períodos que oscilarán entre tres y seis meses. Uno de los requisitos del programa comprometería a la Secretaría a no contratar a esos funcionarios durante un determinado tiempo después de que finalice su asignación provisional. El programa se complementará con sesiones de formación y familiarización en los procesos y sistemas operacionales fundamentales, como recursos humanos, adquisiciones, gestión financiera, apoyo jurídico, administración de bienes, planificación del apoyo logístico y delegación de autoridad, entre otros, que la Unión Africana podría utilizar como base para desarrollar sus propios sistemas de gestión;

d) La Unión Africana debe establecer una dependencia especial de capacitación integral, que abarque todas las direcciones de la Comisión y que ofrezca capacitación sobre políticas y procedimientos y formación de instructores. Las Naciones Unidas podrían prestar asistencia a la Unión Africana en el establecimiento de esa dependencia.

Fuerza Africana de Reserva

50. La capacidad necesaria para atender las demandas inmediatas de la Unión Africana en lo que respecta al mantenimiento de la paz está en consonancia con la capacidad necesaria para la gestión y las operaciones de la Fuerza Africana de Reserva. En el amplio marco para la solución de conflictos que ofrece la estructura de paz y seguridad de África, el objetivo a largo plazo de las actividades de mantenimiento de la paz de la Unión Africana es lograr el establecimiento de la Fuerza Africana de Reserva. La Fuerza tendrá una estructura basada en cinco brigadas regionales de carácter multidimensional en el marco de las cinco comunidades económicas regionales. Cada unidad de la Fuerza tendrá un componente militar consistente en una brigada de unos 5.000 efectivos y componentes civil y de policía con capacidad para responder rápidamente ante necesidades relacionadas con la paz y la seguridad. Aunque la Fuerza Africana de Reserva puede hacer una contribución significativa a la paz y la seguridad en África, su establecimiento entrañará compromisos financieros, materiales y logísticos a largo plazo para los asociados y, cada vez más en mayor medida, para los Estados miembros de la Unión Africana.

51. Para que la Fuerza Africana de Reserva entre en funcionamiento es preciso que la Unión Africana y las comunidades económicas regionales sean capaces de generar unidades con el estado de preparación necesario en cuanto a equipamiento y capacidad, en el marco de una estructura de apoyo plenamente integrada y de estructuras de mando y control bien definidas. Según el concepto de la Fuerza Africana de Reserva, esas brigadas deben contar también con importantes medios orgánicos de apoyo a la Fuerza, en particular de ingeniería, comunicaciones, servicios médicos, aviación, transporte y mantenimiento. Estos medios de apoyo deben establecerse dentro de un marco logístico claramente definido y deben estar equipados de conformidad con las normas establecidas para soportar condiciones operacionales difíciles.

52. Asimismo, es fundamental que la Unión Africana y las comunidades económicas regionales esclarezcan el proceso que regirá el establecimiento del mandato de la Fuerza Africana de Reserva, lleguen a un entendimiento sobre el despliegue rápido y definan claramente las estructuras de mando y control, sobre la base de las disposiciones pertinentes del Protocolo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y del memorando de entendimiento entre la Unión Africana y las comunidades económicas regionales firmado en enero de 2008. La Unión Africana también debe establecer un método para vigilar los niveles y las normas del equipo y la capacidad, a fin de asegurar que su estado de preparación sea apropiado. Esos métodos ayudarían a detectar deficiencias importantes en el apoyo antes del despliegue. Además, la Unión Africana debe perfeccionar su concepto de apoyo logístico a la Fuerza Africana de Reserva para asegurar que queden bien definidas las responsabilidades respectivas y la división del trabajo entre la Comisión de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales.

53. A fin de superar esos importantes escollos y lograr que la Fuerza Africana de Reserva entre en funcionamiento, se han realizado varios ejercicios a nivel regional y se han programado otros para 2009. El elemento central de este proceso es el ejercicio continental de la Unión Africana denominado “Amani África”, que tendrá lugar en 2010 con objeto de examinar los procesos de establecimiento de mandatos de la estructura de paz y seguridad de África por los que se regirá el despliegue de

la Fuerza, poner a prueba las estructuras regionales y de la Unión Africana que apoyan el concepto de la Fuerza Africana de Reserva, y evaluar el proceso de establecimiento de la Fuerza hasta la fecha y obtener enseñanzas que permitan adaptar, según corresponda, las actividades futuras.

Capacidad de apoyo logístico

54. Una de las necesidades urgentes de la Unión Africana en materia de capacidad es la prestación de apoyo logístico a sus operaciones de mantenimiento de la paz y, en última instancia, a la Fuerza Africana de Reserva. En ese sentido, el grupo recomendó que la Unión Africana considerara las posibilidades de desarrollar su capacidad logística y estudiara opciones innovadoras, tales como contratos comerciales para funciones múltiples o programas de aumento del apoyo logístico civil, para evitar tener que acumular grandes existencias de equipo y afrontar los gastos de mantenimiento resultantes.

55. La Unión Africana tendrá que desarrollar su propia capacidad de apoyo, que incluiría los medios de apoyo de cada una de las cinco brigadas, los mecanismos de la cadena de apoyo que aportarían las bases continentales y regionales y un contrato comercial para funciones múltiples o un programa de aumento del apoyo logístico civil para completar la estructura de apoyo integrado.

56. Los progresos que se logren en el establecimiento de la Fuerza Africana de Reserva y, fundamentalmente, la capacidad de sus medios de apoyo y de los mecanismos de la cadena de suministro determinarán cuáles serán las características del contrato comercial para funciones múltiples y hasta qué punto será necesario. Una vez que la capacidad de apoyo a la Fuerza Africana de Reserva alcance el nivel deseado, se reducirá el número de servicios de apoyo adicionales necesarios para las operaciones. En esas circunstancias, un programa de aumento del apoyo logístico civil podría ofrecer a la misión una capacidad de apoyo eficaz y dinámica. Esta opción, que ofrece una lista de servicios más reducida, costos inferiores y requisitos de gestión menos rigurosos, resulta una solución muy conveniente y que responde a las necesidades del caso. Lo difícil será determinar y movilizar proveedores comerciales de apoyo logístico durante la fase de establecimiento. Un contrato comercial para funciones múltiples, aunque ofrezca determinados beneficios, resultaría sumamente costoso y difícil de gestionar. Las Naciones Unidas se han apartado de esta modalidad debido a sus costos elevados y la complejidad de sus procesos de adquisición y gestión, y actualmente prefieren concertar una serie de contratos de apoyo con fines específicos. La Unión Africana también podría utilizar esta variante más flexible, con la asistencia de los asociados y las Naciones Unidas. No obstante, lo ideal sería desarrollar la capacidad de apoyo interno de las brigadas de la Fuerza Africana de Reserva como elemento clave para minimizar las complejidades de una estructura de apoyo centralizada.

Financiación de las iniciativas de fomento de la capacidad

57. Como se indicó más arriba, hay muchas iniciativas de fomento de la capacidad que están llevando a cabo los donantes y asociados en el ámbito de la paz y la seguridad. En estos momentos, esas iniciativas no están coordinadas y entre ellas suele haber superposición. El grupo observó que, en el momento en que redactaba su informe, se encauzaban a través de la Unión Africana más de 130 contribuciones, cada una con sus propios requisitos de supervisión y presentación de informaciones.

Como consecuencia de ello, la Unión Africana se ha visto abrumada en su capacidad administrativa y atrapada en un ciclo ininterrumpido de auditorías y presentación de informes a los donantes, por lo que se ve en apuros para crear capacidad o hacer cambios e introducir mejoras en el sistema vigente a fin de responder a las preocupaciones de los donantes.

Recomendación del grupo

58. El grupo recomendó que se tomaran las siguientes medidas:

a) La formulación por la Unión Africana de un plan completo para formar capacidad a largo plazo;

b) El establecimiento de un fondo fiduciario de donantes múltiples, en el que se consolidarían las actuales fuentes de apoyo, y para el cual se elaboraría un formato normalizado de presentación de informes a todos los donantes;

c) La creación de una junta de políticas, en la que estarían representados la Unión Africana, las Naciones Unidas y los principales donantes y que se encargaría de impartir orientación normativa y supervisar las actividades del fondo fiduciario;

d) Como medida de transición, la administración del fondo por un organismo hasta que se establezca en la Unión Africana la capacidad necesaria para ello.

Análisis de la recomendación del grupo

59. Comparto plenamente la opinión del grupo sobre la necesidad de contar con un plan de fomento de la capacidad a largo plazo. Aunque el apoyo prestado por las Naciones Unidas a la AMISOM incluía la creación de un fondo fiduciario para una operación de mantenimiento de la paz, no para la creación de capacidad, esa experiencia reciente es un ejemplo útil para evaluar la recomendación formulada por el grupo sobre el fondo fiduciario de donantes múltiples como mecanismo de financiación de las actividades de creación de capacidad. En cumplimiento de la resolución 1863 (2009) del Consejo de Seguridad, en abril de 2009 las Naciones Unidas y la Unión Africana organizaron una conferencia internacional de donantes sobre Somalia para apoyar el fondo fiduciario de donantes múltiples establecido para la AMISOM.

60. El establecimiento del fondo fiduciario de donantes múltiples se basaba en el supuesto de que el sólido marco de gestión y supervisión de las Naciones Unidas, junto con un costo de apoyo a los programas del 5% (frente al costo estándar de las Naciones Unidas del 13%) supondría ventajas que harían del fondo una opción atractiva para los posibles contribuyentes. Sin embargo, las promesas de contribuciones al fondo fiduciario que se hicieron efectivas solo representaron alrededor del 15% del total de los fondos prometidos. Como se indicó anteriormente, la mayoría de los donantes prefirió hacer sus contribuciones mediante arreglos directos. Las consultas celebradas con diversos donantes, así como la experiencia de la Comisión de la Unión Africana sobre el particular, indican que la misma preferencia se observaría en el caso de la financiación de actividades de fomento de la capacidad.

61. Para hacer frente a las dificultades de índole programática y administrativa observadas en toda la gama de programas de donantes y de la Unión Africana que se ejecutan en la esfera de la paz y la seguridad, será necesario contar con un mecanismo de coordinación muy reforzado. Asimismo, es importante que los donantes asuman el compromiso de tomar medidas para coordinar mejor sus programas. Actualmente se vienen desplegando esfuerzos por armonizar los requisitos de presentación de informes sobre programas a los donantes que hacen contribuciones a ellos. Si, como parte de esos esfuerzos, se lograra crear un formato único de presentación de informes financieros, junto con una función de auditoría común, convenida por todos los asociados, ello sería un avance notable que dejaría a la Unión Africana en mejores condiciones de aplicar su estrategia de fomento de la capacidad. Un mecanismo de ese tipo, acompañado de un plan y guía para el fomento de la capacidad, produciría casi todos los beneficios que se habrían obtenido con el establecimiento de un fondo fiduciario de donantes múltiples.

62. Las Naciones Unidas pueden facilitar este proceso mediante varias iniciativas, incluso examinando con la Unión Africana y los asociados la posibilidad de crear un marco administrativo y de gestión financiera armonizado en el que se consoliden los fondos sobre la base de un número limitado de programas temáticos. El apoyo de las Naciones Unidas podría consistir en aportar sus conocimientos técnicos en materia de políticas y procesos de gestión financiera y su experiencia en la creación de mecanismos normalizados de supervisión y presentación de informes sobre las contribuciones de los donantes.

63. Esas iniciativas servirían de base técnica para realizar la armonización. Aún así, como indicara también el grupo, todo intento de coordinar las actividades debe ir acompañado del compromiso correspondiente de todos los interesados.

V. Observaciones

64. Las organizaciones regionales, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, apoyan de manera cada vez más activa al Consejo de Seguridad en el desempeño de su responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad. En este contexto, el reforzamiento de la función de la Unión Africana y sus organizaciones subregionales en la esfera del mantenimiento de la paz es un avance importante y positivo. Estas organizaciones, con recursos limitados, han logrado desplegarse con rapidez para dar una respuesta inicial en circunstancias difíciles que exigían una intervención resuelta. La Unión Africana ha asumido sus responsabilidades en coyunturas políticas complejas con la autorización del Consejo de Seguridad, a menudo en casos en que la Unión Africana ha tenido una ventaja comparativa y en condiciones que no eran favorables a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o en que las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general han mantenido posiciones divergentes sobre la mejor manera de proceder.

65. Estoy plenamente decidido a apoyar a la Unión Africana para que pueda hacer realidad su potencial como asociado de las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz en África. En el presente informe he formulado varias propuestas que en mi opinión fortalecerán la colaboración estratégica entre las dos organizaciones. Asimismo, he tratado de describir una serie de acciones a corto y largo plazo que las

Naciones Unidas pueden emprender para aumentar la capacidad de la Unión Africana de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz con éxito. Aplaudo los esfuerzos que han venido realizando los donantes y reitero la necesidad de trabajar juntos en un marco centrado en reforzar la capacidad de la Unión Africana.

66. Asimismo, he insistido en la necesidad de contar con recursos sostenibles y previsibles para asegurar el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana que sean autorizadas por las Naciones Unidas. He hecho una evaluación de varios mecanismos que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General pueden tener en cuenta al estudiar los medios de ayudar a la Unión Africana en lo que respecta al apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo.

67. En última instancia, cabe a los Estados miembros de la Unión Africana la responsabilidad de proporcionar los recursos necesarios para las intervenciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana. A ese respecto, celebro que la Unión Africana haya decidido aumentar la consignación de su presupuesto ordinario destinada al Fondo para la Paz de la Unión Africana. Esta medida es especialmente importante para vencer los obstáculos con que pueda tropezar la Unión Africana para financiar la Fuerza Africana de Reserva y otras operaciones de mantenimiento de la paz que realice con la autorización única del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

68. Cuando se determine que iniciar una operación de mantenimiento de la paz es la mejor manera de resolver una situación de conflicto en África, será indispensable que las Naciones Unidas y la Unión Africana trabajen juntas para crear consenso al respecto, generar apoyo a la operación y armonizar los mandatos con los objetivos y los recursos disponibles. Antes de que la Unión Africana fije el mandato de una operación de mantenimiento de la paz habrá que establecer coordinación y celebrar consultas exhaustivas sobre cuestiones estratégicas y operacionales entre la Secretaría y la Comisión y entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad. Ello permitiría determinar cuanto antes las necesidades de apoyo de las Naciones Unidas en lo que respecta a la financiación y la capacidad para el mantenimiento de la paz y también ayudaría a planear la posible transición a una operación de las Naciones Unidas, si ésa fuera la intención del Consejo de Seguridad.

69. Al propio tiempo, es importante recordar que una operación de mantenimiento de la paz forma parte de una solución política, pero no la sustituye. De forma paralela deben proseguir las gestiones para fortalecer y apoyar las actividades de diplomacia preventiva, alerta temprana, solución de conflictos y mediación. Las operaciones de mantenimiento de la paz sólo deberán iniciarse tras haberse examinado cuidadosamente todas las posibles respuestas y deberán ir acompañadas de una estrategia política viable y un conjunto de objetivos precisos. La estrategia general y los objetivos deberán ser compartidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, sobre todo cuando las organizaciones emprendan de forma conjunta esfuerzos de mediación y operaciones de mantenimiento de la paz o cuando el Consejo de Seguridad autorice una misión dirigida por la Unión Africana y respaldada por los módulos de apoyo de las Naciones Unidas.

70. Por último, deseo expresar mi agradecimiento a los miembros del grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas, presidido por el Sr. Romano Prodi, por la labor precursora que han realizado en este ámbito. Deseo dar las gracias también al Presidente de la Comisión de la Unión Africana, Sr. Jean Ping, y a sus colegas de la Comisión, así como al Grupo de los Estados de África, los Estados Miembros africanos y los donantes, por el apoyo que han prestado y por haber colaborado con las Naciones Unidas en la preparación de las propuestas incluidas en el presente informe. Espero que en el futuro sigamos manteniendo una estrecha colaboración en lo que se refiere al fortalecimiento de la asociación de las Naciones Unidas y la Unión Africana en pro de la paz y la seguridad.
