

LA PROTECCIÓN Y LA SEGURIDAD EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

*Jorge Flores Callejas
Jean Wesley Cazeau*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2016



Naciones Unidas

JIU/REP/2016/9
Español
Original: inglés

LA PROTECCIÓN Y LA SEGURIDAD EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

*Jorge Flores Callejas
Jean Wesley Cazeau*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2016

*Resumen***La protección y la seguridad en el sistema de las Naciones Unidas
JIU/REP/2016/9**

La protección y la seguridad del personal de las Naciones Unidas han figurado persistentemente entre las prioridades de la Organización y han sido objeto de su proceso de reforma. Se otorga gran importancia a la protección y la seguridad del personal, y a la sensibilización sobre la seguridad en el terreno, habida cuenta de la cantidad, el tipo y la gravedad de los incidentes de seguridad ocurridos en los últimos años, que han causado heridos y muertos entre el personal de las Naciones Unidas.

Para preparar el presente examen, los Inspectores de la Dependencia Común de Inspección experimentaron diferentes contextos de seguridad y tuvieron la ocasión de presenciar las difíciles condiciones en que trabajan los funcionarios y el personal de seguridad en algunos lugares. Los Inspectores son conscientes de que el sistema de seguridad de las Naciones Unidas seguirá enfrentando riesgos potenciales de protección y seguridad en todos los entornos en los que opera la Organización. Por lo tanto, desean expresar su gratitud y reconocimiento a aquellos que, a menudo poniendo en peligro su propio bienestar, siguen defendiendo los valores de las Naciones Unidas en beneficio de la población local.

El presente examen se refiere a todo el sistema. Abarca las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados, pero se centra en las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección y en los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad. El examen presta particular atención a los servicios que el Departamento de Seguridad, en cuanto principal coordinador del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, debe prestar eficazmente al sistema de las Naciones Unidas; aborda cuestiones estratégicas relativas a todo el sistema y no se detiene en determinadas áreas técnicas de la protección y la seguridad.

Los Inspectores creen que debería prestarse especial atención a las “cuestiones estratégicas” que son vitales para incrementar la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas, así como a las amenazas y los riesgos cambiantes que enfrenta el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. En su opinión, las distintas cuestiones señaladas por el Grupo Independiente sobre la Seguridad del Personal y los Locales de las Naciones Unidas en Todo el Mundo pueden agruparse en cinco esferas estratégicas diferentes, que constituyen la base del examen. Esas esferas son: la cultura de la seguridad, la gestión de la información relacionada con la seguridad, las normas de protección y seguridad, la gestión de crisis de seguridad y la capacidad de refuerzo, y los recursos y finanzas.

Los Inspectores ofrecen 8 recomendaciones: 1 dirigida a la Asamblea General, en la que recomiendan que el Secretario General prepare, en consulta con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y sus redes apropiadas, una propuesta de modelo de financiación de la protección y la seguridad; 4 dirigidas a los Jefes Ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas; 2 dirigidas al Departamento de Seguridad; y 1 dirigida al Secretario General Adjunto de Seguridad, en su calidad de Presidente de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad.

Principales observaciones y conclusiones

Indudablemente, el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas ha evolucionado desde el informe titulado “Hacia una cultura de la seguridad y la rendición de cuentas” del Grupo Independiente sobre la Seguridad del Personal y los Locales de las Naciones Unidas en Todo el Mundo¹. Desde entonces se ha pasado de un sistema de seguridad por etapas, considerado una de las principales dificultades afrontadas sobre el terreno, a una filosofía de gestión de riesgos que evalúa “cómo permanecer”, haciendo un

¹ Disponible en www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf.

uso estructurado del análisis de riesgos. Además se han elaborado nuevas políticas y se ha reforzado la cooperación interinstitucional. El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas debe garantizar la seguridad de aproximadamente 180.000 miembros del personal² y 300.000 familiares a cargo en entornos muy diferentes, que van desde grandes ciudades a emplazamientos remotos que con frecuencia están afectados por la delincuencia, los peligros naturales, la inestabilidad social y, a menudo, los conflictos armados. Además, debe proporcionar medidas de prevención y respuestas suficientes a las amenazas mundiales, como el terrorismo. La tarea no es sencilla y plantea enormes desafíos.

El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas se caracteriza por su fragmentación en diferentes ámbitos y a distintos niveles. Los recursos y los conocimientos especializados en materia de seguridad se encuentran fragmentados en todo el sistema, lo que constituye un problema para tratar de evaluar la eficacia del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Si bien los Inspectores reconocen los progresos logrados en diferentes ámbitos (mejoras en la rendición de cuentas, capacitación común en materia de seguridad para el personal y los profesionales de la seguridad, elaboración de diversas políticas de seguridad para todo el sistema, etc.), los avances más importantes se han logrado, a su juicio, gracias a un diálogo más fluido entre las organizaciones de las Naciones Unidas en el contexto de la JJE y los mecanismos conexos.

La fragmentación observada exige una mejor distribución de los recursos disponibles en todo el sistema a diferentes niveles. Los miembros del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas deberían decidir cómo aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles. A este respecto, los Inspectores aconsejan aumentar el grado de integración, en última instancia con el objetivo de optimizar los recursos de seguridad disponibles en todo el sistema y evitar la duplicación. La integración debería basarse en la experiencia acumulada por cada organización del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y tener en cuenta sus necesidades operacionales específicas, al tiempo que les proporcione el nivel de autonomía necesario para que puedan cumplir sus respectivos mandatos con total independencia.

Consideraciones relativas a los países anfitriones

- La principal responsabilidad de la protección y la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas recae en las autoridades del país anfitrión, lo cual se reconoce ampliamente en el derecho internacional y queda reflejado en múltiples resoluciones de la Asamblea General. A juicio de los Inspectores, la responsabilidad primordial del país anfitrión y su relación con el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas no encajan en ninguna de las esferas estratégicas previamente definidas para la preparación del presente examen; se trata de una cuestión transversal que afecta varias esferas.
- El apoyo del Gobierno anfitrión es esencial, por ejemplo respecto del intercambio periódico y oportuno de información pertinente para la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas. La relación con el país anfitrión es también crucial para las operaciones en diferentes niveles. Un ejemplo operacional de ello es la concesión oportuna de visados al personal de seguridad de las Naciones Unidas cuando se necesita realizar despliegues rápidos y de emergencia, o el rápido despacho aduanero del equipo de las Naciones Unidas.
- La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo constituyen un marco jurídico que dispone las medidas de seguridad especiales que deben adoptar los países anfitriones. A junio de 2016, solo 93 Estados habían ratificado la Convención. **Los Inspectores desean alentar a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen la Convención como expresión de su determinación de proteger la vida de quienes trabajan en beneficio de su población local.**

² Véase el informe del Secretario General sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas (A/71/395), párr. 2.

- Cabe señalar que algunos acuerdos con el país anfitrión se concertaron hace mucho tiempo. Sin embargo, el entorno de seguridad en todo el mundo ha cambiado drásticamente a lo largo de los años, y algunos acuerdos no reflejan las actuales necesidades de seguridad. **Los Inspectores consideran que los acuerdos con el país anfitrión deberían ser coherentes con la responsabilidad primordial de las autoridades del país anfitrión y, por consiguiente, reflejar el contexto específico de seguridad local y actualizarse periódicamente. A ese respecto, alientan a los países anfitriones a que cumplan su obligación y hagan todo lo posible por proporcionar a las organizaciones de las Naciones Unidas el entorno más seguro posible.**

La cultura de la seguridad

Una cultura de la protección y la seguridad es la piedra angular de cualquier sistema de seguridad; proporciona una visión común de la importancia y la necesidad de unos entornos operativos seguros. Una cultura de la seguridad ayuda a fomentar la vigilancia y a comprender los diferentes contextos y repercusiones en materia de seguridad de la labor realizada por el personal de las Naciones Unidas, considerando la seguridad no como un obstáculo, sino como un elemento facilitador. La cultura de la seguridad puede establecerse mediante la orientación y la capacitación pertinentes del personal a distintos niveles, el mantenimiento de la sensibilización con ejercicios periódicos y el intercambio de información pertinente, la promoción de las mejores prácticas y el cumplimiento de las medidas de seguridad y políticas pertinentes aprobadas a nivel local:

- El establecimiento de una cultura de la seguridad en todo el sistema es una tarea multidimensional e incesante. No aparece de la noche a la mañana y exige la participación de varios agentes, entre los que se encuentran no solo los responsables de la seguridad, sino también la administración y el personal directivo superior de las organizaciones, que deberían dar ejemplo. **El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas comprende entidades distintas con culturas institucionales (humanitarias, de mantenimiento de la paz, etc.) y mandatos diferentes. Sin embargo, la interacción y la cooperación entre las organizaciones es importante, frecuente y adopta múltiples formas. Los Inspectores consideran que es posible promover una cultura básica de la seguridad en todo el sistema mediante actividades comunes como la formación, entre otras. Además, están convencidos de que no solo es posible, sino también necesario.**
- La cultura de la seguridad se refleja en el enfoque que adopta el personal en el desempeño de todos los tipos de funciones, incluidas las rutinarias. **La protección del personal puede mejorarse simplemente mediante la promoción y la adopción de una cultura de la seguridad. No obstante, la protección del personal no es solo la responsabilidad de este; las organizaciones de las Naciones Unidas deben cumplir con su obligación como empleadores respetando las normas laborales internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, en particular el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y sus recomendaciones pertinentes. El oficial designado y el Grupo de Gestión de la Seguridad deberían garantizar que las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en un lugar determinado cumplan las normas de protección pertinentes del país anfitrión y colaboren con los órganos locales encargados de la protección civil, siempre que sea posible.**
- **Los Inspectores tuvieron la ocasión de observar deficiencias en la aplicación de las medidas de protección y seguridad sobre el terreno.** A pesar de los esfuerzos realizados para promover una nueva cultura de gestión, los Inspectores consideran que es necesario fortalecer aún más la cultura de la seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas en todos los niveles, desde la dirección superior hasta el personal. El grado de aplicación de las políticas de seguridad, de cumplimiento de las normas pertinentes y el comportamiento del personal reflejan la cultura de la seguridad existente. **El incumplimiento a menudo se convierte en un problema de protección o seguridad. El actual nivel de protección y seguridad del**

personal se puede mejorar de manera eficaz en función de los costos, simplemente mediante el logro de mayores niveles de cumplimiento de las normas actuales de seguridad. Los administradores sustantivos a todos los niveles son esenciales en ese sentido y deberían rendir cuentas de la aplicación de los protocolos de protección y seguridad en sus respectivos ámbitos de responsabilidad. Hay que hacer más respecto de la aplicación de los reglamentos y las normas actuales con miras a fortalecer la cultura de la seguridad entre el personal de las Naciones Unidas.

Gestión de la información relacionada con la seguridad

El análisis y la gestión de los riesgos de seguridad son parte integrante del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, por lo que disponer de la información pertinente en el momento adecuado es fundamental para el buen funcionamiento del sistema. El objetivo último es disponer de la información necesaria para el despliegue oportuno de las medidas de seguridad preventivas y/o de mitigación en el momento y lugar en que se precisen.

Los Inspectores destacan la función fundamental que los Estados Miembros deberían seguir desempeñando en ese sentido. En efecto, la cooperación con los organismos de seguridad nacionales es esencial para las Naciones Unidas. Sin embargo, la información que los Estados Miembros comparten con las Naciones Unidas sigue estando determinada por consideraciones nacionales en lugar de por las necesidades de información de las Naciones Unidas:

- La evaluación de las amenazas y los riesgos incluye la recopilación de información pertinente, y debería proporcionar la información esencial necesaria para determinar las amenazas y los riesgos conexos; durante ese proceso se debe consultar a las autoridades relevantes del Gobierno anfitrión.
- **Aunque se han realizado avances desde el informe del Grupo Independiente, es un hecho ampliamente reconocido que se precisa fortalecer aún más las capacidades de análisis de las amenazas y los riesgos dentro del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, en particular a nivel regional.**
- **En la actualidad, ningún organismo, fondo o programa puede dotarse por sí solo de la tecnología más avanzada de seguridad y los sistemas necesarios. Por lo tanto, la cooperación entre todas las organizaciones del sistema es esencial para desarrollar y utilizar nuevos sistemas de información sobre la seguridad.**

Normas de protección y seguridad

Desde el informe del Grupo Independiente se han logrado progresos importantes en las esferas de la sensibilización y la normalización de las prácticas de seguridad, al admitirse que para garantizar la seguridad de las operaciones se precisan atribuciones más claras, rendición de cuentas y liderazgo, así como una mayor colaboración e intercambio de información entre las diferentes entidades de las Naciones Unidas. Para complementar las normas de referencia establecidas en las actuales políticas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, debería elaborarse y aplicarse un conjunto de requisitos cualitativos y cuantitativos mínimos para los locales y el equipo, así como procedimientos normalizados y formación sobre el funcionamiento y mantenimiento de ese equipo, con vistas a optimizar la protección y la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas:

- **Fortalecimiento de las competencias de protección y seguridad mediante una formación común.** En un intento de homogeneizar la formación básica del personal en general, se ha establecido un curso común de capacitación obligatoria para todo el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Además, el Departamento de Seguridad ofrece formación específica a los profesionales de la seguridad de las distintas organizaciones para uniformizar sus cualificaciones. Por otro lado, algunas organizaciones (por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)) ofrecen formación específica al personal con necesidades adicionales, y algunos organismos, fondos y programas han elaborado

sus propias actividades de capacitación sobre seguridad con arreglo a sus necesidades específicas.

- La capacitación sobre seguridad es quizás uno de los ejemplos más destacados de uniformización en todo el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Esta capacitación es “básica” o “especializada”: la capacitación básica sobre seguridad tiene por objeto que el personal de las Naciones Unidas en todos los niveles conozca sus responsabilidades en materia de seguridad y la gama de servicios de apoyo de que dispone; la capacitación especializada sobre seguridad tiene por objeto dotar al personal de seguridad de las Naciones Unidas de los conocimientos específicos y especializados necesarios para cumplir sus funciones relacionadas con la seguridad. La capacitación básica sobre seguridad del personal comprende el Curso Básico de Seguridad sobre el Terreno y el Curso Avanzado de Seguridad sobre el Terreno, que constituyen los cimientos de los cursos obligatorios sobre seguridad para todo el personal del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

Gestión de las crisis de seguridad y capacidad de refuerzo

La gestión de las crisis de seguridad y la capacidad de refuerzo son fundamentales para el correcto funcionamiento del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas no cuenta con suficientes recursos financieros para introducir las medidas preventivas de seguridad necesarias para hacer frente a cualquier posible amenaza que pudiera surgir en todos los lugares en que operan las organizaciones del sistema. **El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas se basa en un análisis estructurado de riesgos, lo que significa que deben aplicarse oportunamente medidas de seguridad acordes a los riesgos específicos que se puedan plantear. Esto supone que, para que el sistema sea eficaz, debe contar con recursos que estén preparados para ser enviados, ya sean humanos y/o equipo, y una logística y comunicaciones eficaces y flexibles. Por otra parte, las limitaciones financieras que afrontan las organizaciones y los limitados recursos de seguridad disponibles en cada organización hacen necesario un intercambio y un uso bien coordinado de los recursos de seguridad actualmente fragmentados y dispersos por todo el sistema de las Naciones Unidas.**

El Departamento de Seguridad es la entidad responsable de los aspectos de seguridad de la gestión de crisis. También disfruta de una situación ideal, con vinculaciones que le permiten reunir recursos, como las fuerzas de mantenimiento de la paz y los mecanismos logísticos de todo el sistema de las Naciones Unidas, para prestar asistencia en la respuesta a las crisis y coordinar la consiguiente presentación de información. Ninguna otra entidad del sistema de las Naciones Unidas está en condiciones análogas para dirigir estas actividades:

- **Una serie de problemas operacionales, de liderazgo y de dotación de personal que se vienen observando de manera persistente podrían afectar negativamente el impacto de una crisis de seguridad. El Departamento de Seguridad es responsable de la protección y seguridad del personal sobre el terreno. Sin embargo, las responsabilidades operacionales relativas a muchos funcionarios siguen estando fragmentadas por todo el sistema. La multiplicidad de órganos del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas que se ocupan de las crisis de seguridad en diferentes niveles y que ofrecen distintos servicios y apoyo, cada uno con sus propios procedimientos de contratación y situaciones contractuales, podría inducir a confusión. La fragmentación genera una duplicación de esfuerzos e ineficiencias, lo que puede tener un efecto negativo en el impacto de una crisis. Todos los elementos operacionales, logísticos y de organización de la respuesta inmediata del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas ante una crisis de seguridad deben simplificarse y enunciarse con claridad.**

- **La política de gestión de crisis: una labor en curso.** Los Inspectores se complacen en destacar que en 2016 se aprobó una política de gestión de crisis. Se trata de un documento importante que tiene por objeto lograr una respuesta coherente y eficaz a las crisis en todo el sistema de las Naciones Unidas. La política aporta claridad respecto de las funciones y obligaciones, la estructura de la adopción de decisiones, la coordinación, el intercambio de información y las comunicaciones. Aunque todavía no se aplica a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sí se aplica a los miembros del Comité de Políticas y el grupo de trabajo de gestión de crisis de las Naciones Unidas. Todas las entidades de las Naciones Unidas que tienen presencia en lugares de destino fuera de la sede y que son miembros del grupo de trabajo deben velar por que en el terreno se divulguen orientaciones adecuadas y carpetas de material sobre la gestión de crisis.
- En junio de 2015, la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad aprobó la creación de un grupo de trabajo encargado de elaborar una política del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas sobre la gestión de crisis de protección y seguridad sobre el terreno. En el nuevo *Manual de políticas de seguridad* se incluirá una sección dedicada a la gestión de las crisis sobre el terreno y se prevé que la Red lo apruebe en 2017.
- **La capacidad de refuerzo es un aspecto que debe seguir mejorándose**, de acuerdo con las opiniones expresadas por los funcionarios entrevistados sobre el terreno. El Departamento de Seguridad es consciente de esa necesidad, como reconoció en su examen estratégico. Sin embargo, no tiene un equipo de reserva permanente de profesionales de la seguridad listos para ser desplegados cuando sea necesario. En lugar de ello, los despliegues rápidos utilizan los recursos existentes del Departamento de Seguridad, del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del Departamento de Asuntos Políticos y de otras organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Desde 2012, el Departamento de Seguridad ha reforzado su capacidad de respuesta, incluidos los despliegues proactivos mediante oficiales de seguridad de refuerzo. La falta de capacidad permanente de seguridad exige redistribuir los recursos que están disponibles en otros lugares de destino pero que son necesarios para reforzar la seguridad en otra zona o atender a una amenaza a la seguridad o incluso un acontecimiento ordinario. Esto a menudo conduce a la retirada de tropas o de personal de seguridad, en detrimento de la seguridad del lugar de destino o del complejo que los aporta, con lo que se exige un esfuerzo adicional a los ya limitados recursos disponibles y se excede la capacidad del personal de seguridad en el lugar de destino del que parte dicho personal.

Recursos y finanzas

La cuestión de la financiación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas es de larga data. En el último decenio se han celebrado amplios debates en distintos foros, en particular a nivel de todo el sistema en el marco de la Comisión de Alto Nivel sobre Gestión; se han establecido varios grupos de trabajo y se han examinado diferentes modalidades de financiación y participación en la financiación de los gastos. La solución a este complejo problema ha sido objeto de prolongados debates de profesionales de la seguridad y de las finanzas de las distintas entidades que integran el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Los Inspectores esperan que la información y las propuestas que se incluyen en el presente informe puedan servir de base en el debate actual sobre la financiación.

El Secretario General, en su propuesta de un nuevo régimen de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas³, sugirió que el sistema se financiase con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En el informe del Grupo Independiente y en otros estudios elaborados por expertos independientes se ha observado la fragmentación y la escasez de los recursos necesarios para hacer frente a las amenazas a la seguridad a las que está sujeto el sistema de las Naciones Unidas. Todos los estudios coincidieron en que el

³ Véase A/59/365, párr. 63.

problema es de carácter sistémico y recomendaron una financiación suficiente y sostenible de la protección y la seguridad. Sin embargo, en su resolución 59/276, en la que decidió establecer el Departamento de Seguridad, la Asamblea General decidió también mantener los arreglos anteriores para la participación en la financiación de los gastos con respecto a la protección y la seguridad. A pesar de las solicitudes ulteriores, la Asamblea, si bien ha reconocido las dificultades prácticas relacionadas con la participación de las organizaciones en la financiación de los gastos, ha decidido mantener los arreglos existentes para la participación en la financiación de los gastos por concepto de protección y seguridad.

Los Inspectores comparten la opinión del Grupo Independiente sobre la Seguridad del Personal y los Locales de las Naciones Unidas en Todo el Mundo; su conclusión, tras analizar a fondo las opiniones expresadas por los funcionarios, tanto en lugares de destino sobre el terreno como en las sedes, es que una fuente única de financiación sería más fácil de administrar que los engorrosos mecanismos actuales de participación en la financiación de los gastos; también mejoraría la transparencia exigida por los organismos, fondos y programas, facilitando al mismo tiempo la rendición de cuentas con respecto a la utilización de los recursos de protección y seguridad:

- El actual modelo de financiación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas es complejo y muestra una clara fragmentación de las fuentes de financiación, agravada por las diferentes prácticas presupuestarias y los distintos ciclos presupuestarios aplicados por las diversas entidades. El mismo grado de complejidad se aplica a los mecanismos de gobernanza; si bien los distintos órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas participan en la aprobación de los recursos de seguridad, ninguno de ellos tiene una visión integral de las necesidades de seguridad a nivel mundial ni del nivel de recursos movilizados en todo el sistema.
- **El carácter híbrido de las fuentes presupuestarias y su inherente falta de flexibilidad no favorecen un sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas que se base en un análisis estructurado de los riesgos y esté diseñado para responder de manera oportuna a las situaciones de crisis mediante la redistribución rápida de los recursos humanos o financieros correspondientes.**
- **A juicio de los Inspectores, disponer de un sistema de gestión de la seguridad verdaderamente unificado es un objetivo fundamental; la financiación central de ese sistema sería la forma más eficaz de salvaguardar su unidad y su solidez operacional. En el momento actual, crear un sistema así requeriría, bien que las Naciones Unidas financiaran las necesidades de seguridad desde el principio con cargo a su presupuesto ordinario, bien que los clientes de los servicios de seguridad —es decir, los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad— establecieran un fondo fiduciario, con un acuerdo inicial sobre los servicios que se habrían de prestar y los costos asociados. Los Inspectores alientan al Departamento de Seguridad y a los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad a que adopten para la cuestión un enfoque basado en los resultados mediante el establecimiento de los resultados previstos desde la fase de planificación, alcancen un acuerdo sobre los indicadores de medición y asignen los recursos correspondientes.**

Recomendaciones a órganos legislativos

Recomendación 8

La Asamblea General debería solicitar al Secretario General que prepare, en consulta con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la JJE y sus redes apropiadas, una propuesta de modelo de financiación de la protección y la seguridad que proporcione al Departamento de Seguridad un presupuesto transparente, sostenible y previsible y la flexibilidad necesaria para hacer frente a las crisis imprevistas, para que sea examinada por la Asamblea en su septuagésimo segundo período de sesiones.

Otras recomendaciones

Recomendación 1

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por conducto de los respectivos oficiales designados y en coordinación con el Departamento de Seguridad y la Oficina de Asuntos Jurídicos, deberían asegurar que, a más tardar en abril de 2018:

- Los acuerdos con el país anfitrión vigentes en sus respectivas organizaciones reflejen las actuales amenazas a la seguridad y contengan las medidas de seguridad acordes y necesarias para proteger al personal y los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- Los futuros acuerdos con el país anfitrión contengan un anexo sobre la seguridad que refleje la responsabilidad principal del país anfitrión con respecto a la seguridad del personal y los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- Los acuerdos vigentes y futuros con el país anfitrión se revisen periódicamente para que reflejen los cambios en los entornos de seguridad respectivos y se adapten a ellos.

Recomendación 2

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por conducto de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad y el Departamento de Seguridad, deberían velar por que, a más tardar en enero de 2018, se finalice una política integral de seguridad vial para todo el sistema y esté lista para ser aplicada en cada una de sus respectivas organizaciones.

Recomendación 3

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían asegurarse de que, como muy tarde en enero de 2018, los distintos sistemas de evaluación del desempeño de todo el personal de sus respectivas organizaciones incluyan mecanismos adecuados de vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad en consonancia con el nivel de riesgo declarado para cada lugar de destino.

Recomendación 4

El Departamento de Seguridad, en coordinación con los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los respectivos oficiales designados, debería velar por que, como muy tarde en enero 2018, se disponga de planes de evacuación en cada lugar donde operen esas organizaciones, se distribuyan dichos planes al personal y se pongan a prueba periódicamente, cuando sea posible, en coordinación con las autoridades locales.

Recomendación 5

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, a más tardar en enero de 2018, incorporar indicadores de cumplimiento de las normas de protección y seguridad en las evaluaciones del desempeño en todos los niveles de la administración, incluido el personal directivo superior.

Recomendación 6

El Departamento de Seguridad, en consulta con la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, debería, a más tardar en enero de 2018, incrementar la capacidad de análisis de los medios sociales y otras fuentes pertinentes de macrodatos estableciendo una unidad centralizada encargada del análisis periódico de la información relacionada con la seguridad y su rápida difusión a todo el sistema.

Recomendación 7

El Secretario General Adjunto de Seguridad, en su calidad de Presidente de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, debería, a más tardar en enero de 2018, elaborar una política sobre el refuerzo de seguridad para todo el sistema, que incluya los procedimientos operativos estándar necesarios, con miras a aclarar los recursos permanentes de refuerzo y las funciones y responsabilidades respectivas de los distintos agentes del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		iii
Siglas		xv
I. Introducción	1–22	1
A. Información general	3–9	1
B. Objetivo	10	2
C. Alcance	11–16	2
D. Metodología	17–22	4
II. Consideraciones relativas a los países anfitriones	23–30	5
III. La cultura de la seguridad	31–81	7
A. Necesidad de una cultura de la seguridad: el sistema de las Naciones Unidas es un blanco	31–39	7
B. La protección del personal	40–42	10
C. Seguridad vial	43–49	11
D. La cultura de la seguridad: una labor en curso	50–59	13
E. Mantenimiento de la concienciación sobre la seguridad: escasez de ejercicios de protección y seguridad	60–65	15
F. Mantenimiento de la concienciación sobre la seguridad: el papel de la administración	66–76	16
G. Mantenimiento de la concienciación del personal sobre la seguridad mediante la información	77–81	19
IV. La gestión de la información relacionada con la seguridad	82–102	22
A. El ciclo de información	82–87	22
B. Análisis de la información sobre la seguridad	88–93	23
C. Intercambio y distribución de la información sobre la seguridad: el CMAM, el CIOS y otros sistemas	94–102	25
V. Normas de protección y seguridad	103–132	28
A. Fortalecimiento de las competencias de protección y seguridad mediante una capacitación común	104–113	28
B. Necesidad de normalización del equipo y las prácticas de mantenimiento y adquisición	114–132	30
VI. Gestión de las crisis de seguridad y capacidad de refuerzo	133–184	35
A. Marco integrado de gestión de crisis en el conjunto de las Naciones Unidas	133–141	35
B. La gestión de crisis: necesidad de un mayor fortalecimiento	142–149	37
C. La política de gestión de crisis: una labor en curso	150–153	38
D. Capacidad de refuerzo	154–165	39
E. Capacitación y apoyo psicológico	166–170	43
F. Cuestiones de liderazgo	171–174	44
G. Respuesta inmediata local a una crisis de seguridad	175–177	45
H. Cuestiones relacionadas con la dotación de personal	178–184	45

VII.	Recursos y finanzas.....	185–218	48
A.	Antecedentes.....	186–189	48
B.	El actual modelo de financiación: un rompecabezas complejo.....	190–197	49
C.	Efectos de la financiación y conclusiones pertinentes	198–207	50
D.	Presupuesto del Departamento de Seguridad.....	208–212	53
E.	Propuestas para mejorar el actual modelo de financiación	213–218	54
Anexos			
I.	Prorrateo de las organizaciones participantes y montos correspondientes en el presupuesto del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas para 2016/17 (en dólares de los Estados Unidos)		56
II.	Síntesis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección		58

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
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCO	Centros Conjuntos de Operaciones
CCONU	Centro de Crisis y Operaciones de las Naciones Unidas
CIOS	Centro de Información y Operaciones de Seguridad
CMAM	Centros Mixtos de Análisis de la Misión
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNMISS	Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

I. Introducción

1. En el marco de su programa de trabajo para 2014, la Dependencia Común de Inspección llevó a cabo un examen de la protección y la seguridad del personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El examen había sido propuesto por la Dependencia tras realizar un estudio de viabilidad sobre el tema en 2013; el estudio había permitido llegar a la conclusión de que existía un gran interés de las distintas partes afectadas, entre ellas los Estados Miembros y las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección.
2. La protección y la seguridad del personal de las Naciones Unidas han figurado persistentemente entre las prioridades de la Organización y han sido objeto de su proceso de reforma. Se otorga gran importancia a la protección y la seguridad del personal, y a la sensibilización sobre la seguridad en el terreno, habida cuenta de la cantidad, el tipo y la gravedad de los incidentes de seguridad ocurridos en los últimos años, que han causado heridos y muertos entre el personal de las Naciones Unidas y el personal humanitario.

A. Información general

3. Según su declaración de objetivos, el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas es el conjunto de actores —incluidas las organizaciones—, políticas y procedimientos relacionados con el logro de un objetivo global: permitir la realización de las actividades de las Naciones Unidas al tiempo que se asegura la protección, la seguridad y el bienestar del personal y la seguridad de los locales y bienes de las Naciones Unidas.
4. El primer marco para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas se creó en 2002. En 2009, la JJE aprobó un marco revisado para la rendición de cuentas que incluía funciones y responsabilidades más claras de los actores del sistema a todos los niveles. En su resolución 65/259, la Asamblea General tomó nota del marco revisado para la rendición de cuentas, que posteriormente fue implantado en todo el sistema en 2011⁴.
5. El marco para la rendición de cuentas define las principales responsabilidades con respecto a la protección y la seguridad del personal de las Naciones Unidas: indica que la responsabilidad primordial de la seguridad y protección del personal empleado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sus cónyuges y otros familiares a cargo reconocidos, así como de los bienes de las organizaciones, recae en el Gobierno anfitrión. En el caso de las organizaciones internacionales y sus funcionarios, se considera que el Gobierno tiene una responsabilidad especial en virtud de la Carta de las Naciones Unidas o de los acuerdos celebrados entre el Gobierno y cada organización.
6. Además, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen la responsabilidad, como empleadores, de garantizar que los entornos de trabajo sean seguros aplicando las medidas de mitigación apropiadas y complementando las medidas de seguridad del Gobierno anfitrión cuando los riesgos enfrentados requieran medidas que vayan más allá de las que pueda razonablemente proporcionar el Gobierno anfitrión.
7. La gobernanza del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas incumbe a la JJE, su Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, integrada por los altos directivos que supervisan las funciones de seguridad dentro de cada organización miembro del sistema. La Red revisa las políticas, procedimientos y prácticas vigentes y propuestas del sistema, así como su aplicación, y presenta sus recomendaciones al Comité de Alto Nivel sobre Gestión⁵.
8. El oficial designado y el Grupo de Gestión de la Seguridad son responsables de la aplicación y puesta en práctica del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones

⁴ A/65/320 y Corr.1, párrs. 1 a 22 y anexo I.

⁵ *Ibid.*, párr. 7.

Unidas en el país o la zona designada correspondiente. El funcionario de más alto rango de las Naciones Unidas en el país suele ser designado por el Secretario General como oficial designado para la seguridad y acreditado como tal ante el Gobierno anfitrión. El oficial designado rinde cuentas al Secretario General y recibe su autoridad delegada para tomar decisiones en circunstancias extremas, incluidas las decisiones de trasladar o evacuar al personal. El Grupo está presidido por el oficial designado y está formado por el jefe de cada organización de las Naciones Unidas presente en el lugar de destino y el Asesor Jefe de Seguridad u Oficial Jefe de Seguridad. Los deberes y obligaciones de esos actores están incluidos en el marco para la rendición de cuentas del *Manual de políticas de seguridad* y son impuestos por sus respectivas Juntas Ejecutivas. El Grupo de Gestión de la Seguridad suele incluir a organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales y a delegaciones que han firmado memorandos de entendimiento. El Grupo asesora al oficial designado sobre todas las cuestiones relacionadas con la seguridad. En las misiones de mantenimiento de la paz, en las que el Jefe de Misión actúa como oficial designado, el Grupo también puede incluir a jefes de componentes (por ejemplo, militar y de policía), oficinas o secciones.

9. Sin embargo, el principal órgano de coordinación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas es el Departamento de Seguridad, que debe fortalecer el sistema y proteger las actividades operacionales proporcionando liderazgo, experiencia profesional, apoyo operacional y supervisión. El Departamento de Seguridad fue establecido por la Asamblea General en su resolución 59/276 y reúne en una entidad organizativa las anteriores funciones de gestión de la seguridad de las diferentes entidades de la Secretaría.

B. Objetivo

10. El objetivo inicial del presente examen era evaluar los progresos realizados desde el informe del Grupo Independiente sobre la Seguridad del Personal y los Locales de las Naciones Unidas en Todo el Mundo, en particular las mejoras introducidas por el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas en respuesta a las cuestiones señaladas en dicho informe; determinar si el sistema actual puede responder a los desafíos previstos e imprevistos que enfrenta en todo el mundo; evaluar su coherencia, tanto en la Sede como sobre el terreno; evaluar la eficacia en función de los costos del sistema, es decir, si este hace un uso óptimo de los recursos de sus principales participantes; y determinar las carencias y las mejoras necesarias en su dotación de recursos, su gobernanza y su gestión.

C. Alcance

11. El presente examen se refiere a todo el sistema. Abarca las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados, pero se centra en las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección y en los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad. Sin embargo, el examen estratégico del Departamento de Seguridad proporcionó más información con la que elaborar el presente informe. A raíz del examen del Departamento se señalaron varias esferas que debían ser reforzadas y se decidió prestar una atención inmediata al análisis de la seguridad, la seguridad física y la elaboración de una estrategia para la disponibilidad de recursos de refuerzo. El Departamento también se propuso seguir desarrollando y mejorando las siguientes esferas: las funciones de apoyo en la sede; el proceso de gestión de riesgos de seguridad; la evaluación cualitativa de la protección y la seguridad; la gestión de crisis; el apoyo a las políticas; las enseñanzas extraídas y mejores prácticas; la escolta; la gestión de armas de fuego; la gestión de tomas de rehenes; y las políticas y normas de protección.

12. Además, el examen llevado a cabo por el Departamento de Seguridad estudió su relación con el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y señaló la necesidad de examinarlo más a fondo a fin de determinar si es el medio más efectivo y eficaz de proporcionar protección y seguridad a todo el sistema de las Naciones Unidas y si refleja el entorno de trabajo actual y futuro y, por consiguiente, es “apto para su fin”.

13. En el presente examen no se tratan las cuestiones internas relacionadas con el Departamento de Seguridad, evitando así la duplicación de esfuerzos y la superposición con el propio examen del Departamento. Sin embargo, el examen se basa en el trabajo realizado por el Departamento y se centra en la necesidad mencionada y en los servicios que el Departamento, en cuanto actor principal del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, debe prestar eficazmente al sistema de las Naciones Unidas. En el examen se tratan cuestiones estratégicas que afectan todo el sistema, pero no se estudian determinadas áreas técnicas de la protección y la seguridad (como la aviación o las tecnologías marítimas y de la información), que deberían ser objeto de exámenes específicos realizados por separado con la ayuda de expertos cualificados.

14. El presente examen no tiene por objeto realizar un seguimiento exhaustivo de las 46 recomendaciones incluidas en el informe del Grupo Independiente. Sin embargo, una percepción general, que puede confirmarse en el examen, es que algunas de esas recomendaciones siguen sin ponerse en práctica. No obstante, uno de los objetivos del examen es evaluar la mejora del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas en respuesta a las cuestiones señaladas en el mencionado informe. En ese sentido, cabe señalar que en el informe del Grupo Independiente se evaluaron las cuestiones estratégicas que son vitales para incrementar la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas, así como las amenazas y los riesgos cambiantes que enfrentan. También se examinaron las vulnerabilidades de las operaciones de las Naciones Unidas en todo el mundo. Además, se estudiaron las respuestas específicas de los países anfitriones y se señalaron las enseñanzas fundamentales extraídas de los informes anteriores. En su informe, el Grupo Independiente formuló una serie de recomendaciones relativas a la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y el mantenimiento de la paz, así como a cambios administrativos y estructurales en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En resumen, el informe destacó la necesidad de: la estrategia de las operaciones y el apoyo a estas; una doctrina sólida; la existencia de mandatos de mantenimiento de la paz realistas; una nueva capacidad de gestión de la información y análisis estratégico; mejorar la orientación y el liderazgo de las misiones; disponer de normas de despliegue rápido; mejorar la capacidad de la sede para planear las operaciones de paz y darles apoyo; y establecer fuerzas de misión integradas.

15. En su informe, el Grupo Independiente destacó varios puntos, entre ellos: a) una gran necesidad de capacidad unificada en materia de políticas, normas y coordinación; b) comunicación y cumplimiento; c) nuevas mejoras en el intercambio de información relativa a la seguridad, el análisis de amenazas, la evaluación de riesgos y la planificación de contingencia; d) otros aspectos de la gestión de riesgos de seguridad, incluidas las medidas de protección para los locales de las Naciones Unidas; e) la necesidad de una cultura de la seguridad y un cambio de mentalidad para pasar del enfoque de “cuándo marcharse” al de “cómo permanecer”; f) la capacidad para responder a los complejos y cambiantes desafíos de seguridad que enfrenta el personal de las Naciones Unidas; g) la necesidad de aclarar mejor las funciones y la rendición de cuentas para garantizar el pleno cumplimiento del marco general de seguridad de las Naciones Unidas y sus requisitos; y h) un conjunto eficaz de medidas de seguridad para el personal en los lugares de destino sobre el terreno. Por último, en el examen se formularon críticas a la complejidad y fragmentación del modelo de financiación de la seguridad, y se señaló que el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la protección sobre el terreno carecía de apoyo político y financiero, tanto de la Sede de las Naciones Unidas como de los Estados Miembros.

16. Los Inspectores creen que debería prestarse especial atención a las “cuestiones estratégicas” que son vitales para incrementar la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas, así como a las amenazas y los riesgos cambiantes que enfrenta el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. En su opinión, las distintas cuestiones señaladas por el Grupo Independiente pueden agruparse en cinco esferas estratégicas diferentes: **la cultura de la seguridad, la gestión de la información relacionada con la seguridad, las normas de protección y seguridad, la gestión de crisis de seguridad y la capacidad de refuerzo, y los recursos y finanzas.**

D. Metodología

17. De conformidad con las normas, directrices y procedimientos de trabajo internos de la Dependencia Común de Inspección, para preparar el presente informe se realizó un examen documental preliminar, cuestionarios a las organizaciones, entrevistas, grupos de discusión con personal internacional y nacional, y análisis a fondo. Se enviaron cuestionarios detallados a todas las organizaciones participantes. Sobre la base de las respuestas recibidas, los Inspectores realizaron entrevistas con funcionarios —tanto de la administración como del personal— de las organizaciones participantes y recabaron la opinión de los representantes pertinentes de los Estados Miembros. Los Inspectores celebraron entrevistas en la Sede (Nueva York, Ginebra y Roma) y realizaron misiones sobre el terreno en los siguientes países: Etiopía, Haití, Kenya, Líbano (norte y sur), República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y Uganda. Además, dos altos consultores de seguridad proporcionaron conocimientos técnicos. Los Inspectores enviaron el proyecto de informe a las organizaciones participantes para que formularan sus comentarios, que se tuvieron en cuenta en la versión final del informe.

18. Cabe señalar que, como resultado adicional de las misiones sobre el terreno realizadas, la Dependencia Común de Inspección preparó una carta de recomendaciones confidencial⁶ que remitió al Departamento de Seguridad con el fin de dar a conocer a la administración superior las conclusiones específicas extraídas de las misiones sobre el terreno. La carta contenía recomendaciones para abordar las cuestiones que, a juicio de los Inspectores, debían solucionarse.

19. En una reunión celebrada el 23 de junio de 2015 en Montreux (Suiza), los Inspectores tuvieron la ocasión de presentar las conclusiones y recomendaciones derivadas de sus misiones sobre el terreno y de contribuir a un debate general sobre protección y seguridad, además de poder conversar con los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad sobre las cinco esferas estratégicas indicadas. Esas deliberaciones también han servido como referencia para el presente examen.

20. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del estatuto de la Dependencia Común de Inspección, el presente informe se ha ultimado tras realizar una consulta con los Inspectores a fin de que en sus conclusiones y recomendaciones se refleje la opinión colectiva de la Dependencia.

21. Para facilitar el manejo del informe y la implementación y el seguimiento de las recomendaciones que contiene, en el anexo II figura un cuadro en el que se indica si el informe se ha presentado a las organizaciones interesadas para que adopten medidas o solo con fines informativos. En el cuadro se señalan las recomendaciones pertinentes para cada organización y se especifica si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o si el jefe ejecutivo de la organización puede darles curso.

22. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todos aquellos que los ayudaron a preparar el informe, y en particular al Departamento de Seguridad, al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Programa Mundial de Alimentos (PMA) por su apoyo, así como a quienes participaron en las entrevistas y dieron a conocer de tan buen grado sus conocimientos y experiencia.

⁶ JIU/ML/2015/1, disponible en www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2015_1_English.pdf.

II. Consideraciones relativas a los países anfitriones

23. Los Inspectores desean insistir en que la principal responsabilidad de la protección y la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas recae en las autoridades del país anfitrión, lo cual se reconoce ampliamente en el derecho internacional y queda reflejado en múltiples resoluciones de la Asamblea General. Como se señala en el marco para la rendición de cuentas, esa responsabilidad se deriva de la función normal e inherente de todo Gobierno de mantener el orden y proteger a las personas y los bienes dentro de su jurisdicción. En el caso de las organizaciones internacionales y sus funcionarios, se considera que el Gobierno tiene una responsabilidad especial en virtud de la Carta de las Naciones Unidas o de los acuerdos celebrados entre el Gobierno y cada organización.

24. A juicio de los Inspectores, la responsabilidad primordial del país anfitrión y su relación con el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas no encajan en ninguna de las esferas estratégicas previamente definidas para la preparación del presente examen; se trata de una cuestión transversal que afecta varias esferas.

25. El apoyo del Gobierno anfitrión es esencial, por ejemplo respecto del intercambio periódico de información pertinente para la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas. La rapidez en la comunicación de la información pertinente y la adopción de las medidas apropiadas también son esenciales cuando la seguridad del personal está en peligro. La relación con el país anfitrión es crucial para las operaciones en diferentes niveles, como en el caso de la concesión oportuna de visados al personal de seguridad de las Naciones Unidas cuando se necesita realizar despliegues rápidos y de emergencia, o el rápido despacho aduanero del equipo de las Naciones Unidas. Esas cuestiones se analizan más adelante en la sección relativa a cada una de las esferas estratégicas afectadas.

26. La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, hecha en Nueva York el 9 de diciembre de 1994, y su Protocolo Facultativo constituyen un marco jurídico que dispone las medidas de seguridad especiales que deben adoptar los países anfitriones. A junio de 2016, solo 93 Estados habían ratificado la Convención. **Los Inspectores desean alentar a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen la Convención como expresión de su determinación de proteger la vida de quienes trabajan en beneficio de su población local.**

27. En ese sentido, cabe señalar que algunos acuerdos con el país anfitrión se concertaron hace mucho tiempo. Sin embargo, el entorno de seguridad en todo el mundo ha cambiado drásticamente a lo largo de los años, y algunos acuerdos no reflejan las actuales necesidades de seguridad. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) señaló la cuestión en 2010, cuando recomendó que se revisaran las disposiciones sobre seguridad, incluidas las de los acuerdos con el país anfitrión. El Departamento de Seguridad aceptó esa recomendación e inició un proyecto piloto para negociar acuerdos complementarios con los países anfitriones de las sedes de las Naciones Unidas. No obstante, los comentarios recibidos de los funcionarios del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y de los países anfitriones que participaron en el proyecto piloto no fueron positivos, y el proyecto fue abandonado.

28. **Los Inspectores consideran que los acuerdos con el país anfitrión deberían ser coherentes con la responsabilidad primordial de las autoridades del país anfitrión y, por consiguiente, reflejar el contexto específico de seguridad local, entre otros medios con disposiciones pertinentes en materia de seguridad, y actualizarse periódicamente. A ese respecto, alientan a los países anfitriones a que cumplan su obligación y hagan todo lo posible por proporcionar a las organizaciones de las Naciones Unidas el entorno más seguro posible.**

29. **Se podría adjuntar a los acuerdos vigentes y futuros un anexo sobre la seguridad, que se actualice sistemáticamente, a fin de reflejar el entorno de seguridad cambiante y las medidas preventivas que deban adoptar las partes interesadas.**

30. **A fin de lograr un enfoque coherente de la cuestión, el Departamento de Seguridad debería proporcionar apoyo técnico a las organizaciones de las Naciones**

Unidas para la preparación y posterior actualización de los anexos sobre la seguridad específicos. Desde una perspectiva jurídica, y teniendo en cuenta que las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas presentes en un lugar determinado tienen requisitos de seguridad similares con respecto a las autoridades del país anfitrión, la Oficina de Asuntos Jurídicos podría prestar el asesoramiento jurídico necesario y preparar un modelo de anexo común para que lo utilicen las organizaciones de las Naciones Unidas. De conformidad con el marco para la rendición de cuentas, corresponde al oficial designado iniciar y coordinar las negociaciones pertinentes con las autoridades del país anfitrión.

Recomendación 1

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por conducto de los respectivos oficiales designados y en coordinación con el Departamento de Seguridad y la Oficina de Asuntos Jurídicos, deberían asegurar que, a más tardar en abril de 2018:

- Los acuerdos con el país anfitrión vigentes en sus respectivas organizaciones reflejen las actuales amenazas a la seguridad y contengan las medidas de seguridad acordes y necesarias para proteger al personal y los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- Los futuros acuerdos con el país anfitrión contengan un anexo sobre la seguridad que refleje la responsabilidad principal del país anfitrión con respecto a la seguridad del personal y los locales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
- Los acuerdos vigentes y futuros con el país anfitrión se revisen periódicamente para que reflejen los cambios en los entornos de seguridad respectivos y se adapten a ellos.

III. La cultura de la seguridad

A. Necesidad de una cultura de la seguridad: el sistema de las Naciones Unidas es un blanco

31. Una cultura de la protección y la seguridad es la piedra angular de cualquier sistema de seguridad, y proporciona una visión común de la importancia y la necesidad de unos entornos operativos seguros, en los que la protección y la seguridad se consideren un componente intrínseco de las operaciones necesarias para conseguir los objetivos de los programas, y no un gasto general o algo secundario. En aras de la sencillez, el presente examen se refiere simplemente a una “cultura de la seguridad”, e incluye en ese término también el aspecto de la protección. Una cultura de la seguridad ayuda a fomentar la vigilancia y a comprender los diferentes contextos y repercusiones en materia de seguridad de la labor realizada por el personal de las Naciones Unidas, considerando la seguridad no como un obstáculo, sino como un elemento facilitador.

32. La cultura de la seguridad se establece mediante la orientación y la capacitación pertinentes del personal a distintos niveles; el mantenimiento de la sensibilización con ejercicios periódicos y el intercambio de información pertinente; la promoción de las mejores prácticas; y el cumplimiento de las medidas de seguridad y las políticas pertinentes aprobadas a nivel local.

33. El establecimiento de una cultura de la seguridad en todo el sistema es una tarea multidimensional e incesante. Está vinculada a diversos factores de organización, como la historia, las estrategias, los tipos de empleados o los estilos de gestión, e influenciada por ellos. No aparece de la noche a la mañana y exige la participación de varios agentes, entre los que se encuentran no solo los responsables de la seguridad, sino también la administración y el personal directivo superior de las organizaciones, que deberían dar ejemplo. El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas comprende entidades distintas con culturas institucionales (humanitarias, de mantenimiento de la paz, etc.) y mandatos diferentes. Sin embargo, la interacción y la cooperación entre las organizaciones es importante, frecuente y adopta múltiples formas. En algunos casos, los empleados de una organización se encuentran en los locales de otra organización, mientras que en otros, las organizaciones más grandes prestan servicios a las más pequeñas (por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presta servicios de seguridad a las oficinas regionales de la Organización Meteorológica Mundial (OMM)). **Los Inspectores consideran que es posible promover una cultura básica de la seguridad en todo el sistema mediante actividades comunes como la formación o la supervisión, entre otras. Además, están convencidos de que no solo es posible, sino también necesario.**

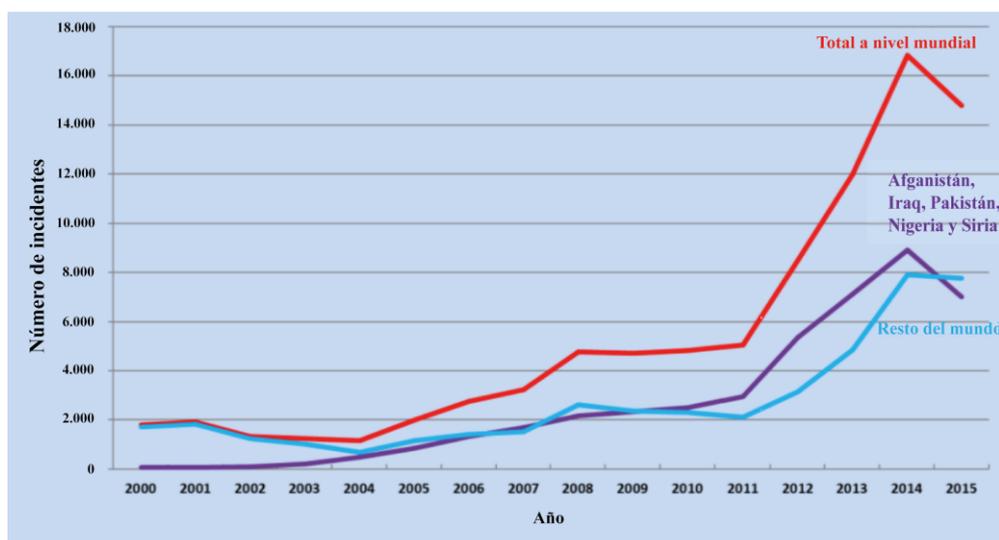
34. El personal de las Naciones Unidas actúa a menudo en entornos de seguridad difíciles, caracterizados por una o más de las siguientes categorías de amenaza definidas en el modelo estructurado de evaluación de la amenaza: conflicto armado, terrorismo, delincuencia, disturbios y peligros. Además de las amenazas generales, como el acoso y el robo (véanse otras categorías en el cuadro 1), el personal de las Naciones Unidas se enfrenta a amenazas adicionales en ciertos lugares, como la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur, por el simple hecho de trabajar para las Naciones Unidas. Se trata de una cuestión grave, en particular para el personal local, como constataron los Inspectores en sus misiones sobre el terreno. En ese sentido, el informe del Grupo Independiente indicó que las Naciones Unidas están en el punto de mira de grupos terroristas por lo que son y por lo que representan, no porque su personal se encuentre en el lugar y en el momento equivocados ni por lo que cualquier parte de la Organización haya hecho en un lugar y en un momento determinados. Por ello, la amenaza no se limita a un solo país o región.

35. Los Inspectores también están convencidos de que el sistema de las Naciones Unidas es un blanco para ciertos grupos terroristas simplemente por lo que es. Los atentados cometidos en el pasado contra las Naciones Unidas demuestran esa afirmación, y los perpetrados en Bagdad (agosto de 2003), Argel (diciembre de 2007), Abuya (agosto

de 2011), Mogadiscio (junio de 2013), Kabul (enero de 2014) y Garowe (abril de 2015) todavía están presentes en nuestra memoria.

36. En los últimos años, las amenazas a la seguridad se han vuelto más difíciles de medir, vigilar o resolver debido al proceso de globalización y su complejidad. Además, según el Índice de Terrorismo Mundial de 2015 del Institute for Economics and Peace⁷, el número de actos terroristas en todo el mundo ha aumentado considerablemente en el último decenio, como se indica en la figura 1. Este aumento es de particular importancia en algunos países en que opera el sistema de las Naciones Unidas.

Figura 1
Incidentes terroristas entre 2000 y 2015



Fuente: Base de datos del Índice de Terrorismo Mundial.

37. Cabe señalar que, según el Institute for Economics and Peace, los actos terroristas aumentaron un 80% en 2014, llegando a su máximo nivel registrado. El mayor aumento anual del número de muertes por terrorismo se registró en 2014, cuando pasó de 18.111 en 2013 a 32.685. El número de personas que han muerto a causa de actos terroristas se ha multiplicado por más de nueve desde 2000⁸. Esta tendencia es preocupante y debe ser tomada en cuenta por el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, que ha elaborado medidas de mitigación pertinentes (por ejemplo, la capacitación, la financiación adicional para las necesidades de las normas mínimas operativas de seguridad y la aplicación de un nuevo modelo de gestión de riesgos de seguridad).

38. Sin embargo, el terrorismo es solo una de las amenazas a las que se expone el personal de las Naciones Unidas, que con frecuencia opera en zonas afectadas por varias categorías de amenazas convergentes en el mismo emplazamiento. Las Naciones Unidas y el personal humanitario siguen expuestos a otros incidentes de seguridad importantes, que en ciertos casos terminaron en secuestro o causaron víctimas mortales y lesiones, así como a otros incidentes como robos, allanamientos de morada, agresiones sexuales graves, violaciones de domicilio, intimidaciones, acosos, detenciones y privaciones de libertad. En el cuadro 1 se indica el número de miembros del personal afectados por diversos tipos de incidentes de seguridad en los últimos cinco años.

⁷ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015*, disponible en <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

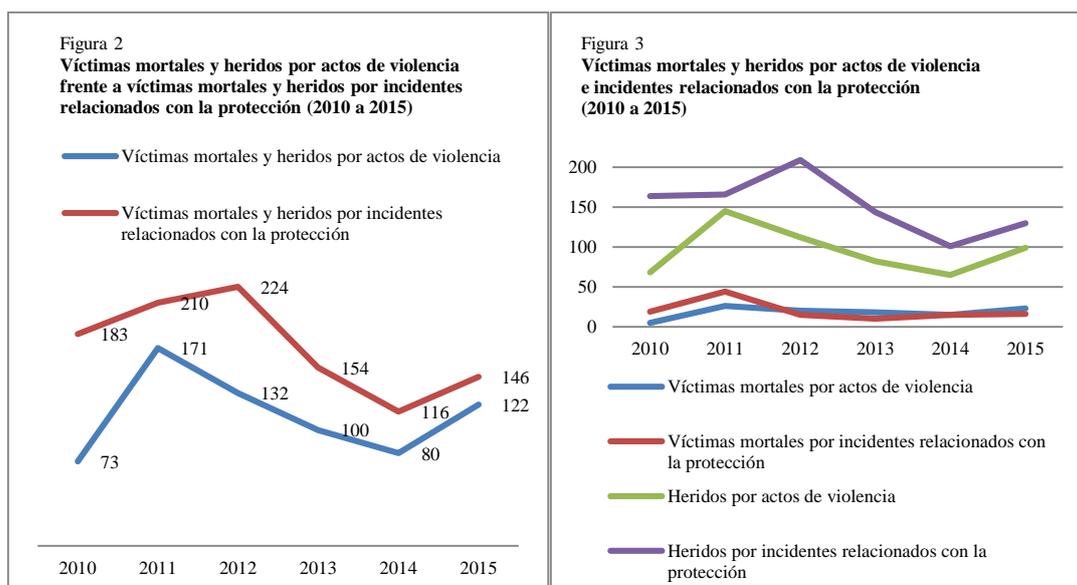
⁸ *Ibid.*

Cuadro 1
Personal civil de las Naciones Unidas afectado por incidentes de seguridad de 2010 a junio de 2016

<i>Categoría de incidentes de protección y seguridad</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Víctimas mortales por actos de violencia	5	26	19	18	15	23	5
Víctimas mortales por incidentes relacionados con la protección	19	44	15	10	15	16	7
Heridos por actos de violencia	68	145	112	82	65	99	33
Heridos por incidentes relacionados con la protección	164	166	209	144	101	130	3
Secuestros	12	21	31	17	6	21	2
Robos	239	417	408	314	530	511	242
Allanamientos de morada	35	20	31	23	37	72	41
Agresiones graves	64	31	44	35	104	81	40
Agresiones sexuales	9	5	4	4	8	12	13
Violaciones de domicilio	385	418	493	322	430	380	150
Intimidaciones	210	224	209	81	149	228	107
Acosos	17	46	52	27	146	177	67
Detenciones y privaciones de libertad	211	195	165	138	128	69	39
Total	1 438	1 759	1 793	1 216	1 734	1 819	749

Fuente: Informe del Secretario General sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas (A/71/395).

39. El cuadro precedente muestra que 2015 registró el mayor número de incidentes de los últimos cinco años. **Los inspectores están preocupados por el aumento del número de actos de violencia contra el personal de las Naciones Unidas.** En las figuras 2 y 3 se muestra una comparación entre las muertes y lesiones causadas por actos de violencia y las resultantes de incidentes relacionados con la protección (como los accidentes de tránsito) en el período comprendido entre 2010 y 2015. Como muestra la figura 3, el número de muertes causadas por incidentes relacionados con la protección de 2012 a 2015 es muy similar al número de muertes provocadas por actos de violencia. Si bien el número de incidentes relacionados con la protección puede reducirse, ya que esta depende principalmente de factores internos sobre los que se puede actuar (por ejemplo, un comportamiento más seguro, el cumplimiento de las normas o controles más estrictos), los actos de violencia son más difíciles de predecir, ya que son causados principalmente por factores externos que con frecuencia escapan al control de las organizaciones.



B. La protección del personal

40. La cultura de la seguridad se refleja en el enfoque que adopta el personal en el desempeño de todos los tipos de funciones, incluidas las rutinarias. **La protección del personal puede mejorarse simplemente mediante la promoción y la adopción de una cultura de la seguridad. Sin embargo, la protección del personal no es solo responsabilidad de este; las organizaciones de las Naciones Unidas tienen una responsabilidad como empleadores.** En ese sentido, el marco para la rendición de cuentas es muy claro en cuanto a la responsabilidad de la administración superior, e indica que el Secretario General delega en el Secretario General Adjunto de Seguridad la facultad de adoptar decisiones ejecutivas pertinentes para la protección y la seguridad generales del personal de las Naciones Unidas, sus locales y sus bienes sobre el terreno y en las sedes. Además, los Inspectores consideran que los Jefes Ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas tienen una responsabilidad equivalente en lo relativo a la protección del personal en sus respectivas organizaciones. En ese sentido, el marco para la rendición de cuentas establece que los Jefes Ejecutivos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas son responsables ante el Secretario General de garantizar que se cumpla el objetivo del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas dentro de sus respectivas organizaciones, sin perjuicio de su responsabilidad ante sus propios órganos rectores y legislativos. El oficial designado y el Grupo de Gestión de la Seguridad son responsables de la protección del personal en el país o la zona designada.

41. **El oficial designado y el Grupo de Gestión de la Seguridad deberían garantizar que las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en un lugar determinado cumplan las normas de protección pertinentes del país anfitrión y colaboren con los órganos locales encargados de la protección civil, siempre que sea posible.** A fin de proteger los locales de las Naciones Unidas y la vida del personal, es extremadamente importante tener acceso directo y procedimientos bien coordinados entre las organizaciones de las Naciones Unidas y los servicios de protección civil locales (por ejemplo, los servicios de bomberos, los servicios de salud, incluidos los hospitales y los servicios de ambulancia, y la policía local).

42. Como se describe en los párrafos siguientes y en la mencionada carta confidencial preparada por la Dependencia Común de Inspección, **los Inspectores tuvieron la oportunidad de observar deficiencias en la aplicación de las políticas de protección y seguridad sobre el terreno y, en ese sentido, recuerdan la necesidad de que las organizaciones de las Naciones Unidas cumplan con su obligación como empleadores respetando las normas laborales internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, incluidas las recomendaciones pertinentes, en particular el Convenio sobre Seguridad**

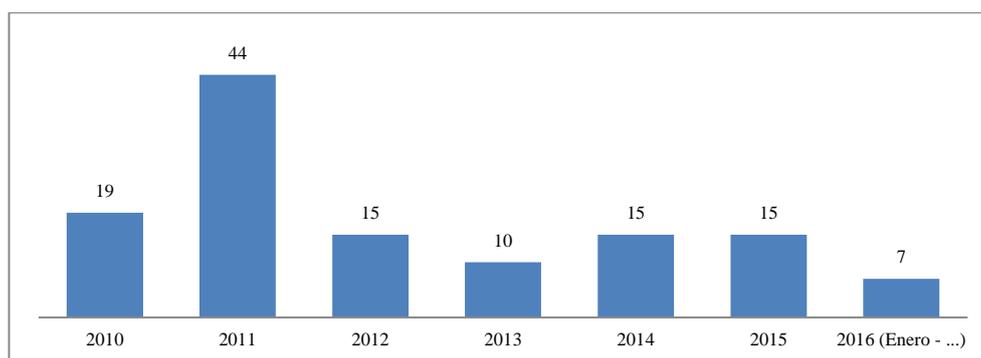
y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

C. Seguridad vial

43. Una de las actividades más peligrosas para el personal de las Naciones Unidas, como se desprende del número de incidentes, es el transporte por carretera. El número de muertes causadas por accidentes de tránsito sigue siendo elevado en comparación con las provocadas por actos de violencia, con un promedio superior a 15 muertes por año, como se refleja en la figura 4.

Figura 4

Muertes por accidentes de tránsito (2010 a junio de 2016)



Fuente: Informe del Secretario General sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas (A/70/383) y datos del Departamento de Seguridad.

44. **Los inspectores observaron una aplicación insuficiente de los actuales procedimientos de seguridad vial, así como una falta de respeto por las normas básicas de seguridad.** Los inspectores también observaron deficiencias en la aplicación de la normativa de seguridad vial, como, por ejemplo, que los pasajeros y, a menudo, los conductores no llevaban el cinturón de seguridad, y que no había botiquines de primeros auxilios de ningún tipo en varios vehículos de las Naciones Unidas durante la visita de inspección. Además, las reuniones informativas sobre seguridad destinadas a todas las personas que entren en entornos de alto riesgo en vehículos también deberían incluir una introducción a los dispositivos de comunicación del vehículo y cuáles son las funciones de los pasajeros en caso de incapacitación del conductor. **Es imperativo que se produzca un cambio de actitud respecto de la atención que se presta a la seguridad de los vehículos y a las normas básicas de seguridad. Deberían ejecutarse las disposiciones incluidas en la sección de seguridad vial del *Manual de políticas de seguridad*.** Si no se respetan las normas “menores” (como ponerse el cinturón de seguridad), las más importantes (por ejemplo, las relativas a la conducción imprudente o en estado de embriaguez) nunca se cumplirán. **La administración y el personal de seguridad deben dar ejemplo en todo momento y negarse a estar en un vehículo que no cumpla plenamente las normas de seguridad vial.**

45. De conformidad con lo dispuesto en las normas mínimas operativas de seguridad, todo vehículo debe incluir un botiquín básico de primeros auxilios y se debe formar a los conductores sobre su uso. Se encontraron neumáticos desgastados incluso en zonas como Goma (República Democrática del Congo), donde las carreteras no son más que caminos sin asfaltar. A pesar de las disposiciones de la política en la materia, la mayoría de los vehículos en los que circuló el equipo de la Dependencia Común de Inspección no disponía de elementos de remolque como cadenas o cuerdas. **El mantenimiento de los vehículos no es solo importante para prevenir accidentes: también se puede convertir fácilmente en un problema de seguridad.** Cambiar un neumático pinchado lleva tiempo y puede transformarse en un problema de seguridad cuando hay que hacerlo en determinados lugares. Las normas mínimas operativas de seguridad requieren una sola rueda de repuesto para todos los vehículos, ya sea en las sedes o sobre el terreno. No obstante, a juicio de los

Inspectores, los vehículos pesados presentes sobre el terreno deberían llevar dos neumáticos de recambio o, por lo menos, un kit adicional de reparación de neumáticos.

46. Muchos de los vehículos de las Naciones Unidas que se encuentran en Yuba y en otros lugares están equipados con un dispositivo electrónico que avisa al conductor cuando el vehículo supera el límite de velocidad. Muchos conductores de las Naciones Unidas en misiones rutinarias pasan por alto las alertas del dispositivo y, en ocasiones, conducen a la velocidad que les place, como observó el equipo de la Dependencia Común de Inspección en un viaje por carretera de Goma a Kiwanja, en el que un automóvil de las Naciones Unidas cruzó una aldea a gran velocidad, hasta el punto de poner en peligro a niños y otros peatones que caminaban por las carreteras, causando grandes nubes de polvo que molestaban a los peatones y los soldados, que suelen gritar, gesticular airadamente y arrojar piedras a los vehículos de las Naciones Unidas que van a gran velocidad. El exceso de velocidad y la conducción imprudente deben acarrear consecuencias, y esto es responsabilidad de cada organización del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Se debería establecer y aplicar un sistema de sanciones para los conductores que superen el límite de velocidad o conduzcan de forma temeraria. Como se reconoce en la política de seguridad vial, además de representar un riesgo para la protección y la seguridad del personal, la conducción temeraria de vehículos claramente identificados como bienes de las Naciones Unidas pone en juego la reputación de la Organización, que debe preocuparse por el bienestar de los ciudadanos nacionales.

47. En la República Democrática del Congo, el interlocutor de la administración informó de que los funcionarios que hubieran protagonizado tres incidentes de conducción en estado de embriaguez no podían volver a conducir ningún vehículo de las Naciones Unidas. Sin embargo, los Inspectores supieron que esa medida no se había aplicado a casi ningún miembro del personal, por no decir a ninguno. Los Inspectores consideran que debe haber tolerancia cero hacia cualquier incidente de conducción de vehículos de las Naciones Unidas bajo los efectos del alcohol. En opinión de los Inspectores, deben aplicarse rigurosamente las disposiciones de la política de seguridad vial que prohíben a los choferes conducir, en ninguna situación ni circunstancia, bajo los efectos de ninguna sustancia que pueda alterar su capacidad de manejar el vehículo.

48. En 2015, a raíz de las recomendaciones formuladas en su examen estratégico, el Departamento de Seguridad elaboró un nuevo concepto revisado de cumplimiento. Según este, el profesional de la seguridad de más alto rango debe realizar una evaluación anual de las políticas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, incluida la política de seguridad vial. En su carta confidencial, los Inspectores instaron al Departamento a que **adoptara medidas adicionales para promover el cumplimiento por parte de todo el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno de las disposiciones incluidas en la política de seguridad vial que figura en el *Manual de políticas de seguridad***, combinando amplias campañas informativas con la aplicación de medidas disciplinarias por parte de la administración pertinente. Además, los Inspectores recomendaron encarecidamente la utilización de medidas de recompensa, de conformidad con las propuestas de la política de seguridad vial, a fin de alentar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a ejecutar programas para recompensar a los conductores con un historial de conducción segura. Los Inspectores no tienen conocimiento de ningún plan de recompensa existente hasta la fecha en ninguno de los lugares visitados.

49. Los Inspectores se complacen en destacar que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno⁹ publicó una versión revisada del manual de seguridad vial, y que la seguridad vial figura en el programa de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad para 2016, de conformidad con su recomendación de que se formule una estrategia global de seguridad vial para el sistema de gestión de la seguridad y, de ser necesario, una política integral de seguridad vial, teniendo en cuenta las diversas actividades y necesidades de las organizaciones. En ese sentido, las Naciones Unidas trabajarán en colaboración con el nuevo Enviado Especial para la Seguridad Vial,

⁹ Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, "Road Safety Management in the Field", disponible en http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400554/2016.07_Road%20Safety%20Manual_Oct16.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

nombrado el 29 de abril de 2015¹⁰. Se ha creado un grupo de trabajo de la Red integrado por 13 organizaciones y departamentos distintos en 4 esferas funcionales principales (la seguridad, los servicios médicos, la gestión de los recursos humanos y la gestión del parque automotor) que está trabajando en cooperación con el Enviado Especial. Su labor, sus objetivos y sus plazos fueron plenamente respaldados por la Red en junio de 2016. Los Inspectores esperan que algunas de las cuestiones e ideas mencionadas anteriormente sirvan de base para la preparación de una nueva política integral de seguridad vial para el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por conducto de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad y el Departamento de Seguridad, deberían velar por que, a más tardar en enero de 2018, se finalice una política integral de seguridad vial para todo el sistema y esté lista para ser aplicada en cada una de sus respectivas organizaciones.

D. La cultura de la seguridad: una labor en curso

50. En 2004, el Grupo encargado de esclarecer las responsabilidades relativas a la seguridad en el Iraq publicó un informe¹¹ en el que se indicaba que la Organización y su personal seguirían teniendo que asumir riesgos y que el desafío sería garantizar que la Organización aplicara, en cualquier operación, una serie de medidas de seguridad acordes con el grado de riesgo de dicha operación. Para ello no solo sería necesario disponer de recursos de seguridad, personal y capacitación suficientes, sino también de una cultura de la seguridad dentro de la Organización.

51. El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas indudablemente ha evolucionado desde entonces, pasando de un sistema de seguridad por etapas, considerado una de las principales dificultades afrontadas sobre el terreno, a una filosofía de gestión de riesgos que evalúa “cómo permanecer”, haciendo un uso estructurado del análisis de riesgos. Además, se han elaborado nuevas políticas y la cooperación interinstitucional es más sólida. Sin embargo, los principales desafíos que afronta actualmente el sistema son los mismos que se indican en el párrafo anterior. El sistema debe garantizar la seguridad de aproximadamente 180.000 miembros del personal y 300.000 familiares a cargo en entornos muy diferentes, que van desde grandes ciudades a emplazamientos remotos que con frecuencia están afectados por la delincuencia, los peligros naturales, la inestabilidad social y, a menudo, los conflictos armados. Además, debe proporcionar medidas de prevención y respuestas suficientes a las amenazas mundiales, como el terrorismo. La tarea no es sencilla y plantea enormes desafíos.

52. En 2009, la JJE señaló que miles de hombres y mujeres que trabajaban para el sistema de las Naciones Unidas en todo el mundo se enfrentaban regularmente a actos de violencia y amenazas y que, habida cuenta de las condiciones cada vez más difíciles y peligrosas a las que se enfrentaba el personal, las Naciones Unidas se encontraban en un momento crítico. Añadió que era necesario adoptar medidas drásticas y urgentes para potenciar un marco de seguridad de las Naciones Unidas, y destacó la necesidad de modificar la cultura y la mentalidad y pasar del enfoque de la gestión de la seguridad basado en una evaluación de “cuándo marcharse” a una de “cómo permanecer”¹².

53. Es cierto que se han realizado esfuerzos para incorporar la seguridad en el marco sobre la esencialidad de los programas y promover una nueva cultura de gestión y una nueva visión estratégica, incluido un cambio de política con la exigencia de que se realice un examen de la estructura del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas

¹⁰ Véase el informe del Secretario General sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas (A/70/383), párr. 55.

¹¹ Disponible en www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf.

¹² CEB/2009/HLCM/18, anexo A.

para equilibrar la seguridad con los requisitos de los programas. Sin embargo, los Inspectores, sobre la base de las observaciones que se describen a continuación y las entrevistas realizadas durante sus misiones sobre el terreno, consideran que es necesario fortalecer aún más la cultura de la seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas en todos los niveles, desde la dirección superior hasta el personal e incluyendo a otros trabajadores cuya seguridad pueda ser responsabilidad de las organizaciones.

54. El grado de aplicación de las políticas de seguridad, de cumplimiento de las normas pertinentes y el comportamiento del personal reflejan la cultura de la seguridad existente. Los Inspectores observaron durante las misiones sobre el terreno algunas deficiencias en la aplicación de las medidas de seguridad (entre otras, el control del acceso y las deficiencias en la protección del perímetro, la falta de mantenimiento del equipo de seguridad y protección, una seguridad deficiente de los vehículos, o la no realización de verificaciones por radio). Detectaron diferencias en las medidas de seguridad aplicadas dentro de una zona con el mismo nivel de amenaza a la seguridad. Por ejemplo, en Sudán del Sur, algunos complejos están amurallados y cuentan con entradas vigiladas, mientras que otros no tienen muros, sino solo vallas de tela metálica que, en algunas partes, han sido dobladas por la parte superior o presentan agujeros. Las conclusiones de las misiones sobre el terreno a ocho países, que representan una muestra de entornos de amenaza muy diferentes, incluido el mantenimiento de la paz, señalan la necesidad de reforzar la cultura de seguridad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

55. Habida cuenta de la naturaleza de la labor de las Naciones Unidas, es difícil proporcionar una protección y seguridad domiciliaria absoluta a los funcionarios, especialmente cuando los Gobiernos anfitriones, debido a dificultades económicas o la falta de personal, pueden no estar en condiciones de proporcionar la protección necesaria. En ese sentido, el objetivo principal de las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria era proporcionar al personal un nivel razonable de seguridad en su lugar de residencia, según el nivel de riesgo asignado a un determinado lugar. Una causa común de los problemas de seguridad domiciliaria suele ser la falta de cultura de la seguridad. Por ejemplo, en Haití, los funcionarios entrevistados indicaron que los procedimientos de seguridad física existentes son los habituales. A nivel local, el papel del Departamento de Seguridad es importante, pues es el encargado de garantizar que las medidas de seguridad se apliquen adecuadamente y de mantener la concienciación del personal. Sin embargo, el cumplimiento de las normas es muy bajo (aproximadamente el 40% del total de los funcionarios afectados), debido más a actitudes y comportamientos inadecuados de los residentes que a la evidente falta del personal de seguridad necesario para inspeccionar las viviendas de los funcionarios. Durante los grupos de discusión organizados con el personal de contratación internacional en las distintas misiones sobre el terreno, los Inspectores constataron que el personal no hace suyas las normas y cuestiona lo que a menudo considera un sistema burocrático de reglamentos.

56. Las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria se suprimieron a finales de 2015 y fueron reemplazadas por las medidas de seguridad domiciliaria, que tienen por objeto aclarar y mejorar la antigua política¹³. Los Inspectores celebran estas medidas, ya que quedó claro durante sus visitas sobre el terreno que la aplicación de las normas era baja. En ese sentido, es importante que los órganos de supervisión del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas vigilen de cerca la aplicación de esas medidas.

57. Los Inspectores son conscientes de los esfuerzos realizados por las organizaciones de las Naciones Unidas para elaborar nuevas políticas comunes de seguridad que contribuyan a la creación de una cultura de la seguridad común. Se han logrado avances, ya que se han elaborado nuevas políticas en los dos últimos años (por ejemplo, una versión actualizada del marco “Salvar Vidas Entre Todos”, políticas para los viajes aéreos, el sistema de registro de incidentes de seguridad, medidas de seguridad domiciliaria, la gestión del estrés y el estrés por incidente crítico, las consideraciones de género en la gestión de la seguridad, la dotación de armas al personal de seguridad, los servicios de seguridad privada armada y la función del Departamento de Seguridad). Además, en

¹³ Véase el Field Security Handbook (2006), cap. V, secc. H, disponible en http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/other/un_field_security_handbook.pdf.

diciembre de 2015 se puso en marcha un proceso reforzado de gestión de los riesgos para la seguridad con una nueva política y un nuevo manual. Las áreas objeto de examen que se están considerando o desarrollando incluyen la estrategia de seguridad vial, los riesgos de seguridad domiciliaria para el personal de contratación local y la gestión de las crisis sobre el terreno.

58. Los Inspectores acogen con satisfacción el diálogo periódico entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el contexto de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, y la preparación o actualización planeadas de las políticas de seguridad pertinentes, entre las que deberían recibir prioridad la gestión de crisis sobre el terreno, la seguridad vial y los riesgos de seguridad domiciliaria para el personal de contratación local. Esas áreas fueron objeto de amplias conversaciones y una muestra de los problemas transversales sobre los que se aportó información durante la mayor parte de las entrevistas sobre el terreno. En particular, merece una atención especial la seguridad vial, como se explica a continuación. **Los Inspectores opinan que, si bien puede ser necesario establecer nuevas políticas de seguridad o actualizar las existentes, lo importante sigue siendo principalmente la aplicación y el cumplimiento coherentes de estas últimas.**

59. Los Inspectores se congratulan de la iniciativa adoptada por las organizaciones, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que han incluido la obligatoriedad de la capacitación en materia de seguridad en los sistemas de evaluación y mejoramiento del desempeño de todos los funcionarios a todos los niveles, y que para ello han creado un servicio central para supervisar el cumplimiento. El ACNUR ha publicado orientaciones para los administradores en entornos de alto riesgo y los Jefes de Oficina que tienen esas responsabilidades como coordinadores de seguridad de zona para que incluyan la protección y la seguridad en la evaluación del desempeño. En opinión de los Inspectores, los sistemas de evaluación de la actuación profesional deberían contemplar los requisitos de seguridad específicos del lugar en el que los funcionarios desempeñen sus funciones.

Recomendación 3

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían asegurarse de que, como muy tarde en enero de 2018, los distintos sistemas de evaluación del desempeño de todo el personal de sus respectivas organizaciones incluyan mecanismos adecuados de vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad en consonancia con el nivel de riesgo declarado para cada lugar de destino.

E. Mantenimiento de la concienciación sobre la seguridad: escasez de ejercicios de protección y seguridad

60. Como se mencionó más arriba, la capacitación sobre seguridad es de una importancia fundamental para el desarrollo de una cultura de la seguridad común, pero no es suficiente por sí sola. La concienciación sobre la protección y la seguridad deben mantenerse a lo largo del tiempo, y las aptitudes y los procedimientos relacionados con la seguridad deben someterse a prueba y ponerse en práctica de forma periódica. Además, el cumplimiento de las normas de seguridad, como las verificaciones por radio, y la distribución periódica y puntual de información pertinente sobre seguridad al personal son los principales factores que contribuyen a mantener la concienciación sobre la seguridad.

61. Los Inspectores están convencidos de que algunos ámbitos requieren una atención y una práctica especiales, como las verificaciones periódicas de los procedimientos y planes de seguridad. Esa cuestión se detalla en los párrafos siguientes y se comunicó al Departamento de Seguridad en la mencionada carta de recomendaciones confidencial, dada la responsabilidad del Departamento en cada país.

62. El *Manual de políticas de seguridad*, en su sección sobre las medidas para evitar riesgos, contiene disposiciones para la preparación de planes de traslado y evacuación. Las normas mínimas operativas de seguridad exigen la creación de planes de emergencia y

evacuación para todas las oficinas y locales de las Naciones Unidas. Además, deben efectuarse pruebas de los planes mediante ejercicios al menos cada seis meses. Sin embargo, a pesar de la existencia de políticas y planes, con frecuencia los funcionarios entrevistados informaron de que los simulacros de seguridad solo se realizaban ocasionalmente. En algunos casos se indicó que no se habían llevado a cabo ejercicios de seguridad durante más de seis meses en determinados lugares.

63. Los Inspectores constataron en sus entrevistas sobre el terreno y reuniones de grupos de discusión con el personal que los simulacros del plan de evacuación a menudo eran parciales, pero en su mayoría eran ejercicios teóricos “de mesa”, es decir, ni distribuidos a los miembros del personal ni probados sistemáticamente. Se deberían distribuir los planes de evacuación, los funcionarios deberían ser conscientes de lo que se espera de ellos durante las evacuaciones, y deben difundirse los principales elementos pertinentes para su evacuación. Además, los planes deben ejercitarse. Los Inspectores destacan la necesidad de incluir a las autoridades locales y de coordinarse con ellas en la planificación y los simulacros de los planes de evacuación, siempre que sea posible.

64. Cuando se les preguntó en reuniones de grupos de discusión qué harían si oyeran disparos en el pasillo de su oficina, la mayoría de los encuestados, en diferentes lugares, no tenían una idea clara de lo que podría ser el curso de acción adecuado y, sobre la base de sus declaraciones, los Inspectores llegaron a la conclusión de que ninguno de ellos había sido entrenado para esa situación.

65. Los ejercicios rápidos de seguridad son ejercicios programados que no duran más de 15 minutos, con el objetivo de desarrollar una cultura de la protección y la seguridad y mantener la concienciación y los conocimientos pertinentes del personal. Se reúne a algunos funcionarios y se les expone un problema o una situación relativa a la seguridad (se oyen disparos fuera del edificio, ha explotado un coche bomba, un colega se ha desmayado víctima de un posible infarto, hay un fuerte olor a humo en el edificio, etc.). A continuación se examina la situación, y se pide al personal que formule un plan de acción inmediata. Los sistemas y las reacciones son comprobados por el personal de seguridad, que debería supervisar el ejercicio. Se localizan las salas seguras y se inspeccionan los botiquines de primeros auxilios y los extintores. Deberían llevarse a cabo simulacros en toda la base o la zona al menos una vez cada seis meses para poner a prueba a todo el personal, los sistemas de comunicación y el tiempo de reacción del personal de seguridad y otros servicios de emergencia. En opinión de los Inspectores, el Departamento de Seguridad y los gestores de la seguridad de los organismos, fondos y programas deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas para desarrollar y mantener una cultura de la seguridad entre el personal, en particular realizando ejercicios rápidos de seguridad periódicos (por ejemplo, cada seis meses en las zonas de bajo riesgo, cada tres en las zonas de alto riesgo).

Recomendación 4

El Departamento de Seguridad, en coordinación con los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los respectivos oficiales designados, debería velar por que, como muy tarde en enero de 2018, se disponga de planes de evacuación en cada lugar donde operen esas organizaciones, se distribuyan dichos planes al personal y se pongan a prueba periódicamente, cuando sea posible, en coordinación con las autoridades locales.

F. Mantenimiento de la concienciación sobre la seguridad: el papel de la administración

66. Varias fuentes han reconocido la importancia de la administración para la promoción de una cultura de la seguridad. Se ha descrito a los administradores como el elemento más importante para aumentar la cultura de la seguridad y lograr una gestión de la seguridad

eficaz y apropiada¹⁴, y se ha señalado que se necesita un cambio en la cultura que solo se producirá cuando la administración superior vea la seguridad como un instrumento estratégico para lograr objetivos sustantivos¹⁵. Se ha afirmado también que los administradores son responsables de la seguridad de su personal, quienes, a su vez, tienen la obligación de seguir las instrucciones y los procedimientos destinados a proteger su seguridad¹⁶.

67. Los Inspectores están convencidos del papel fundamental que desempeñan los directores de programas en la promoción de una cultura de la seguridad mediante la facilitación y la promoción del cumplimiento de las normas de seguridad establecidas, y observaron conductas diferentes en ese sentido durante las entrevistas. Los representantes de algunas organizaciones prestan una gran atención al cumplimiento de los requisitos de seguridad y llegan a incluir las disposiciones pertinentes para el adecuado cumplimiento de las normas de seguridad en los mecanismos de evaluación del desempeño individual. Por ejemplo, el representante de un programa indicó que, si un miembro del personal omite dos verificaciones por radio, dicho incumplimiento se anota en su evaluación del desempeño individual. Otros adoptan un enfoque más relajado. Cabe señalar que no todas las disposiciones de las normas mínimas operativas de seguridad son obligatorias. Las normas no tienen un carácter mundial, sino que deben justificarse y aprobarse a nivel local. Las verificaciones por radio solo son obligatorias en los lugares en los que la situación de la seguridad lo requiera. A pesar de que eran necesarias en la mayoría de los lugares visitados por los Inspectores, el equipo constató una realización deficiente y desigual de dichas verificaciones durante varias visitas sobre el terreno. Además, la política de seguridad mínima operativa requiere que se entreguen radios de mano VHF/UHF a todos los funcionarios de contratación internacional, conductores, delegados de seguridad y funcionarios nacionales considerados “esenciales”, y subraya que se deben llevar a cabo verificaciones por radio de manera habitual¹⁷.

68. A menudo existen políticas de seguridad pero no se aplican de manera uniforme. El marco para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas¹⁸ se refiere claramente a la responsabilidad del personal de las Naciones Unidas, e indica que los funcionarios, con independencia de su rango o categoría, tienen la obligación de actuar de conformidad con las políticas, directrices, directivas, planes y procedimientos en materia de seguridad del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y sus organizaciones.

69. El incumplimiento a menudo se convierte en un problema de protección o seguridad. Los Inspectores están firmemente convencidos de que el actual nivel de protección y seguridad del personal se puede mejorar de manera eficaz en función de los costos, simplemente mediante el logro de mayores niveles de cumplimiento de las normas actuales de seguridad. Los administradores sustantivos a todos los niveles son esenciales en ese sentido y deberían rendir cuentas de la aplicación de los protocolos de seguridad en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

70. Un ejemplo de la utilización de las mejores prácticas se encuentra en el UNFPA, donde la protección y la seguridad forman parte integrante de las políticas, los procedimientos y las prácticas institucionales. Un instrumento en línea de gestión del plan de trabajo incluye tareas e indicadores concretos sobre el cumplimiento de las normas de seguridad para el personal directivo, y se realizan evaluaciones a mediados y a finales de año.

¹⁴ Véase el informe del Comité Directivo sobre la Política de Seguridad y la Aplicación de Políticas, disponible en www.unhcr.org/425e72672.pdf.

¹⁵ Véase “Towards a Culture of Security and Accountability”, párr. 16.

¹⁶ Véase la resolución 59/276 de la Asamblea General, párrs. 15 y 16.

¹⁷ Véanse las normas mínimas operativas de seguridad, apéndice 1.2., disponible en [https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operational%20Security%20Standards%20\(2009\).pdf](https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operational%20Security%20Standards%20(2009).pdf).

¹⁸ Disponible en https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf.

71. La administración no solo debe supervisar y asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad, sino que también debe dar ejemplo. Sin embargo, no siempre es así. Durante las entrevistas, los miembros nacionales del personal de seguridad de Yuba y Goma afirmaron que a menudo sufrían intimidaciones por parte de los administradores para que hicieran excepciones o fueran permisivos con ellos en la aplicación de la norma que especifica que se debe mostrar un documento de identidad o detener los vehículos a la entrada de los recintos. En Entebbe, una administradora superior visitante se había quejado oficialmente de que los guardias la pararan, le pidieran su identificación y le preguntaran el propósito de su visita, como era su obligación. En opinión de los Inspectores, **los administradores, incluido el personal directivo superior, deben dar ejemplo mediante el cumplimiento de todos los requisitos de seguridad.**

72. **Hay que hacer más respecto de la aplicación de los reglamentos y las normas actuales con miras a fortalecer la cultura de la seguridad entre el personal de las Naciones Unidas.** Los funcionarios y el personal directivo deben respetar el sistema por igual. El concepto de cumplimiento de las normas de seguridad es un componente clave de cualquier sistema de gestión de la seguridad. Las medidas disciplinarias son necesarias, entre otras cosas, para mantener el respeto por el sistema, y son el último recurso para hacer frente a la conducta profesional indebida de los funcionarios y el personal directivo que deliberadamente contravienen las políticas, normas o reglamentos. El cumplimiento de las normas de seguridad es una cuestión que se ha señalado hace tiempo. Cabe señalar que, al aprobar la creación del Departamento de Seguridad, la Asamblea General pidió al Secretario General y a los Jefes Ejecutivos que reforzaran el cumplimiento de las normas de seguridad, incluidas las medidas disciplinarias¹⁹.

73. Un asunto señalado comúnmente a los Inspectores por los directivos del Departamento de Seguridad, y en todas las misiones sobre el terreno, es que las políticas y el Reglamento y el Estatuto del Personal hacen difícil, si no imposible, sancionar en su debido momento y de manera adecuada a los funcionarios que violan los protocolos de seguridad. Los casos de robo, acoso sexual, conducción imprudente o en estado de embriaguez y otras infracciones graves o leves suelen quedar impunes debido a normas y procedimientos engorrosos que con frecuencia requieren medidas disciplinarias que deben ser aprobadas en las sedes, y estas se encuentran en lugares distantes.

74. Los Inspectores pudieron observar que la dificultad para solucionar las faltas de conducta de manera oportuna y adecuada se veía agravada en los contextos de mantenimiento de la paz, donde la población local tiende a identificar al personal militar como personal de las Naciones Unidas, lo cual resulta comprensible. Se han realizado esfuerzos para mejorar la conducta y la disciplina en las operaciones de mantenimiento de la paz a través del Marco Integrado de Conducta y Disciplina creado en 2012 y la labor de las dependencias de conducta y disciplina. Sin embargo, persisten graves deficiencias más de diez años después de que las Naciones Unidas comenzaran a afrontar la cuestión de la explotación y los abusos sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz. **Los Inspectores están preocupados por la frustración de algunos de los administradores sobre el terreno, que están imposibilitados para hacer frente de manera adecuada a algunos casos de conducta indebida, lo que entraña inevitablemente que se generalice la falta la aplicación.** Cuando se hacen alegaciones contra el personal militar y de policía, las responsabilidades en materia de prevención y ejecución se dispersan entre la misión, la Sede y las capitales nacionales. El sistema actual, en el que la Secretaría hace un seguimiento con los Estados Miembros de las acciones disciplinarias o judiciales adoptadas en esos casos, sigue siendo débil. Las peticiones de la Secretaría a menudo se quedan sin respuesta de los Estados Miembros. En otros casos, los Estados Miembros proporcionan información insuficiente o con retraso. En el caso de las alegaciones contra el personal civil, las investigaciones internas son largas, con un promedio de 16 meses entre 2008 y 2013²⁰.

¹⁹ Véase la resolución 59/276 de la Asamblea General, párrs. 15 y 16.

²⁰ Véase el informe de evaluación de la OSSI núm. IED-15-001, disponible en <https://oios.un.org/page/download2/id/13>.

75. El marco para la rendición de cuentas incluye la responsabilidad de la administración a distintos niveles (por ejemplo, los representantes de las organizaciones que participan en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y los oficiales designados²¹) de adoptar medidas contra el incumplimiento de las políticas, las prácticas y los procedimientos de seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, es necesario que se responda en el momento adecuado a los casos de indisciplina y faltas de conducta. **El retraso o la falta de acción en la resolución de las faltas de conducta y la indisciplina tienen un impacto negativo en la moral y la seguridad del personal, y envía un mensaje erróneo a los funcionarios en general, a las personas interesadas y a las poblaciones locales, cuando se encuentren afectadas.** Las comunidades locales están a menudo mal informadas sobre los procedimientos existentes para denunciar los incidentes de conducta indebida del personal de las Naciones Unidas y sobre las medidas adoptadas para impedir, entre otras cosas, la explotación y los abusos sexuales. **Los Inspectores consideran que las organizaciones deberían adoptar medidas adicionales, incluidos procedimientos informativos y simplificados, para resolver las faltas de conducta y la falta de disciplina, especialmente en las zonas de alto riesgo.**

76. Esta obligación va mucho más allá de la responsabilidad individual del Departamento de Seguridad, y la cuestión debería ser abordada principalmente por las organizaciones o mediante un compromiso del sistema en su conjunto a través del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. No obstante, **los Inspectores subrayan la importancia de hacer frente a las infracciones de las normas de seguridad en el momento adecuado, y proponen que las organizaciones consideren la posibilidad de instaurar procedimientos disciplinarios especiales acelerados, por ejemplo comisiones locales interinstitucionales, que se apliquen solo en las zonas de alto riesgo, en determinadas circunstancias, siguiendo procedimientos bien definidos y cuando se vea amenazada la seguridad del personal.**

Recomendación 5

Los Jefes Ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían, a más tardar en enero de 2018, incorporar indicadores de cumplimiento de las normas de protección y seguridad en las evaluaciones del desempeño en todos los niveles de la administración, incluido el personal directivo superior.

G. Mantenimiento de la concienciación del personal sobre la seguridad mediante la información

77. La gestión de la información sobre seguridad se analiza desde una perspectiva más amplia en la sección IV.C. La presente sección se refiere solamente a los mecanismos de información como elementos para promover una cultura de la seguridad y a su importancia para mantener la concienciación sobre la seguridad. Las organizaciones deben velar, mediante sus administradores, por que su personal, independientemente de su situación contractual o de que sea de contratación internacional o local, reciba los recursos y la información necesarios para desempeñar sus funciones de manera segura, incluida la información sobre los recursos de seguridad disponibles para responder a los diferentes riesgos. Facilitar información pertinente sobre la seguridad no es solo una obligación moral y jurídica, sino también un elemento clave para fomentar la concienciación sobre la seguridad y mantener una cultura de la seguridad.

78. Las normas mínimas operativas de seguridad exigen que a todos los nuevos funcionarios de las Naciones Unidas y sus familiares a cargo reconocidos se les

²¹ El Oficial de Seguridad Designado, acreditado ante el Gobierno anfitrión como tal, rinde cuentas al Secretario General por conducto del Secretario General Adjunto de Seguridad y es responsable de la seguridad del personal de las Naciones Unidas, sus locales y sus bienes en todo el país o zona designada.

proporcione información pertinente sobre la seguridad²². Todo el personal debería asistir también a reuniones informativas de sensibilización cultural apropiadas a su país de asignación antes o inmediatamente después de su llegada. El sistema de las Naciones Unidas funciona en diferentes contextos de seguridad que exigen diferentes tipos de información sobre seguridad y diferentes medios para suministrarla. La decisión de poner en marcha mecanismos de información suele ser adoptada por el Grupo de Gestión de la Seguridad local, integrado por el oficial designado, que actúa como presidente, el jefe de cada organización presente en el lugar de destino y el Asesor u Oficial Jefe de Seguridad. El Grupo asesora al oficial designado sobre todas las cuestiones relacionadas con la seguridad. Con frecuencia, los gastos de los mecanismos de información al personal se comparten en cada país, prorrateados según el número de funcionarios de cada entidad. Los Inspectores pudieron determinar que los recursos disponibles a nivel local suelen condicionar el suministro de información sobre la seguridad.

79. Los mecanismos de suministro de información sobre la seguridad dependen principalmente de la infraestructura de comunicaciones disponible en el país. Sin embargo, en algunos lugares en que la infraestructura de comunicaciones es insuficiente o inexistente, las Naciones Unidas están obligadas a establecer la suya. Al poner a prueba los mecanismos de suministro de información sobre seguridad durante sus misiones sobre el terreno, los Inspectores consideraron especialmente útil el Centro de Información y Operaciones de Seguridad (CIOS). El Centro es una instalación clave para la gestión de las cuestiones de seguridad en una zona de operaciones. Normalmente funciona las 24 horas del día y proporciona información y asesoramiento sobre los incidentes relacionados con la seguridad, reuniendo información de distintas fuentes, como los miembros del personal, que a menudo dan la dirección de su domicilio y su número de teléfono móvil para que se incluyan en el servicio de difusión de mensajes de texto (SMS), cuando se dispone de él, y en el plan de seguridad y los sistemas de notificación de emergencias. El Centro se comunica con el personal por diferentes medios, como la radio, los SMS y los mensajes de correo electrónico, y proporciona funcionalidades diferentes según el contexto local. Por ejemplo, en Sudán del Sur, prepara actualizaciones diarias, notas informativas y análisis para el Grupo de Gestión de la Seguridad, la célula de seguridad, las ONG y las reuniones informativas sobre seguridad diplomática; actúa como canal para reunir información relacionada con la seguridad del Departamento de Seguridad y del Oficial de Coordinación de la Seguridad sobre el Terreno; y divulga información a la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la comunidad internacional. Por último, el Centro coordina el apoyo de emergencia en materia de seguridad, ofreciendo orientación y asesoramiento al personal, por ejemplo en caso de evacuación o traslado.

80. Además de los recursos mencionados anteriormente, las tecnologías modernas de análisis pueden facilitar aún más la utilización de las redes sociales como fuente de información sobre la seguridad y para ofrecer al personal conciencia situacional casi en tiempo real, en particular sobre los sucesos en curso. Asimismo, la utilización coordinada de las tecnologías de la información existentes podría mejorar el intercambio y divulgación de información. A este respecto, la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de las Naciones Unidas ha elaborado instrumentos de análisis y visualización, así como de integración transparente de los sistemas existentes.

81. Aunque el papel de Internet y los medios sociales como instigadores de la violencia ha sido calificado de extremadamente alarmante²³, los medios sociales también pueden ser una fuente esencial de información en materia de protección y seguridad mediante el uso de

²² Por ejemplo, una reunión de orientación sobre la seguridad específica del país; un resumen o extracto de los planes de seguridad y de evacuación nacionales; el plan de seguridad pertinente específico del país o la zona; las políticas y los procedimientos operativos estándar; información sobre el cumplimiento de todas las políticas de seguridad de las Naciones Unidas; una copia de las normas mínimas operativas de seguridad y las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria aplicables al lugar de destino; una reunión informativa y un documento sobre los servicios médicos y cómo obtenerlos; una copia del protocolo de profilaxis después de la exposición del país; y los procedimientos en caso de exposición al VIH/SIDA.

²³ Véase A/71/395, párr. 6.

instrumentos de análisis de datos. En el caso de los desastres naturales, por ejemplo, algunas organizaciones humanitarias, como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), utilizan las redes sociales y la Digital Humanitarian Network²⁴ para ofrecer servicios de respuesta y socorro basados en la información a las comunidades afectadas. Sin embargo, el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas no hace un uso estructurado de las fuentes pertinentes de macrodatos, incluidos los medios sociales, ni dispone de una unidad especializada dedicada al análisis de la información relacionada con la seguridad y su difusión a todo el sistema. Los medios sociales son mundiales y, por ello, un único centro de análisis de la información debidamente equipado con instrumentos de análisis de datos debería ser suficiente para dar información al sistema en su conjunto. En opinión de los Inspectores, esta es una responsabilidad del Departamento de Seguridad, y el Centro de Crisis y Operaciones de las Naciones Unidas, que se describe en los párrafos siguientes, debería ser la ubicación de esta iniciativa, sin perjuicio del hecho de que los distintos organismos tienen capacidades e intereses en este ámbito y están dispuestos a coordinarse y dar a conocer sus aportaciones. Por ejemplo, el ACNUR evalúa y analiza los datos relativos a las tendencias mundiales en las actitudes y la receptividad hacia los refugiados y, cuando dichos datos tienen repercusiones transversales para la seguridad, intercambia información con sus servicios de seguridad sobre el terreno.

Recomendación 6

El Departamento de Seguridad, en consulta con la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, debería, a más tardar en enero de 2018, incrementar la capacidad de análisis de los medios sociales y otras fuentes pertinentes de macrodatos estableciendo una unidad centralizada encargada del análisis periódico de la información relacionada con la seguridad y su rápida difusión a todo el sistema.

²⁴ Grupo de voluntarios de reserva para reforzar la respuesta en casos de desastre mediante el análisis de datos, el seguimiento en tiempo real de los medios de comunicación y sociales, la creación rápida de mapas de crisis y otros servicios técnicos. La OCAH cofundó el grupo en 2012.

IV. La gestión de la información relacionada con la seguridad

A. El ciclo de información

82. La segunda esfera estratégica del presente examen es la gestión de la información sobre seguridad, que trata del ciclo de la información, es decir, la planificación, la recopilación, el análisis, la difusión y el almacenamiento de la información pertinente, y las herramientas y sistemas de información utilizados por el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

83. El análisis y la gestión de los riesgos de seguridad son parte integrante del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, por lo que disponer de la información pertinente en el momento adecuado es fundamental para el buen funcionamiento del sistema. El objetivo último es disponer de la información necesaria para el despliegue oportuno de las medidas de seguridad preventivas y/o de mitigación, en el momento y lugar en que se precisen. La exposición del personal de las Naciones Unidas a riesgos diferentes, desde riesgos locales como la delincuencia, la guerra o un conflicto armado, a riesgos mundiales tales como el terrorismo, plantea enormes desafíos para la gestión de la información sobre la seguridad, y exige que los mecanismos de información se adapten al contexto, incluido el mundial.

84. Los Inspectores coinciden con el informe del Grupo Independiente en que el hecho de que la responsabilidad primordial de la seguridad y la protección de los funcionarios y los locales de las Naciones Unidas recaiga en los Estados Miembros es un principio rector de las Naciones Unidas, y que la Organización en su conjunto puede y debe esperar que el Gobierno anfitrión proporcione servicios de seguridad en la medida de sus posibilidades. **El elemento central de la cooperación y la confianza entre las dos partes es el intercambio de información sobre las condiciones de seguridad.** En efecto, la cooperación con los organismos de seguridad nacionales es esencial para las Naciones Unidas, que, como se indica en el informe del Grupo Independiente, no tienen capacidad de recopilación ni análisis de datos y dependen totalmente de la que los Estados Miembros estén dispuestos a proporcionarle. En el informe también se indica que los funcionarios de las Naciones Unidas que tienen encomendadas responsabilidades en materia de seguridad deberían tener acceso directo a los servicios de seguridad de cada Gobierno anfitrión a fin de garantizar el intercambio oportuno de información y el análisis común de los hechos conocidos relativos a la protección y seguridad del personal, las actividades y los locales de las Naciones Unidas. Sin embargo, la información que los Estados Miembros comparten con las Naciones Unidas sigue estando determinada por consideraciones nacionales en lugar de por las necesidades de información de las Naciones Unidas.

85. No existe ninguna definición del concepto de “inteligencia” dentro de las Naciones Unidas, y rara vez se utiliza ese término en sus documentos, a pesar de la opinión de que la Organización se ha convertido en un agente, aunque reactivo, en el juego mundial de la inteligencia²⁵. En lugar de ello, se prefiere la expresión bastante general y potencialmente confusa de “información”. La inteligencia sigue siendo una cuestión controvertida, y muchos continúan confundiendo “inteligencia” con “espionaje”. En consecuencia, todavía hay quienes afirman que la inteligencia es deficiente, ya que viola los principios de consentimiento de las partes y de imparcialidad. Sin embargo, al mismo tiempo, se acepta en general que un porcentaje muy elevado de la inteligencia obtenida procede de fuentes públicas. A pesar de la poca disposición de las naciones a divulgar su inteligencia a las Naciones Unidas y de la reticencia de estas incluso a considerarse una organización que recopila inteligencia²⁶, las Naciones Unidas se han dado cuenta de que esa actividad no

²⁵ Véase A. Walter Dorn, “United Nations Peacekeeping Intelligence”, cap. 17, disponible en http://walterdorn.net/pdf/PK-Intell_Dorn_OxfordHandbook_LargePrint_AsPublished-OCR_2010.pdf.

²⁶ *Ibid.*

entraña necesariamente métodos ilegales o subversivos. Los Inspectores destacan la elaboración de un proyecto de política marco sobre esta cuestión por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

86. La evaluación de las amenazas y los riesgos incluye la recopilación de información pertinente, y debería proporcionar la información esencial necesaria para determinar las amenazas y los riesgos conexos. Las autoridades competentes del Gobierno anfitrión deben ser consultadas durante este proceso. Los Inspectores confirmaron en sus entrevistas en la Sede y en las oficinas sobre el terreno visitadas que la cooperación con los servicios de seguridad del país anfitrión es a menudo fluida y que se comparte la información pertinente para la seguridad del personal. Además, en algunos lugares de destino, no es raro que un representante de los servicios de seguridad del país anfitrión participe y organice reuniones informativas sobre la seguridad para los equipos locales de gestión de la seguridad. Sin embargo, esto no siempre es así, en particular en los entornos de mantenimiento de la paz o en las situaciones de conflicto, en las que una de las partes puede considerar que las Naciones Unidas no son imparciales.

87. A pesar de la reticencia de las Naciones Unidas a recabar inteligencia a nivel mundial, el aumento de la demanda de una mejor conciencia situacional, en particular en los contextos de mantenimiento de la paz, ha permitido a la Organización superar su resistencia tradicional a la creación de órganos de inteligencia en las misiones sobre el terreno. En varias operaciones de mantenimiento de la paz se han establecido Células Mixtas de Análisis de la Misión, principalmente para apoyar la planificación y la toma de decisiones de las misiones. Aunque la calidad de esas Células varía considerablemente entre las distintas operaciones, todas ellas poseen equipos analíticos encargados de elaborar información equilibrada, oportuna y comprobada sistemáticamente para dar apoyo a las operaciones en curso y a los altos dirigentes, en particular el jefe de la misión. Por lo general, las Células reúnen, evalúan y analizan información para contribuir a la toma de decisiones de manera legítima y equilibrada. El análisis de la información también es efectuado por los Centros de Información y Operaciones de Seguridad, los Centros de Coordinación de Información sobre Seguridad, las ramas J2 de los Cuarteles Generales de las Fuerzas y las Dependencias de Inteligencia Criminal de los componentes de policía para contribuir a la planificación y la adopción de decisiones en las operaciones de mantenimiento de la paz. **En opinión de los Inspectores, la información pertinente para la seguridad del personal debería intercambiarse en el momento adecuado.**

B. Análisis de la información sobre la seguridad

88. El Departamento de Seguridad tiene a su cargo la coordinación y el intercambio de información sobre todas las cuestiones relacionadas con la protección y la seguridad. Su División de Operaciones Regionales incluye la Dependencia de Evaluación de las Amenazas y los Riesgos, a la que incumbe, entre otras cosas, señalar de manera rápida las amenazas que puedan afectar al personal civil, los bienes y las operaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y elaborar información sobre las amenazas y distribuirla oportunamente al sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno. La División actúa como centro coordinador de la protección y la seguridad para los lugares de destino sobre el terreno, proporcionando apoyo básico operacional y técnico. También se encarga de la gestión del Centro de Comunicaciones, que, para asegurar un intercambio de información actualizada, comparte locales con el Centro de Crisis y Operaciones de las Naciones Unidas (CCONU), centro de crisis y coordinación para toda la Secretaría que funciona con personal conjunto²⁷.

89. Cabe señalar que la índole de las operaciones, en particular las de mantenimiento de la paz, determina la gestión de la información. Aunque en los entornos estables las principales fuentes de la información sobre la seguridad son el Gobierno anfitrión y las fuentes de dominio público, como los medios de comunicación (prensa, radio, televisión,

²⁷ Véase el boletín del Secretario General sobre la organización del Departamento de Seguridad (ST/SGB/2013/5).

etc.), en los entornos de mantenimiento de la paz las Naciones Unidas lógicamente han establecido estructuras informativas específicas para recopilar y analizar localmente la información de las que no se dispone en otros contextos, como los Centros Conjuntos de Operaciones (CCO) y los Centros Mixtos de Análisis de la Misión (CMAM), que se describen a continuación. Cuando existen, los CCO y los CMAM se consideran exclusivamente volcados en la misión, y surgen problemas respecto del intercambio de la información pertinente con los organismos, fondos y programas.

90. A nivel de la Sede, la Dependencia de Evaluación, que se halla dentro de la Oficina de Asuntos Militares del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, tiene competencias analíticas y debería favorecer la recopilación de información relativa al mantenimiento de la paz sobre el terreno y en la Sede. El Equipo de Evaluación de la Oficina de Asuntos Militares es un colaborador consultivo del Departamento de Seguridad; puede formular observaciones sobre las evaluaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas como aportaciones discrecionales y viceversa.

91. Varios informes externos han criticado la capacidad de las Naciones Unidas de reunir y analizar información. Se ha señalado que, para ser convincentes, los indicadores y advertencias de las Naciones Unidas deben determinar claramente las nuevas amenazas y hacer su seguimiento, lo que requiere no solo seleccionar la información específica, sino también contar con los medios para realizar un análisis exhaustivo, de los que carecen las Naciones Unidas. Además, la dirección de las Naciones Unidas rara vez ha demostrado apreciar el valor de la inteligencia²⁸. También se ha indicado que algunas personas, tanto en la Sede como sobre el terreno, han reconocido que las Naciones Unidas carecen de la información en tiempo real y la capacidad de análisis necesarias para proteger adecuadamente a su personal y sus bienes y para cumplir satisfactoriamente sus mandatos²⁹.

92. Es una cuestión que también se ha señalado en informes internos. En su evaluación de los sistemas de gestión y análisis de la información del Departamento de Seguridad, la OSSI afirmó que, aunque el Departamento hubiera reforzado su capacidad general de análisis desde 2009, seguía habiendo deficiencias graves en el análisis, lo que había hecho que se perdieran ocasiones de disminuir completamente los riesgos para el personal de las Naciones Unidas, sus locales y programas. Entre ellas se contaba la falta de previsiones sistemáticas y conclusiones analíticas respecto de la información proporcionada; la inexistencia de análisis a medida para su aplicación en las decisiones programáticas; el análisis insuficiente de las medidas de mitigación proporcionales al riesgo señalado; la falta de análisis regionales; y fallos respecto del formato y la distribución de los análisis. Cabe observar que el Departamento de Seguridad elaboró un curso práctico sobre el procedimiento de análisis de la seguridad, iniciado en 2007. Además, el manual de análisis de la seguridad, elaborado por la Dependencia de Evaluación de las Amenazas y los Riesgos del Departamento y publicado en 2012, ofrece toda la información pertinente para los analistas de seguridad, y no se destina únicamente a ellos, sino a todos los profesionales de la seguridad en todas las circunstancias. Aunque no es un manual oficial adoptado por el proceso de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, se alienta a todos los profesionales de todo el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas a que lo utilicen.

93. Asimismo, el Departamento de Seguridad, en su propio examen estratégico, confirmó la necesidad de fortalecer su capacidad de análisis de la información mediante el análisis de los riesgos y amenazas como prioridad inmediata a partir de 2015. El Departamento tiene actualmente diez puestos de analista de seguridad encargado de un país o región determinados³⁰. Los Inspectores acogen con satisfacción la iniciativa de fortalecer la capacidad de análisis, tema recurrente en las conversaciones con los funcionarios entrevistados sobre el terreno, que pidieron reiteradamente que se reforzara la capacidad de

²⁸ Véase “United Nations Peacekeeping Intelligence” (nota 25).

²⁹ Véase Artiñano y otros, “Adapting and Evolving: The Implications of Transnational Terrorism for United Nations Field Missions” (2014), disponible en www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c_Adapting_and_Evolving_The_Implications_of_Transnational_Terrorism.pdf.

³⁰ Analistas superiores de seguridad regionales de nivel P-4 en Bangkok, Dakar, Abuja, Argel, Ammán, Jerusalén, Panamá y Manila. Además, hay analistas de país de nivel P-3 en Beirut y Yamena.

análisis del Departamento haciendo especial hincapié en la dimensión regional necesaria para hacer frente adecuadamente a las amenazas transnacionales, como el terrorismo.

C. Intercambio y distribución de la información sobre la seguridad: el CMAM, el CIOS y otros sistemas

94. La información sobre la seguridad se analiza y luego se distribuye y guarda en diferentes estructuras y sistemas de información. Los Inspectores consideraron que los modelos del CMAM, el CCO y el CIOS eran especialmente interesantes. Estas estructuras de información son elementos clave para recoger, analizar y distribuir la información sobre la seguridad pertinente en diferentes niveles, y dirigirla a distintos tipos de público.

95. El CIOS, que se mencionó en párrafos anteriores, es un recurso importante para mantener la concienciación del personal sobre la seguridad. Es parte de la estructura integrada de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas situada en las zonas susceptibles de experimentar problemas de seguridad y en las que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desarrollan operaciones complejas. Los objetivos del CIOS son: crear conciencia sobre la seguridad; señalar las amenazas a la seguridad; analizarlas de manera rápida; formular recomendaciones sobre una variedad de medidas; y proporcionar apoyo de seguridad operacional para que las organizaciones puedan cumplir sus mandatos de forma más segura. Lo ideal para lograr esos objetivos es que el CIOS esté compuesto por dos elementos: analítico y operacional.

96. Por desgracia, no todas las operaciones de las Naciones Unidas disponen de un CIOS. Además, pese a ser un instrumento importante en todos los sitios, no existen en los países más estables donde operan las Naciones Unidas. Los CIOS han sido establecidos de forma poco sistemática y dependen en gran medida de la limitada disponibilidad de recursos locales y la presencia local de distintas entidades de las Naciones Unidas, en particular operaciones de mantenimiento de la paz. El Departamento de Seguridad y las operaciones de mantenimiento de la paz comparten las competencias y los recursos en distinto grado, dependiendo de la localización específica. En algunas misiones integradas, el Jefe del CIOS y quizá un reducido número de otros funcionarios son nombrados por el Departamento, mientras que la mayor parte del personal ha sido designado por la misión. Otras misiones de mantenimiento de la paz han establecido entidades que reproducen los CIOS. En 2009 y 2010, el Departamento estableció CIOS en el Chad, Kenya, el Pakistán, Somalia y el Yemen, y los dotó de personal designado por el Departamento, pero administrado por el PNUD. Esos centros siguen estando activos, salvo el del Chad, que fue disuelto en 2013 al mismo tiempo que concluía la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, tras lo cual los puestos se redistribuyeron a las funciones de analistas regionales o de países. Además de los CIOS del Departamento, un puesto de Oficial Superior de Operaciones se destinó al Afganistán para dirigir el CIOS de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, cuyo personal es designado por la misión. El CIOS de Beirut cuenta con un analista sobre el país del Departamento cuyo puesto se financia con cargo al presupuesto conjunto de gastos locales.

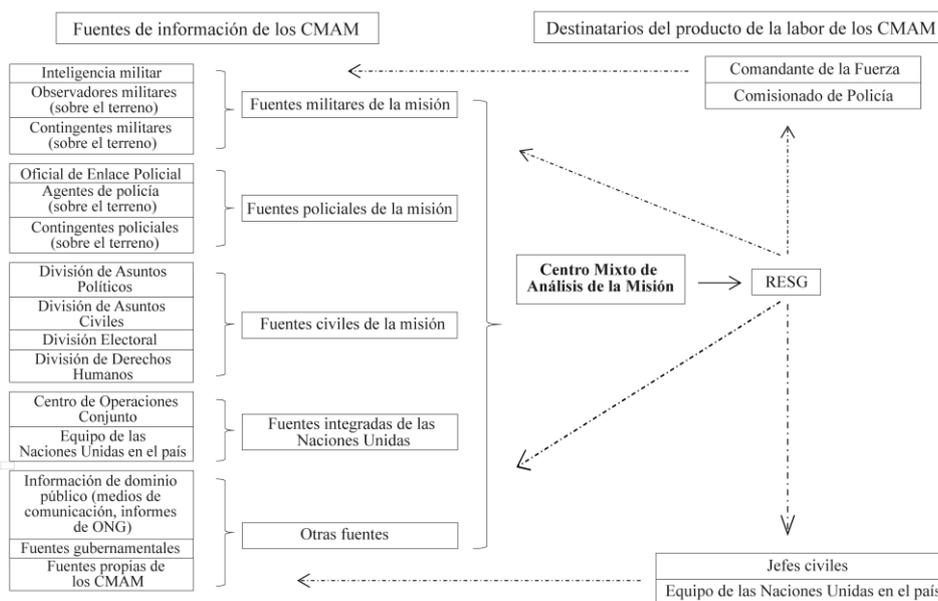
97. **Los Inspectores consideran que el modelo de los CIOS debe reproducirse en todo el sistema de forma estructurada y gradual**, teniendo en cuenta el contexto y las necesidades locales, en particular la capacidad de entender los idiomas locales, factores todos ellos determinantes a la hora de decidir sobre las dimensiones que ha de tener y las funcionalidades que se han de instalar. En el caso ideal deberían crearse sitios de respaldo de los CIOS, habida cuenta de la importancia de los Centros para el funcionamiento diario y la gestión de crisis. En algunos casos, los Inspectores encontraron instalaciones de respaldo, pero dentro del mismo edificio, lo que desde la perspectiva de la seguridad no es suficiente. Otro de los problemas hallados en algunos lugares fue la falta de personal de seguridad que entendiera los idiomas locales. Esto es especialmente importante en las actividades de recopilación de información (CMAM, CIOS, CCO, etc.). Sin conocer los idiomas no es posible analizar la información procedente de fuentes locales (la prensa, la radio y la televisión locales, la información local de las redes sociales, etc.).

98. Mientras estaba en el Líbano, el equipo de la Dependencia Común de Inspección tuvo oportunidad de comprobar el funcionamiento del CIOS, que recibía SMS y correos electrónicos diarios sobre cuestiones de seguridad. Además, los Inspectores habían planeado una visita sobre el terreno a las operaciones del ACNUR en Zahle (Valle de Beqaa, Líbano), pero la visita no se pudo realizar a causa de la repetida obstrucción de las vías por manifestaciones, lo que obligó al equipo a tomar otros caminos y por último a anular la misión. En el transcurso del viaje, el equipo se mantuvo informado con regularidad sobre los acontecimientos, y la información puntual del CIOS facilitó la toma de decisiones.

99. Mientras que los CIOS pueden hallarse en contextos de mantenimiento de la paz y otros, los CCO y los CMAM son estructuras integradas de apoyo a la adopción de decisiones que solo se encuentran en los contextos de mantenimiento de la paz. Según las políticas, deben estar en condiciones de incorporar las perspectivas militar, humanitaria, de desarrollo y derechos humanos en la gestión de la información del conjunto de la misión. Los CCO y los CMAM actúan de enlace con el equipo de la Naciones Unidas en el país y con entidades que no son de las Naciones Unidas en el país o región. El equipo en el país debe compartir la información con el CCO y el CMAM y está en condiciones de prestar personal y aportar información. La forma concreta de organización depende de los recursos y las estructuras de la misión y el equipo en el país. Cabe señalar que el CMAM debe compartir la información sobre las amenazas con el Departamento de Seguridad. Esa información, aunque solo se utilice en contextos de mantenimiento de la paz, es valiosa si se comparte adecuadamente con el Departamento y los organismos de las Naciones Unidas. En la figura 5 se describen los flujos de información y los principales agentes que participan en las operaciones de los CMAM.

100. Los CCO son puntos nodales de información con una dotación conjunta de personal, establecidos en las misiones de mantenimiento de la paz para velar por la conciencia situacional en toda la misión mediante la presentación de información integrada sobre las operaciones en curso e informes diarios sobre la situación. Como elemento principal de apoyo de la gestión de las crisis, sus funciones comprenden la recogida de información actualizada de las diferentes entidades sobre la situación y la difusión de información de interés operacional inmediato.

Figura 5
Flujos de información de los CMAM



101. El presente examen no se propone evaluar la pertinencia y la eficacia de los sistemas de información del Departamento de Seguridad, como lo hizo la OSSI en 2014. Sin embargo, los Inspectores desean destacar los progresos realizados en el desarrollo de

sistemas de información sobre la seguridad con el establecimiento en 2008 de la Red de Información del Personal de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas, un portal centralizado de información sobre protección y seguridad que ofrece sistemas normalizados de procesamiento y recopilación de datos al personal de las Naciones Unidas en todo el mundo. Uno de los sistemas incluidos en la Red es el sistema de tramitación de información sobre las solicitudes de viaje, que utilizan los funcionarios de departamentos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas cuando solicitan autorización de seguridad para viajar, y que también permite el procesamiento de notificaciones de viajes y avisos para viajeros. No obstante, mientras están de viaje, ese sistema no ofrece a los viajeros información sistemáticamente, bien sea en una nota informativa estándar o en caso de producirse un incidente. La Red se ha actualizado periódicamente para reflejar los cambios en el entorno de seguridad y la experiencia adquirida.

102. Los Inspectores celebran la cooperación entre todas las organizaciones del sistema; un sistema unificado de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas que responda a los desafíos mundiales requiere sistemas mundiales. **En la actualidad, ningún organismo, fondo o programa puede dotarse por sí solo de la tecnología de seguridad y los sistemas necesarios. Por lo tanto, la cooperación es esencial para desarrollar y utilizar nuevos sistemas de información sobre la seguridad.** Un buen ejemplo de cooperación es el grupo de trabajo sobre normas del sistema mundial de control de la identificación dirigido por la Red de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad. En ese sentido, es evidente la necesidad de una cooperación más amplia, no solo entre los profesionales de la seguridad de distintas entidades, sino también entre las distintas redes profesionales (por ejemplo, la Red de Finanzas y Presupuesto y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad).

V. Normas de protección y seguridad

103. Desde el informe de 2008 del Grupo Independiente se han logrado progresos importantes en la esfera de la sensibilización y la normalización de las prácticas de seguridad, al admitirse que para garantizar la seguridad de las operaciones se precisan atribuciones más claras, rendición de cuentas y liderazgo, así como una mayor colaboración e intercambio de información entre las diferentes entidades de las Naciones Unidas. Para complementar las normas de referencia establecidas en las actuales políticas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas deben elaborarse y aplicarse requisitos cualitativos y cuantitativos mínimos para los locales y el equipo, así como procedimientos normalizados y formación sobre el funcionamiento y mantenimiento de ese equipo, con vistas a optimizar la protección y la seguridad del personal y los bienes de las Naciones Unidas.

A. Fortalecimiento de las competencias de protección y seguridad mediante una capacitación común

104. Todas las organizaciones que participan en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas tienen las mismas necesidades básicas de seguridad cuando operan en un lugar determinado, ya que todas están sujetas a las mismas amenazas locales. No obstante, a menudo difieren los mandatos y, en consecuencia, las actividades que realizarán las organizaciones. Esto supone que un nivel de seguridad básico común, aunque necesario para todos, no es suficiente para cubrir todas las necesidades de seguridad de todas las organizaciones. En opinión de los Inspectores, esta circunstancia debe guiar, entre otras cosas, la estrategia de desarrollo de la capacitación sobre seguridad. De hecho, se ha establecido un curso común de capacitación obligatoria para todo el sistema en un intento de homogeneizar la formación básica del personal en general. Además, el Departamento de Seguridad ofrece formación específica a los profesionales de la seguridad de las distintas organizaciones para uniformizar sus cualificaciones, como se describe a continuación. Asimismo, algunas organizaciones imparten formación específica al personal con necesidades adicionales (ACNUR, UNICEF, etc.). Por otra parte, algunos organismos y programas han elaborado sus propias actividades de capacitación sobre seguridad con arreglo a sus necesidades específicas³¹.

105. La capacitación sobre seguridad es quizás uno de los ejemplos más destacados de uniformización en todo el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Esta formación es “básica” o “especializada”: la capacitación básica sobre seguridad tiene por objeto que el personal de las Naciones Unidas en todos los niveles conozca sus responsabilidades en materia de seguridad y la gama de servicios de apoyo de que dispone; la capacitación especializada sobre seguridad tiene por objeto dotar al personal de seguridad de las Naciones Unidas de los conocimientos específicos y especializados necesarios para cumplir sus funciones relacionadas con la seguridad.

106. La capacitación básica sobre seguridad del personal comprende el Curso Básico de Seguridad sobre el Terreno y el Curso Avanzado de Seguridad sobre el Terreno, que constituyen los cimientos de los cursos obligatorios sobre seguridad para todo el personal del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Esos dos cursos se ofrecen en la modalidad de enseñanza a distancia y en CD-ROM en aquellos lugares sin acceso a Internet y, según la Secretaría de las Naciones Unidas, desde que se iniciaron los programas se han expedido más de 180.000 certificados del Curso Básico de Seguridad sobre el

³¹ En los casos en que existen requisitos específicos en el país en cuestión, el personal del ACNUR debe realizar actividades adicionales de capacitación; por ejemplo, el Curso Inicial de Conciencia de Seguridad o el programa de Enfoques Seguros sobre el Terreno. Algunas actividades de capacitación se dirigen específicamente a los administradores, por ejemplo, el programa de aprendizaje de la gestión de la seguridad del ACNUR. Las funcionarias del UNICEF también pueden recibir su curso de sensibilización sobre la seguridad para mujeres. Se trata de un curso voluntario para mujeres que imparten asesoras de seguridad.

Terreno y 90.000 del Curso Avanzado de Seguridad sobre el Terreno. El Curso Básico de Seguridad sobre el Terreno es obligatorio para todo el personal de las Naciones Unidas, independientemente de su categoría o función. El Curso Avanzado de Seguridad sobre el Terreno es obligatorio para el personal de las Naciones Unidas asignado a lugares de destino sobre el terreno o que viaje a ellos (es decir, lugares que no son designados como sede). Los certificados se expiden por un período de tres años, tras el cual el personal debe volver a seguir el curso. Según las respuestas al cuestionario recibidas por la Dependencia Común de Inspección, el porcentaje de los funcionarios que han llevado a cabo la capacitación sobre seguridad obligatoria varía entre las organizaciones, y va desde el 74% hasta las organizaciones que reivindican un 100% de cumplimiento, aunque algunas organizaciones ofrecen respuestas imprecisas, como “extremadamente alta” o “moderada”, cuando se les pregunta por la tasa de cumplimiento.

107. Debe señalarse que la posibilidad de que el personal siga los cursos básico y avanzado de seguridad sobre el terreno directamente en el sitio web del Departamento de Seguridad a veces es un poco confusa para el personal de algunos fondos y programas que cuentan con sus propios sistemas internos de gestión del aprendizaje para seguir los mismos cursos. Además, ello distorsiona la información sobre la tasa de cumplimiento de la capacitación en las entidades afectadas. **Para alentar al personal de todas las organizaciones a que siga los cursos de formación en su sitio web, el Departamento de Seguridad debería esforzarse por hacer que sea más fácil de usar, con objeto de evitar el solapamiento con otras organizaciones.**

108. Además, el Departamento de Seguridad ha colaborado desde 2007 con la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en la prestación de capacitación sobre la “Aplicación de enfoques seguros en las operaciones sobre el terreno”. Ese curso, elaborado en 2007, es un importante avance para los lugares de alto riesgo, donde es obligatorio. El contenido del curso se adapta al contexto específico de seguridad. Un total de 44 instructores ha recibido capacitación sobre la “Aplicación de enfoques seguros en las operaciones sobre el terreno” para presentar el programa de manera descentralizada, lo que ha dado lugar a unas 996 certificaciones de instructores hasta septiembre de 2016. El programa se ha impartido a más de 52.662 funcionarios de las Naciones Unidas y personal asociado (por ejemplo, de ONG) en 1.893 cursos organizados en 61 lugares de destino.

109. La formación especializada del personal de seguridad es parte integrante de la plataforma profesional del Departamento de Seguridad. El programa de certificación acredita que los profesionales de la seguridad del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas cumplen con las competencias exigidas de un Oficial de Coordinación de la Seguridad sobre el Terreno³². Además, el Departamento de Seguridad ofrece 24 cursos sobre temas tan variados como la gestión de actos de toma de rehenes, la capacitación de oficiales de escolta, la sensibilización sobre la seguridad para mujeres, la formación de Oficiales Designados, los botiquines de socorrismo o la instrucción de equipos de respuesta inicial. Según indicó la Secretaría, las actividades de capacitación del Departamento en 2014 fueron diversas y amplias. En total, se ofrecieron 239 cursos a 3.935 participantes presenciales y a 345.676 participantes virtuales. Todos los cursos de capacitación del Departamento están disponibles para la Sede y los lugares de destino sobre el terreno, en función de las necesidades y el contexto local de seguridad³³. Los organismos, fondos y programas ayudan al Departamento a ejecutar esos programas en todo el sistema, y los que ejecutan programas de formación especializada independiente incorporan participantes del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

110. De continuar el actual enfoque de capacitación, en el mediano plazo se armonizará la capacitación de seguridad básica en todo el sistema de las Naciones Unidas, tanto para el personal como para los profesionales de la seguridad. Sin embargo, este enfoque debe estar en pleno funcionamiento en los lugares de destino sobre el terreno, lo que llevará algún

³² Como se estipula en el capítulo II del *Manual de políticas de seguridad*, titulado “Marco para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas”, disponible en https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf.

³³ Véase A/70/383, párrs. 51 y 52.

tiempo. En el curso de varias entrevistas se planteó con frecuencia la decepción que causa pedir servicios de seguridad y recibir personal muy variado con diferentes tipos de formación, calificaciones y aptitudes, entre otras la capacidad de hablar y entender las lenguas locales. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas cuentan con un buen número de funcionarios que han de llevar a cabo las funciones de seguridad; algunas organizaciones disponen de su propio personal de seguridad, presuntamente con sus propios sistemas de cualificación y formación, lo que puede dar lugar a cierta confusión en cuanto a la gestión y la prestación de servicios de seguridad.

111. Los Inspectores observaron que, a pesar de los esfuerzos mencionados en los párrafos anteriores, la capacitación recibida por los profesionales de la seguridad actualmente sobre el terreno en todo el sistema de las Naciones Unidas no es uniforme. El Departamento de Seguridad debe desempeñar un importante papel en este sentido, ya que establece, actualiza y supervisa, en consulta con otros actores pertinentes, las necesidades de capacitación sobre seguridad para los diversos niveles de responsabilidad y las funciones desempeñadas por los distintos tipos y cargos del personal, incluidos los profesionales de la seguridad. No obstante, la mayoría de los oficiales y funcionarios entrevistados elogió la formación impartida por el Departamento e insistió en demandar capacitación adicional sobre seguridad en diferentes niveles.

112. Los Inspectores consideran adecuado el criterio de formación adoptado, que se basa en las necesidades generales mediante capacitación común, o básica, e instan a las organizaciones a compartir sus propias actividades y recursos de formación con otras organizaciones. A ese respecto, celebran la iniciativa de capacitación conjunta, enfoque de colaboración por el que determinados profesionales del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas de diferentes organizaciones que han recibido capacitación y certificación del Departamento de Seguridad se integran en la Sección de Capacitación del Departamento para ejecutar programas básicos y especializados. La formación conjunta facilita la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, y el intercambio de conocimientos e información entre los organismos, fondos, programas y organizaciones.

113. Los Inspectores alientan al Departamento de Seguridad a ampliar el material de capacitación sobre seguridad en consulta con la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad y a seguir dirigiendo la implantación de las actividades de capacitación sobre seguridad en todo el sistema. El grupo de trabajo de la Red sobre capacitación en seguridad delibera sobre las necesidades de capacitación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y es otro ejemplo de colaboración interinstitucional en actividades de capacitación. **La Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad debería aprobar un mecanismo común de presentación de información periódica a fin de reflejar el nivel de cumplimiento de la capacitación sobre seguridad en las organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas; ello permitiría determinar los puntos débiles y destacar los puntos fuertes que pueden aprovecharse, lo que ayudaría en la asignación de recursos. La información debería incluir indicadores sobre la capacitación básica y especializada de los funcionarios, el personal de seguridad, los distintos niveles de gestión, incluido el personal directivo superior, y otros tipos de personal, cuando corresponda.**

B. Necesidad de normalización del equipo y las prácticas de mantenimiento y adquisición

114. El Departamento de Seguridad desempeña un papel clave estableciendo las normas de seguridad y proporcionando orientación para incorporarlas en los marcos específicos de seguridad. En cuanto a las normas de protección, el Departamento reconoce que tiene un mandato limitado y pocos recursos dedicados a su mejora, excepto en los ámbitos de la aviación, la seguridad contra los incendios y la seguridad vial, para los que proporciona directrices generales. Sin embargo, se propone elaborar una evaluación que defina la estrategia y la capacidad necesarias para garantizar que el personal trabaja en un entorno lo más seguro posible. A ese respecto, el Departamento debería asegurarse de que en toda

política futura de protección se incluyan normas mínimas de protección y especificaciones técnicas.

115. En el *Manual de políticas de seguridad* figuran las normas generales de protección y seguridad, que deben aplicarse sistemáticamente en todos los lugares de destino. En él se presentan algunos requisitos y normas recomendados sobre el personal, las instalaciones y el equipo de telecomunicaciones. Las normas mínimas operativas de seguridad (publicadas en 2009 y actualmente en proceso de revisión) indican las medidas destinadas a reducir el nivel de los riesgos de seguridad para el personal, los bienes y los haberes de las organizaciones. Cada lugar de destino debe elaborar y aplicar normas específicas para su país en consonancia con sus respectivos procesos de gestión de los riesgos de seguridad. La política enumera las responsabilidades, los mecanismos de coordinación, los documentos y los procedimientos que deben aplicarse en las esferas de las telecomunicaciones, el equipo y los suministros médicos, los vehículos, las oficinas y los locales, la capacitación y la información.

116. Los Inspectores consideran que las políticas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas son marcos válidos y pertinentes para el personal de las Naciones Unidas, tanto en un contexto profesional como domiciliario. No obstante, una gran parte queda librada a la interpretación, y la aplicación local de las políticas y la adaptación de las directrices generales de seguridad al contexto local dependen de la participación, los conocimientos y la experiencia de los oficiales designados y los Grupos de Gestión de la Seguridad. Los Inspectores observaron discrepancias significativas entre los lugares de destino, no solo en cuanto a procedimientos, sino también a equipo, normas y especificaciones, desde los vehículos hasta el perímetro de los recintos y el equipo de protección personal. Es necesario, pero no suficiente, determinar que deben establecerse procedimientos operativos estándar relativos a la indumentaria de protección o que los vehículos de campaña que puedan operar en zonas afectadas por conflictos podrán estar provistos de cubiertas antibalas. El establecimiento de requisitos técnicos mínimos ofrecería orientación útil y eficaz a los administradores de seguridad y a los oficiales de adquisiciones a la hora de adoptar decisiones sobre la selección, la adquisición y el uso de equipo. También ayudaría a mitigar los efectos de las diferencias relativas a la capacidad y la calidad del apoyo prestado por las oficinas sobre el terreno del Departamento de Seguridad.

117. Las normas mínimas operativas de seguridad establecen que la aplicación de conocimientos especializados se basa en el asesoramiento de un “experto cualificado”, contratado en función de las circunstancias cuando sea necesario mejorar los aspectos de seguridad locales, como el refuerzo de estructuras o la instalación de barreras protectoras contra explosiones, refugios o sistemas de vigilancia y control del acceso. Los Inspectores consideran que, en lugar de depender exclusivamente de los propios conocimientos especializados, deberían elaborarse especificaciones mínimas para los entornos con un mayor riesgo de seguridad, centralizarse por conducto del Departamento de Seguridad y ponerse a disposición de las organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. El Departamento reconoce que es más económico disponer de competencias especializadas, que se ejecutan mejor cuando se unifican que cuando se desarrollan localmente, y se propone intensificar su apoyo en muchos ámbitos, prestando especial atención al análisis de las amenazas y los riesgos, la gestión de las crisis y la seguridad física. A estos efectos se ha creado una dependencia de seguridad física. Si bien el Departamento ya cuenta con algunos de los expertos necesarios, la mayor parte de los ámbitos especializados debe fortalecerse mediante el establecimiento de una red de profesionales o la elaboración de directrices a fin de proporcionar el nivel necesario de orientación a todas las organizaciones interesadas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

118. Esta necesidad de aumentar la normalización tiene el apoyo de las organizaciones participantes que solicitan orientación adicional para definir los requisitos mínimos y las especificaciones para la selección y la adquisición de equipo de seguridad. Todavía no se ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de la conformidad y la uniformidad de las medidas de seguridad aplicadas en todos los organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, como se recomienda en el informe del Grupo Independiente. Esa evaluación debe

proceder a un examen de las especificaciones técnicas del equipo de seguridad, especialmente el equipo de telecomunicaciones, los vehículos de las Naciones Unidas y los vehículos blindados, la protección de las oficinas o locales y el equipo de protección personal.

119. Los sistemas de comunicaciones por radio son un claro ejemplo de la necesidad de normalizar el uso del equipo. En varios de los lugares visitados, los Inspectores constataron que los diferentes organismos y personal de seguridad utilizaban múltiples sistemas de radio con distinto potencial. Debido a las limitaciones de un sistema de radio, algunos vehículos estaban equipados con dos, lo que supone un uso ineficiente de los recursos. En un lugar, la sala de radio del Departamento de Seguridad realizaba las verificaciones por radio de todos los fondos, programas y organismos especializados, mientras que la misión llevaba a cabo las verificaciones por radio con su propio personal usando su propio sistema. Sin embargo, en una situación de emergencia individual o colectiva, las salas de radio comunes gestionadas por el Departamento deben mantener el apoyo a todo el personal de las Naciones Unidas, incluido el personal de la misión, por medio de los Centros de Información y Operaciones de Seguridad, Equipos de Respuesta de Emergencia u equipos de Oficiales de Coordinación de la Seguridad sobre el Terreno de cada localidad. En opinión de los Inspectores, la utilización de múltiples sistemas de radio puede dar lugar a fallos en las comunicaciones, en particular en situaciones de crisis.

120. Los Inspectores consideran que el Departamento de Seguridad debería liderar la futura normalización de los recursos de comunicación de seguridad de las oficinas exteriores en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluida la selección de suficientes sistemas de radio, compatibles, en la medida de lo posible, con la infraestructura básica de protección y seguridad ya instalada, como en los lugares donde se desarrollan operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las medidas que deben adoptarse para mejorar o actualizar los sistemas de comunicación por radio existentes deberían tener como objetivo final llegar a tener un único sistema de radio en uso en todos los lugares de destino, con los servicios de respaldo apropiados. El sistema debería tener la capacidad de localizar a los usuarios de radio a través de un sistema mundial de posicionamiento. Por otro lado, debería utilizarse en todos los lugares de destino a fin de que el personal de seguridad o de otro tipo que responda a casos de emergencia pueda llevar consigo radios compatibles desde otros lugares.

121. Los Inspectores observaron una necesidad de normalización semejante en lo que respecta a los dispositivos de seguridad básicos para los locales. Los niveles de protección de los distintos lugares eran muy diferentes; aunque esto sea comprensible, los Inspectores también observaron una aplicación muy distinta de las medidas de seguridad de los locales en la misma ubicación. El Departamento de Seguridad no está encargado de proporcionar apoyo técnico a las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales y otras misiones. Esto incumbe al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, los centros de servicios y las misiones. En 2010, el Departamento puso en marcha su Estrategia Global de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno a fin de fortalecer su apoyo a las misiones. Mediante el establecimiento de módulos, la Sección de Ingeniería de la División de Apoyo Logístico, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Centro de Normas y Diseño Técnicos del Centro Mundial de Servicios de las Naciones Unidas, con sede en Brindisi, tienen el propósito de contribuir a la utilización óptima de los recursos por medio de módulos de servicios ampliables para campamentos, logística y bases aéreas que pueden adaptarse a las necesidades de una misión. **El Departamento de Seguridad debería cooperar con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno a fin de establecer requisitos de seguridad comunes para los locales desde la etapa del diseño, prestar asesoramiento y supervisar en los casos pertinentes la aplicación final coherente de los requisitos de seguridad adecuados;** sin embargo, la aplicación sigue siendo responsabilidad última de cada organismo.

122. La determinación de normas técnicas sobre seguridad física con el apoyo consultivo de expertos competentes en seguridad, internos y externos, en particular ingenieros de sistemas y especialistas en evaluación de la protección contra explosiones, es una de las prioridades inmediatas definidas por el Departamento de Seguridad en su examen estratégico de 2015. **Los Inspectores convienen en que el Departamento de Seguridad**

debería liderar la elaboración de normas mínimas de diseño de seguridad para todos los locales de las Naciones Unidas que incluyan los conceptos de evacuación rápida y sala de seguridad.

123. Además, al aplicar las normas mínimas operativas de seguridad y las medidas de seguridad domiciliaria³⁴, el Departamento de Seguridad debería velar por que las normas mínimas técnicas y de diseño obligatorias y recomendadas abarquen todos los tipos de equipo de seguridad, desde la protección de los locales hasta el equipo de protección personal (chalecos antibalas, cascos, armas, etc.), vehículos (marca y modelo, tipo de tracción, etc.) y dispositivos de telecomunicaciones (radios, líneas de transmisión, teléfonos, etc.). A fin de cumplir esas normas mínimas, debe proporcionarse más apoyo consultivo, junto con mecanismos de supervisión y ejecución del cumplimiento. Por otra parte, toda la información debería difundirse al conjunto del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los lugares de destino, en el entendimiento de que, en el plano local, las oficinas nacionales del Departamento de Seguridad puedan adaptar el diseño u optar por normas técnicas distintas debido al entorno local de protección y seguridad.

124. Otra cuestión que los Inspectores destacaron durante las visitas sobre el terreno fue la del mantenimiento del equipo. Si bien el objetivo de su misión o del presente informe no era proceder a un examen global del cumplimiento de la normativa de mantenimiento del equipo de seguridad y de los locales en los lugares visitados, los Inspectores observaron problemas de mantenimiento de equipo que podrían poner en peligro la seguridad de los locales o entrañar un riesgo de fallo del equipo³⁵.

125. El personal responsable de la utilización de equipo, ya sea de alta tecnología (por ejemplo, la vigilancia por vídeo) o utilitario (por ejemplo, automóviles de las Naciones Unidas y vehículos blindados), debería recibir capacitación para su mantenimiento y utilización. Además, al examinar la compra de dicho equipo, debería tenerse en cuenta la forma en que se llevarán a cabo las reparaciones en el futuro. Esto es particularmente válido en el caso de la tecnología de seguridad, que requiere conocimientos especializados, piezas de repuesto y accesorios que solo se pueden encontrar en las grandes ciudades y a menudo deben importarse de otro país. **Los Inspectores destacan que, antes de instalar sistemas de tecnología de seguridad en zonas apartadas, debe estudiarse si es posible reparar y mantener esos sistemas a nivel local y de manera rápida. En caso de duda, debería recurrirse a soluciones con un menor grado de tecnología.**

126. Aquí es donde entra en juego la necesidad de normalizar y racionalizar el proceso de adquisición. En las entrevistas, los administradores y oficiales de seguridad señalaron que el proceso de adquisición de equipo y servicios de reparación era complejo y lento, incluso para artículos básicos. A veces era difícil obtener repuestos esenciales, como neumáticos. La capacidad de las oficinas distantes de obtener apoyo técnico o reparaciones una vez que se han instalado los sistemas era motivo de especial preocupación para los profesionales de la seguridad.

127. Los Inspectores son conscientes de la limitación de las atribuciones del Departamento de Seguridad en el proceso de adquisición. Sin embargo, han decidido señalar a la atención de la dirección del Departamento la cuestión de las adquisiciones, ya que tiene repercusiones en la protección y seguridad del personal de las Naciones Unidas. Por otra parte, existen mecanismos de adquisición urgentes (el procedimiento de casos de urgencia³⁶) que algunos administradores y oficiales de seguridad sobre el terreno desconocen, según constataron los Inspectores.

³⁴ Las medidas de seguridad domiciliaria se aprobaron en noviembre de 2015. A diferencia de las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria, se basan en el proceso de gestión de los riesgos para la seguridad y su ámbito de aplicación es más restringido.

³⁵ En la carta de recomendaciones confidencial dirigida al Departamento de Seguridad se presenta un ejemplo de esos problemas de mantenimiento.

³⁶ Se permiten los casos de urgencia cuando surge una necesidad o situación imprevista que, de no atenderse de inmediato, podría causar daños o pérdidas graves a personas o bienes. Los procedimientos de urgencia se describen en el capítulo 9, sección 2, del *Manual de adquisiciones de*

128. Tras analizar el proceso de adquisición, los Inspectores llegaron a la conclusión de que no hay una comunicación sistemática entre los administradores de las diferentes funciones o departamentos. En los entornos de mantenimiento de la paz, por ejemplo, el Departamento de Seguridad ha de interactuar con secciones que dependen estructuralmente del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y que con frecuencia utilizan procedimientos administrativos distintos. **Los administradores sobre el terreno del Departamento de Seguridad deben mantener contactos sistemáticos, entre otros, con las dependencias locales de transporte y adquisiciones y las dependencias de gestión de locales e instalaciones que participen en las reuniones pertinentes de las secciones, aunque solo sea en calidad de observadores. En opinión de los Inspectores, en el sistema de adquisiciones debería darse prioridad al equipo relacionado con la protección y la seguridad, en particular cuando se solicita un servicio de mantenimiento o se encarga un repuesto.**

129. Cabe observar que, en algunos casos, los retrasos en el despliegue de equipo de seguridad no dependen del proceso de adquisición, sino de la lentitud de los trámites aduaneros y burocráticos establecidos por las autoridades del país anfitrión para las actividades de importación y exportación. En ese sentido, y en el contexto de las operaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas, los Inspectores instan a las autoridades de los países anfitriones a facilitar el tránsito de personal y equipo de las Naciones Unidas.

130. A la luz de las mencionadas dificultades de adquisición, los Inspectores consideran que debería estudiarse la posibilidad de racionalizar el proceso de adquisición de equipo de seguridad, entre otras cosas, mediante una utilización más amplia de acuerdos a largo plazo³⁷, con proveedores preferentes y alternativos como respaldo, que estarán informados de los requisitos técnicos mínimos, a fin de armonizar las prácticas y el equipo en todo el sistema de las Naciones Unidas. El equipo, incluidos los vehículos, para los lugares de destino fuera de la sede del Departamento de Seguridad se adquiere de forma centralizada en la Sede de las Naciones Unidas a través de la División de Adquisiciones del Departamento de Gestión. El Departamento de Seguridad tiene una base logística en Dubái para almacenar existencias. Algunos artículos, como el equipo y mobiliario de oficina de sus lugares de destino sobre el terreno, se obtienen a través del PNUD, de conformidad con el memorando de entendimiento que han firmado las dos entidades. El Departamento de Seguridad y los organismos, fondos y programas tienen diferentes fuentes de financiación y reglamentos para la gestión de activos de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

131. Sería conveniente estudiar más a fondo la adopción de prácticas comunes de adquisición del equipo de seguridad mediante la mejora de la cooperación de la red de adquisiciones y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, y en particular examinar la posibilidad de establecer una plataforma comercial o mercado común para la compra de equipo usado o nuevo. Esto también facilitaría la reutilización y el reacondicionamiento del equipo que se ajuste a las normas de las Naciones Unidas pero que en un lugar determinado ya no se necesite.

132. Por último, el incumplimiento de las normas de protección y seguridad debería abordarse de manera uniforme, a fin de asegurar el seguimiento y la vigilancia suficientes, dar prioridad a la utilización de los recursos financieros para la compra de equipo adecuado e informar a un órgano centralizado de todos los problemas de inobservancia. No siempre se investiga adecuadamente el respeto de las normas de las Naciones Unidas y, en la práctica, las respuestas a la falta de cumplimiento varían de una organización a otra. El marco para la rendición de cuentas es poco específico al respecto, y señala únicamente que en los casos de incumplimiento de políticas, prácticas y procedimientos de seguridad, los representantes de las organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas deben actuar en consecuencia e informar al oficial designado.

las Naciones Unidas, disponible en <https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pmrev6-spanish.pdf>.

³⁷ Véase JIU/REP/2013/1.

VI. Gestión de las crisis de seguridad y capacidad de refuerzo

A. Marco integrado de gestión de crisis en el conjunto de las Naciones Unidas

133. La gestión de las crisis de seguridad y la capacidad de refuerzo son fundamentales para el correcto funcionamiento del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas no cuenta con suficientes recursos financieros para introducir las medidas preventivas de seguridad necesarias para hacer frente a cualquier posible amenaza que pudiera surgir en todos los lugares en que operan las organizaciones del sistema. **El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas se basa en un análisis estructurado de riesgos, lo que significa que deben aplicarse oportunamente medidas de seguridad acordes a los riesgos específicos que se puedan plantear. Esto supone que, para que el sistema sea eficaz, debe contar con recursos que estén preparados para ser enviados, ya sean humanos y/o equipo, y una logística y comunicaciones eficaces y flexibles. Por otra parte, las limitaciones financieras que afrontan las organizaciones y los limitados recursos de seguridad disponibles en cada organización hacen necesario un intercambio y un uso bien coordinado de los recursos de seguridad actualmente fragmentados y dispersos por todo el sistema de las Naciones Unidas.**

134. El Departamento de Seguridad es la entidad responsable de los aspectos de seguridad de la gestión de crisis. También disfruta de una situación ideal, con vinculaciones que le permiten reunir recursos, como las fuerzas de mantenimiento de la paz y los mecanismos logísticos de todo el sistema de las Naciones Unidas, para prestar asistencia en la respuesta a las crisis y coordinar la consiguiente presentación de información. Ninguna otra entidad del sistema de las Naciones Unidas está en condiciones análogas para dirigir estas actividades.

135. El *Manual de políticas de seguridad* describe la estructura de gestión de la seguridad y abarca, entre otras cosas, la planificación de la seguridad sobre el terreno, las comunicaciones de emergencia, la continuidad de las operaciones de las Naciones Unidas y otras cuestiones relacionadas con la seguridad. Además, enumera las medidas que deberá adoptar el oficial designado y proporciona directrices para la elaboración de un plan de seguridad que incluya una evaluación de las amenazas. Sin embargo, ni el *Manual* ni el marco para la rendición de cuentas sobre el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas comprende o proporciona directrices para la elaboración de un plan global normalizado de gestión de crisis. La Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad es consciente de la necesidad de completar la normativa para hacer frente a las situaciones de emergencia, como los traslados y evacuaciones.

136. Los graves incidentes de protección y seguridad de diversos tipos que afectan al personal, los convoyes y los locales de las Naciones Unidas, ya sea como blancos directos o incidentales, han ido aumentando a lo largo de los años, y no se prevé que esa tendencia disminuya en un futuro próximo. Debe distinguirse entre los incidentes de seguridad de poca gravedad o repercusión limitada y una crisis de seguridad real, que se define como un suceso nefasto imprevisto o repentino o una sucesión de sucesos de tal magnitud que requiere la aplicación de medidas urgentes en el lugar o los lugares de destino y puede dar lugar a una reevaluación de las necesidades de seguridad de esa ubicación o ubicaciones. Los efectos de esas crisis pueden afectar al conjunto de las Naciones Unidas y exigen una respuesta bien coordinada y eficaz de todo el sistema a fin de proteger la vida del personal y los bienes y la imagen pública de la Organización.

137. Los Inspectores acogen con satisfacción los progresos realizados desde que el informe del Grupo Independiente abordó estas cuestiones. En 2013, cuando se estableció el CCONU, se introdujo oficialmente en la Secretaría de las Naciones Unidas el concepto de departamentos rectores que ejecutan y tienen atribuciones delegadas en la gestión de crisis; según los interesados entrevistados, ese concepto y los mecanismos conexos han resultado

ser eficaces. El Centro es una iniciativa conjunta de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Seguridad, el Departamento de Gestión, el Departamento de Información Pública, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el PNUD. Elabora informes operacionales integrados diarios y convoca reuniones informativas y lanza alertas en caso de incidentes y acontecimientos graves. Un elemento esencial del Centro es una sala de vigilancia conjunta que funciona las 24 horas del día para reunir datos e información de una variedad de fuentes públicas y de las Naciones Unidas, incluido el Programa Operacional sobre Aplicaciones de Satélite del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)³⁸.

138. No obstante, para abordar las crisis y las situaciones de emergencia relacionadas con la seguridad que pueden poner en peligro la vida de personas se requieren mecanismos de integración y coordinación adecuados, comenzando por el Departamento de Seguridad, en algunos casos 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, hasta los órganos de seguridad presentes sobre el terreno. La ausencia de una cadena de mando clara puede dar lugar a la pérdida de tiempo, recursos, oportunidades y, en última instancia, vidas. No siempre se conciben de manera sistemática las funciones y las sinergias respectivas de los distintos órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de las cuestiones y crisis de seguridad, como lo demuestra la diversidad de las prácticas aplicadas en las Naciones Unidas cuando se produce una crisis. El Departamento de Seguridad sigue siendo una referencia, pero el papel del CCONU, por ejemplo, es relativamente nuevo, y muchas organizaciones pasan por alto sus servicios, que sin embargo se consideran útiles en un momento de crisis, especialmente la información actualizada sobre la seguridad que suministran diariamente y otros elementos. Algunas organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas contribuyen a la financiación del Centro, mientras que un número considerable de entidades de las Naciones Unidas no contribuye ni utiliza sus servicios. **El fortalecimiento de la coordinación entre el Departamento de Seguridad, el CCONU, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos sería un paso positivo.**

139. Debe señalarse que algunas organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas tienen sus propios centros de operaciones que están adaptados a sus propias necesidades y podrían mejorar el cumplimiento de sus mandatos específicos.

140. La labor de coordinación de crisis se ha ampliado más allá de los límites de la Secretaría de las Naciones Unidas con el lanzamiento, en 2013, de la iniciativa “Salvar Vidas entre Todos”, tarea conjunta en la que participan las Naciones Unidas y las ONG que operan en situaciones complejas de amenaza para elaborar un enfoque más sólido e integrado con objeto de hacer frente a los problemas comunes de seguridad. Se trata de un marco en el que se esbozan las esferas de colaboración sobre cuestiones de seguridad entre las Naciones Unidas y las ONG asociadas en la ejecución de proyectos. Recientemente se ha procedido a una revisión de la iniciativa “Salvar Vidas entre Todos” que establece disposiciones en materia operacional, logística, de intercambio de información y de coordinación para las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas en la ejecución de proyectos, según dos niveles de seguridad (normal y avanzado). El Departamento de Seguridad, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y las redes de ONG dirigen esas actividades en la Sede mediante un grupo de trabajo permanente de la iniciativa. En julio de 2016 se publicaron directrices detalladas sobre la aplicación de “Salvar Vidas entre Todos”; si se aplican correctamente, las medidas de coordinación que se describen en las directrices resultarán útiles para la gestión de crisis y la respuesta a

³⁸ Programa con uso intensivo de la tecnología que proporciona análisis de imágenes y soluciones satelitales a las organizaciones de socorro y desarrollo, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, para prestar ayuda en ámbitos tan importantes como la asistencia humanitaria, la seguridad humana y la planificación estratégica territorial y del desarrollo. Véase www.unitar.org/unosat/.

estas, en particular las disposiciones para la evacuación y otras disposiciones de apoyo, aunque en ellas se señala que la responsabilidad de la protección y la seguridad del personal sigue siendo de la organización empleadora.

141. Sin embargo, cada entidad de las Naciones Unidas presente sobre el terreno dispone de sus propias disposiciones de seguridad y mecanismos de gestión de crisis, por medio de las respectivas oficinas de seguridad. Algunas, que tienen una prolongada presencia sobre el terreno, especialmente en las zonas de guerra y países con claras amenazas a la seguridad, han establecido mecanismos para responder a las emergencias de manera oportuna y eficiente. Existe la impresión de que la mayoría de las entidades de las Naciones Unidas, si no todas, tienen sus propios mecanismos adecuados para hacer frente a las situaciones de crisis, siempre que se hayan establecido mecanismos de coordinación mínima. Esto se recoge en el marco del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y en las modalidades de colaboración con otros actores humanitarios y de desarrollo en general.

B. La gestión de crisis: necesidad de un mayor fortalecimiento

142. En la práctica, la velocidad, la idoneidad y la calidad de la respuesta de las entidades de las Naciones Unidas para hacer frente a una crisis varían considerablemente. Sus políticas de gestión de las crisis de seguridad presentan discrepancias; algunas se limitan a exponer las responsabilidades y las disposiciones para el traslado y la evacuación, mientras que otras cuentan con planes de gestión de crisis más detallados y avanzados. Por ejemplo, algunas entidades del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas incorporan en sus políticas la noción de siniestro con gran número de víctimas. Algunas organizaciones tienen una línea telefónica de emergencia disponible las 24 horas del día. Unas pocas organizaciones tienen suficiente capacidad de despliegue y apoyo de refuerzo, como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el PNUD, el ACNUR y el UNICEF, que tienen dependencias especiales y equipos de respuesta de emergencia. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios es la principal entidad de las Naciones Unidas encargada de coordinar una respuesta coherente a las emergencias y, como tal, está plenamente equipada para organizar un despliegue rápido cuando sea necesario.

143. Otro ejemplo de gestión de crisis es el PNUD, cuya dependencia de respuesta a las crisis supervisa dicha respuesta, lo que incluye la coordinación de la respuesta institucional a las crisis, la gestión de riesgos, la coordinación de la alerta temprana, las actividades de divulgación relacionadas con la crisis y el enlace interinstitucional. Además, la participación de la Oficina de Seguridad del PNUD en el grupo de trabajo sobre respuesta a las crisis de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, y la capacitación de los oficiales designados bajo la dirección del Departamento de Seguridad complementan la respuesta a las crisis en la Sede. En las oficinas en los países y sobre el terreno, el PNUD suele contar con sus propios oficiales de seguridad para contribuir a las respuestas específicas del país, muchas veces en colaboración con la dependencia de respuesta a las crisis, el Departamento de Seguridad y otros organismos sobre el terreno. Los funcionarios entrevistados indicaron que cada vez se perfeccionan e institucionalizan más las actividades en todo el PNUD y en sus contactos.

144. El apoyo que se presta al personal de las Naciones Unidas durante una crisis puede variar en función de una serie de factores, incluso en el caso de las organizaciones con una prolongada presencia sobre el terreno. Sin embargo, algunas entidades no están físicamente presentes sobre el terreno y su personal puede ocupar temporalmente una oficina en los locales de otra entidad o trabajar principalmente desde la sede, pero envían periódicamente funcionarios o consultores en misión o en comisión de servicio. Para su seguridad, estos funcionarios dependen durante su estancia de las oficinas locales del Departamento de Seguridad. Sin embargo, esas oficinas pueden ser insuficientes cuando se produce una crisis. Los sucesos ocurridos en Malí tras el golpe de Estado de marzo de 2012 son ilustrativos al respecto: se informó de que la oficina local había tenido que prestar asistencia a otras entidades de las Naciones Unidas a la vez que organizaba la evacuación del personal de su oficina en el país. Aunque el Departamento de Seguridad se mantuvo en contacto con ellos, los funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas que no

contaban con su propio dispositivo de seguridad sobre el terreno tuvieron que organizar la evacuación a su cuenta y riesgo, y prácticamente no se les prestó apoyo logístico.

145. Aunque los acontecimientos de Malí no reflejan la respuesta normal del Departamento de Seguridad, las organizaciones sin presencia local en algunos destinos fuera de la sede deberían asegurarse de que su personal, ya esté en misión o en comisión de servicio, esté debidamente informado y cumpla los requisitos locales de seguridad necesarios. Además, debería haber acuerdos con el Departamento para prestar el apoyo de seguridad que corresponda al personal en misión o en asignaciones temporales.

146. Otro elemento importante en la gestión de las crisis es la evacuación y el traslado del personal. Esta cuestión se ha examinado en la sección sobre la cultura de la seguridad, en particular en las observaciones relativas a las misiones sobre el terreno (las deficiencias en la realización de los simulacros de evacuación obligatorios) y las recomendaciones pertinentes.

147. A pesar de los avances en la planificación de la seguridad básica, se requieren más esfuerzos. Al elaborar las políticas y los procedimientos normalizados para hacer frente a las crisis de seguridad, el Departamento de Seguridad debería revisar los mecanismos existentes en las diferentes entidades de las Naciones Unidas que ya han establecido prácticas sólidas. El fortalecimiento del mandato del Departamento de prestar una mejor asistencia a todas las organizaciones participantes debe equilibrarse con una flexibilidad suficiente de dichas organizaciones para que sigan funcionando de manera eficaz. La Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad debería llevar a cabo una evaluación general de las mejores prácticas y la experiencia adquirida en la gestión de crisis sobre el terreno por las entidades del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. La evaluación de las prácticas y la experiencia de los organismos, fondos y programas en este ámbito debería dar lugar a un marco de gestión de crisis de seguridad del conjunto de las Naciones Unidas que abarque todas las funciones, medidas y mecanismos de coordinación que deban entrar en juego desde el momento en que se produce la crisis hasta la fase posterior a esta, incluidas las actividades de seguimiento.

148. Con el fin de poner en marcha el actual enfoque “cómo permanecer”, es fundamental que el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas haga mayor hincapié en la gestión de las crisis de seguridad y la planificación para imprevistos a fin de armonizar las prácticas, fijar normas mínimas y coordinar la respuesta de las Naciones Unidas. Se necesita una definición más clara de la función y las obligaciones de los distintos órganos de seguridad que intensifique las sinergias y la cooperación entre ellos y determine los mecanismos y procedimientos de colaboración en función del tipo de crisis.

149. En el examen estratégico del Departamento de Seguridad, que concluyó en enero de 2015 y fue posteriormente aprobado por la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad y por el Comité de Políticas presidido por el Secretario General en febrero de 2015, se señala una serie de ámbitos que deben fortalecerse más, algunos de los cuales guardan relación con la gestión de crisis de seguridad, a saber, la elaboración de un marco mejorado de despliegue rápido y la mejora de las sinergias con el CCONU.

C. La política de gestión de crisis: una labor en curso

150. En junio de 2015, en el informe final de su 22º período de sesiones, la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad aprobó la creación de un grupo de trabajo encargado de elaborar una política del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas sobre la gestión de crisis de protección y seguridad sobre el terreno³⁹. En el nuevo *Manual de políticas de seguridad* se incluirá una sección dedicada a la gestión de las crisis sobre el terreno y se prevé que la Red lo apruebe en 2017. La sección recibió aportaciones de oficiales designados y asesores de seguridad, especialmente en el transcurso de talleres regionales y del curso sobre gestión de crisis celebrado en 2015.

³⁹ Véase www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Final%20Report%20-%20IASMN%2022nd%20Session%20-%20Montreux%20June%202015%20-%20FINAL.pdf.

151. Los Inspectores se complacen en destacar que en 2016 se aprobó una política de gestión de crisis para lograr una respuesta coherente y eficaz a las crisis en todo el sistema de las Naciones Unidas. La política establece la forma en que los agentes de las Naciones Unidas deben coordinar su labor para responder colectivamente a las situaciones que, debido a la magnitud, complejidad o gravedad de las posibles consecuencias, requieran una respuesta coordinada y multidisciplinaria. La política de gestión de crisis y la política del sistema de gestión organizativa aportan claridad respecto de las funciones y obligaciones, la estructura de la adopción de decisiones, la coordinación, el intercambio de información y las comunicaciones.

152. Es preciso señalar que la política todavía no se aplica a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ya que se prevé que sea aprobada por la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad en 2017, como se mencionó. La política se aplica a los miembros del Comité de Políticas y el grupo de trabajo de gestión de crisis de las Naciones Unidas, que en la actualidad está integrado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Gestión, la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el Departamento de Información Pública, el Departamento de Seguridad, la Oficina Ejecutiva del Secretario General, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUDH, el PNUD, el ACNUR, el UNICEF, el PMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todas las entidades de las Naciones Unidas que tienen presencia en lugares de destino fuera de la sede y que son miembros del grupo de trabajo deben velar por que en el terreno se divulguen orientaciones adecuadas y carpetas de material sobre la gestión de crisis. **Los Inspectores celebran los esfuerzos que está realizando la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad para elaborar una política de gestión de crisis de seguridad para todo el sistema.**

153. Sin embargo, las políticas deben aplicarse debidamente y, como se señala en otras partes del presente examen, numerosos problemas de seguridad encontrados no se deben a la falta de políticas, procedimientos o directrices, sino a su incumplimiento. La Oficina Ejecutiva del Secretario General, por medio del CCONU, se encarga de supervisar y garantizar el cumplimiento de la nueva política de gestión de crisis y de ayudar a las entidades de las Naciones Unidas a aplicarla. **En ese sentido, los Inspectores están convencidos de que se deben incrementar los esfuerzos; esperan que la política se traduzca en directrices y procedimientos operativos estándar específicos para establecer mecanismos coherentes de vigilancia que permitan abordar de manera pragmática los casos de incumplimiento, lo que debe hacerse con carácter de urgencia, habida cuenta de la naturaleza imprevisible de las crisis.**

D. Capacidad de refuerzo

154. El objetivo principal de los despliegues rápidos es proporcionar capacidad adicional cuando las situaciones de emergencia y crisis requieren recursos adicionales que no se encuentran fácilmente en un lugar determinado. Una capacidad de refuerzo adecuada es crucial para dar una respuesta adecuada a una crisis de seguridad. Las emergencias complejas requieren personal altamente calificado y otros recursos que puedan enviarse rápidamente a una ubicación geográfica específica. Si bien a menudo se contrata al personal de refuerzo a partir de listas de preselección, que pueden ser compartidas o individuales, algunas organizaciones tienen equipos de intervención en situaciones de emergencia listos para ser desplegados, lo cual es costoso de mantener pero más eficaz debido a su disponibilidad inmediata.

155. El Departamento de Seguridad considera justificado un despliegue rápido en las siguientes circunstancias:

- Situaciones de emergencia de seguridad y de crisis;
- Refuerzo de la capacidad del Departamento en las oficinas sobre el terreno o en la sede;

- Cobertura de seguridad temporal de otros lugares sobre el terreno;
- Apoyo de seguridad en respuesta a situaciones de emergencia humanitaria;
- Tomas de rehenes y secuestros;
- Otros requisitos, conforme a lo dispuesto por el Secretario General Adjunto de Seguridad o el Director o Director Adjunto de la División de Operaciones Regionales.

156. A efectos de la gestión de la seguridad, el Departamento de Seguridad divide el mundo en un total de 203 países o territorios. De ellos, actualmente 120 tienen presencia del Departamento: existen puestos de asesor principal de seguridad, asesor jefe de seguridad o asesor de seguridad en 104 países o territorios⁴⁰, mientras que 16 países o territorios están cubiertos por auxiliares de seguridad locales independientes. Actualmente hay 83 países o territorios sin presencia del Departamento. De ellos, 40 están cubiertos a distancia mediante oficinas del Departamento sobre el terreno, y 2 (Chipre y Sáhara Occidental) por los oficiales jefes de seguridad de las misiones de mantenimiento de la paz. Entre los países y territorios sin presencia del Departamento se incluye la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y aproximadamente 25 territorios y países de ultramar y pequeños Estados insulares del Pacífico y el Caribe en los que la presencia de las Naciones Unidas es reducida o inexistente.

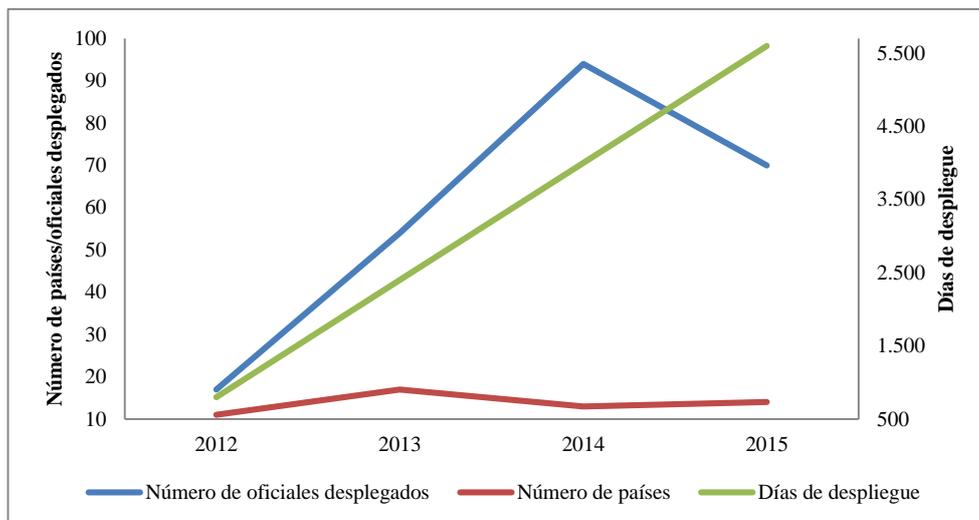
157. La capacidad de refuerzo es un aspecto que debe seguir mejorándose, de acuerdo con las opiniones expresadas por los funcionarios entrevistados sobre el terreno. La necesidad de aumentar las capacidades de refuerzo se reconoce en el examen estratégico del Departamento de Seguridad, en el que se afirma que, para prestar un mejor apoyo a las crisis, el Departamento elaborará un marco mejorado para los despliegues rápidos que permita un despliegue flexible y rápido en situaciones de crisis. El desarrollo de la capacidad de refuerzo, como se menciona en el examen estratégico, es acogido positivamente por las organizaciones participantes.

158. Sin embargo, el Departamento de Seguridad no tiene un equipo de reserva permanente de profesionales de la seguridad listos para ser desplegados cuando sea necesario. En lugar de ello, los despliegues rápidos utilizan los recursos existentes del Departamento de Seguridad, del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del Departamento de Asuntos Políticos y de otras organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Desde 2012, el Departamento de Seguridad ha reforzado su capacidad de respuesta, incluidos los despliegues proactivos mediante oficiales de seguridad de refuerzo. Si bien se ha registrado una disminución del número de oficiales desplegados de 2014 a 2015, el número de días de despliegue ha experimentado un crecimiento considerable, debido principalmente al hecho de que la duración media de los despliegues ha aumentado de 7 a 13 semanas, lo cual puede explicarse en parte por la gravedad y la persistencia de algunas crisis recientes (por ejemplo, el conflicto sirio y la crisis de refugiados conexas, y los conflictos en Sudán del Sur y el Yemen), como se refleja en la figura 6.

159. La falta de capacidad permanente de seguridad exige redistribuir los recursos que están disponibles en un lugar de destino pero que son necesarios para reforzar la seguridad en otra zona o atender a una amenaza a la seguridad o incluso un acontecimiento ordinario. Esto a menudo conduce a la retirada de tropas o de personal de seguridad, en detrimento de la seguridad del lugar de destino o del complejo que los aporta, con lo que se exige un esfuerzo adicional a los ya limitados recursos disponibles y se excede la capacidad del personal de seguridad en el lugar de destino del que parte dicho personal.

⁴⁰ En total, 23 de esos asesores principales de seguridad, asesores jefes de seguridad o asesores de seguridad tienen responsabilidades regionales, con lo que la cobertura se amplía a otros 56 países y territorios.

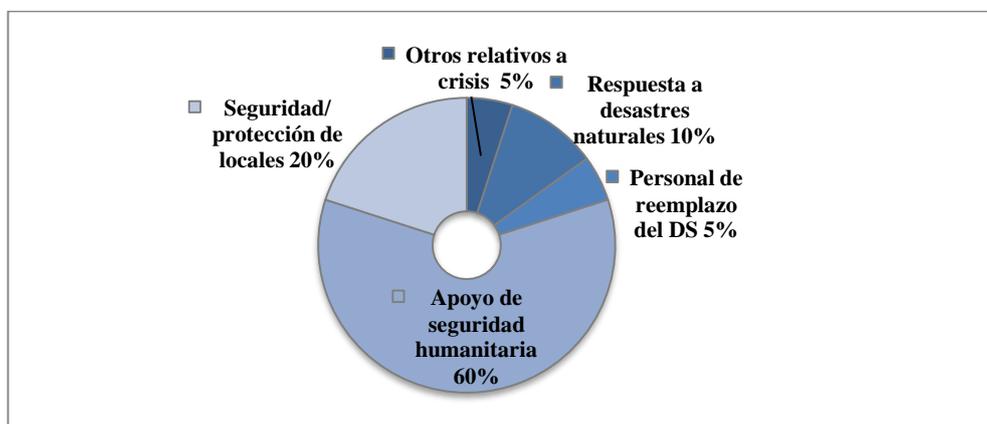
Figura 6
Despliegues rápidos del Departamento de Seguridad (2012 a 2015)



160. Por consiguiente, los costos directos derivados de operaciones de refuerzo han aumentado considerablemente en los últimos tres años; únicamente en 2015, los costos de personal de refuerzo y viajes conexos se elevaron a 3.081.095 dólares⁴¹. En esa cifra no se incluyen los gastos administrativos y de gestión indirectos generados en la sede ni los costos por horas extraordinarias soportados en los lugares de destino que aportó el personal. Esta tendencia demuestra que la necesidad de capacidad de refuerzo va en aumento, al igual que la necesidad de financiación. Cabe señalar que los gastos de personal de seguridad de refuerzo no se imputan al presupuesto de seguridad compartido por las organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas cuando el personal de seguridad se financia con cargo a las actividades financiadas conjuntamente, ya que ello supondría una duplicación de cargos. Los gastos de personal se notifican e imputan únicamente cuando se usa para refuerzo al personal financiado con cargo a otras fuentes de financiación, a fin de evitar una subvención entre fuentes de financiación distintas. Antes de 2015, el personal de refuerzo se financiaba en su mayoría por las actividades financiadas conjuntamente, y por ello ya figuraba en el presupuesto compartido. En la siguiente sección se examinarán más a fondo las cuestiones presupuestarias.

161. En la figura 7 se muestran las áreas de seguridad que precisaron una capacidad de refuerzo de la seguridad en 2015. Cabe señalar que un 60% de los despliegues rápidos guardan relación con la asistencia humanitaria; a continuación figuran la protección de los locales (20%) y la respuesta a los desastres naturales (10%).

Figura 7
Despliegues rápidos del Departamento de Seguridad, 2015



⁴¹ Información proporcionada por el Departamento de Seguridad.

162. Aunque la División de Operaciones Regionales estableció un procedimiento operativo estándar para los despliegues rápidos en 2015, los Inspectores opinan que debe perfeccionarse la respuesta rápida de las Naciones Unidas, en particular sus políticas y procedimientos de recursos humanos, así como los mecanismos de coordinación entre las unidades de refuerzo y las funciones de apoyo (por ejemplo, apoyo logístico y administrativo), a fin de mejorar la eficacia y reducir los costos. Ello resulta difícil debido a las diferencias en los mandatos, las políticas y los aparatos operativos de las organizaciones, como consecuencia de lo cual los oficiales entrevistados señalaron la falta de un liderazgo claro, cierto grado de confusión y una duplicación de esfuerzos.

163. La coordinación con los Gobiernos locales o nacionales es también un problema. Los despliegues rápidos suelen ponerse en marcha en un plazo de 24 horas, pese a lo cual el principal factor de demora de dichos despliegues sigue siendo la obtención de visados. Como comúnmente se reconoce, la responsabilidad primordial con arreglo al derecho internacional de la protección y seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado corresponde al Gobierno que acoge una operación de las Naciones Unidas. **Los Inspectores desean destacar que es importante que las operaciones de refuerzo se realicen de forma oportuna y que es necesario que los Gobiernos interesados faciliten los visados para permitir el despliegue puntual de personal de seguridad con el objetivo final de proteger la vida del personal y los bienes de las Naciones Unidas.**

164. Dado que el Departamento de Seguridad ha incluido el refuerzo como prioridad inmediata en su examen estratégico, será necesario definir claramente su mandato en esta esfera, puesto que las operaciones de refuerzo en respuesta a una crisis podrían afectar a la seguridad, las prioridades y las actividades de otros agentes humanitarios y de la población en general. Deberían definirse claramente los niveles de intervención del Departamento y su rendición de cuentas en el marco de las operaciones de refuerzo, al igual que su implicación en el Comité Permanente entre Organismos⁴².

165. **Una serie de problemas operacionales, de liderazgo y de dotación de personal que se vienen observando de manera persistente podrían afectar negativamente el impacto de una crisis de seguridad. El Departamento de Seguridad es responsable de la protección y seguridad del personal sobre el terreno. Sin embargo, las responsabilidades operacionales relativas a muchos funcionarios siguen estando fragmentadas por todo el sistema. La multiplicidad de órganos del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas que se ocupan de las crisis de seguridad en diferentes niveles y que ofrecen distintos servicios y apoyo, cada uno con sus propios procedimientos de contratación y situaciones contractuales, podría inducir a confusión. La fragmentación genera una duplicación de esfuerzos e ineficiencias, lo que puede tener un efecto negativo en el impacto de una crisis. Todos los elementos operacionales, logísticos y de organización que participan en la respuesta inmediata del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas ante una crisis de seguridad deben simplificarse y enunciarse con claridad.**

Recomendación 7

El Secretario General Adjunto de Seguridad, en su calidad de Presidente de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, debería, a más tardar en enero de 2018, elaborar una política sobre el refuerzo de seguridad para todo el sistema, que incluya los procedimientos operativos estándar necesarios, con miras a aclarar los recursos permanentes de refuerzo y las funciones y responsabilidades respectivas de los distintos agentes del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

⁴² El Comité, creado en junio de 1992, es el principal mecanismo para la coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria, en respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General, sobre el fortalecimiento de la asistencia humanitaria.

E. Capacitación y apoyo psicológico

166. La capacitación sobre la gestión de crisis de seguridad es otro tema importante del programa del Departamento de Seguridad. En 2015 se realizó por primera vez un curso piloto de capacitación sobre esta cuestión. El curso debería ofrecerse periódicamente a los destinatarios pertinentes y posiblemente debería sincronizarse con ejercicios reales.

167. En su 27º período de sesiones, celebrado en Venecia (Italia) en abril de 2014, el Comité de Alto Nivel sobre Gestión examinó un documento presentado por el Departamento de Seguridad titulado “Reconciliar el deber de velar por el personal de las Naciones Unidas con el trabajo en entornos de alto riesgo”⁴³. En el documento, el Departamento presentó la obligación moral que tienen las Naciones Unidas de proteger a su personal y exhortó a todas las entidades de la Organización a fortalecer sus sistemas de apoyo al personal de las Naciones Unidas que trabaja en todo el mundo, en particular en entornos de alto riesgo.

168. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión acordó que debía llevarse a cabo un examen holístico de la necesidad programática de “permanecer y cumplir”, contrastado con el imperativo organizativo del deber de velar por el personal en entornos de alto riesgo, y estableció un grupo de trabajo presidido por el Secretario General Adjunto de Seguridad para realizar un examen amplio de la cuestión del deber de proteger. El examen realizado indica que, en efecto, el sistema de las Naciones Unidas ofrece actualmente un amplio sistema de apoyo al personal que opera en entornos de alto riesgo, aunque muchos funcionarios y directivos no conocen todas las disposiciones y estructuras de apoyo. Si bien se han adoptado en los últimos años muchas iniciativas, especialmente a través del Equipo de Preparación y Apoyo para Emergencias y sus entidades correspondientes en los distintos organismos, fondos y programas, a fin de preparar al personal y a los administradores para las situaciones de emergencia, el estudio demuestra también que el sistema actual, en particular en lo que respecta al apoyo médico y psicosocial, se centra en la mitigación en lugar de la prevención, y que existen grandes diferencias entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El sistema se mejoraría considerablemente con un enfoque amplio, coordinado y armonizado a distintos niveles, mediante la colaboración entre las distintas corrientes de asistencia médica, psicosocial y de recursos humanos.

169. Los servicios de gestión del estrés y de apoyo psicológico posteriores a una crisis deberían prestarse de manera oportuna al personal que los necesite. Algunas organizaciones del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas tienen un conjunto amplio de servicios relativos a la preparación para las situaciones de crisis y la fase posterior a estas; por ejemplo, una dependencia especial, procedimientos operativos estándar específicos y psicólogos disponibles en la Sede o en las oficinas regionales. Otras recurren al Departamento de Seguridad, a personal local de las Naciones Unidas y, en algunos casos concretos, a consultores, o actúan mediante su Dependencia de Gestión del Estrés por Incidente Crítico. La Dependencia proporciona servicios de apoyo psicológico tanto sobre el terreno como en la Sede, coordina la respuesta de las Naciones Unidas para el estrés traumático y mantiene una red mundial de remisión a profesionales de salud mental certificados en 90 lugares de destino. Entre enero de 2013 y diciembre de 2014, la Dependencia llevó a cabo 11.001 sesiones de apoyo psicológico y desplegó psicólogos a 54 crisis importantes en el Oriente Medio, África y Asia. A fin de mejorar la coordinación entre la Dependencia, los psicólogos especializados en estrés postraumático del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y los profesionales de la seguridad en la prestación de servicios psicosociales, la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad aprobó la política de gestión del estrés y el estrés postraumático en junio de 2015.

170. Al mismo tiempo, en mayo de 2010 se creó el Equipo de Preparación y Apoyo para Emergencias a fin de mejorar el apoyo al personal de las Naciones Unidas, especialmente a los supervivientes y a las familias de los funcionarios fallecidos o heridos como consecuencia de una crisis (ya fuera por actos intencionales o desastres naturales). Está situado en la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en Nueva York, y su mandato

⁴³ Véase www.unsceb.org/content/action-reconciling-duty-care-un-personnel-while-operating-high-risk-environments.

consiste en coordinar el apoyo esencial a los funcionarios y sus familiares durante todas las fases de los incidentes de emergencia, incluido el suministro de programas de formación a los funcionarios para asegurar que estén equipados y preparados para las situaciones de emergencia.

F. Cuestiones de liderazgo

171. En algunos lugares en los que operan las Naciones Unidas, se han establecido secciones integradas de seguridad para coordinar y administrar a los agentes de seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Asuntos Políticos contratados por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, bajo la dirección de un único director de seguridad del Departamento de Seguridad, como un asesor principal o asesor jefe de seguridad, que también encabeza la célula de seguridad compuesta de los oficiales de seguridad del Departamento y de la misión y los profesionales de la seguridad de los organismos, fondos y programas. Se han creado esas secciones integradas en países como el Afganistán, Haití, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Malí, Sierra Leona y el Sudán. A menudo, dependen en gran medida de la asistencia de las misiones para disponer de transporte, equipo, un alojamiento seguro, información y otros servicios; en algunos casos, también utilizan sus servicios de guardia, escoltas de convoyes y fuerzas de intervención. Sin embargo, el número de secciones integradas de seguridad ha sido limitado debido a la falta de un liderazgo claro y de rendición de cuentas en caso de crisis.

172. A raíz de una oportuna solicitud formulada por el Secretario General para que el Departamento de Seguridad consolidase —en cooperación con los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, el Departamento de Gestión y la Oficina de Asuntos Jurídicos— los recursos de seguridad existentes dentro de la Secretaría, especialmente el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en agosto de 2015 se puso en marcha el Proyecto de Integración de la Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas bajo la dirección del Departamento de Seguridad. El proyecto está dirigido por un grupo rector y por grupos de trabajo, integrados por el Departamento de Seguridad, el Departamento de Gestión, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la Oficina de Asuntos Jurídicos y el PNUD. En él se establecen tres líneas de trabajo, a saber, la autoridad de gestión del Departamento de Seguridad, la integración de los recursos humanos y la financiación de la seguridad integrada. Para noviembre de 2017 se espera concluir la primera etapa, a saber, la integración bajo la gestión del Departamento de Seguridad de los recursos de seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

173. En ese sentido, **los Inspectores celebran que se haya abordado de manera oportuna un importante problema de coordinación que sistemáticamente había observado y comunicado la mayoría de los profesionales de la seguridad entrevistados y que se reproducía en la carta de recomendaciones dirigida al Departamento de Seguridad en 2015. Están de acuerdo con la decisión adoptada y hacen hincapié en la necesidad de seguir trabajando en la aplicación de las otras dos etapas (la integración de los recursos humanos y la financiación de la seguridad integrada).**

174. **En opinión de los Inspectores, una vez que se haya llevado a cabo la integración de la seguridad a nivel de la Secretaría y que el Proyecto de Integración de la Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas haya llegado a su conclusión, la experiencia adquirida y las mejores prácticas deberían servir de referente para la elaboración de un proyecto similar en todo el sistema, en el que se contemple la posibilidad de una mayor integración de los recursos de seguridad en el contexto de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad. Este mayor nivel de integración debería tener como objetivo final la optimización de los recursos de seguridad disponibles en todo el sistema, evitando la duplicación. Debería basarse en la experiencia acumulada por cada organización del sistema de gestión de la seguridad**

de las Naciones Unidas y tener en cuenta sus necesidades operacionales específicas, al tiempo que les proporcione el nivel de autonomía necesario para que puedan cumplir sus respectivos mandatos con total independencia.

G. Respuesta inmediata local a una crisis de seguridad

175. Todos los elementos operacionales, de organización y logísticos que participan en la respuesta inmediata del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas ante una crisis de seguridad deben enunciarse con claridad y deben ser puestos en práctica por todas las partes implicadas. Algunos estudios sobre la seguridad muestran que el personal de seguridad debe estar en condiciones de desplegar contramedidas eficaces dentro de los dos segundos posteriores al inicio de un atentado. A juicio de los Inspectores, en los entornos de alto riesgo, el personal del Departamento de Seguridad debería ir armado y estar disponible para proteger a los funcionarios en cualquier momento si se produce un atentado. Del análisis del cuestionario enviado a las organizaciones se desprende que solo el 26% de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas cuentan con personal de seguridad armado.

176. Los agentes de seguridad armados siempre deberían llevar encima una tarjeta de identificación y otros elementos de equipamiento externo fáciles de identificar, y sobre el cual se haya informado al personal y a otros agentes armados (por ejemplo, a las fuerzas de la policía nacional o fuerzas de mantenimiento de la paz). Los oficiales de seguridad del Departamento de Seguridad que no están asignados al servicio de guardia a menudo van vestidos de civil, lo que es comprensible en tareas rutinarias. Algunos agentes de seguridad llevan oculta un arma corta y no portan una tarjeta de identificación ni otros elementos que los identifiquen junto al arma de fuego; esto puede alarmar a algunas personas si por accidente el arma queda a la vista.

177. Durante sucesos como ataques armados, atentados con bomba y desastres naturales, es posible que el personal de las Naciones Unidas deba seguir inmediatamente las órdenes del personal de seguridad de las Naciones Unidas. Por ello, los miembros del personal de seguridad deben ser fácilmente identificables y reconocibles a fin de evitar toda confusión. A menudo se producen sucesos de seguridad graves sin previo aviso; por lo tanto, los oficiales de seguridad deben tener a mano y preparado su equipo de respuesta en todo momento. El personal de seguridad debería contar con chalecos o equipo que estén claramente marcados y los identifiquen durante las emergencias como personal de seguridad de las Naciones Unidas. **El Departamento de Seguridad debería establecer un código de identificación física aplicable a todo el personal de seguridad, que permita su identificación clara e inmediata durante las emergencias. El mismo razonamiento se aplica al personal de seguridad de los organismos, fondos y programas y, por tanto, debería establecerse un código de identificación, sencillo pero común, para el personal de seguridad de todo el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.**

H. Cuestiones relacionadas con la dotación de personal

178. Varias iniciativas recientes han tratado de reducir las diferencias en el grado y la naturaleza de la protección que se ofrece a los funcionarios internacionales frente al personal de contratación nacional. Esta cuestión se destacó en reuniones de grupos de discusión organizadas con la participación de personal local en todos los lugares de destino sobre el terreno visitados por el equipo de la Dependencia Común de Inspección; en algunos lugares (por ejemplo, Somalia y Sudán del Sur), el personal local corre riesgos adicionales simplemente por el hecho de trabajar para las Naciones Unidas. Los riesgos se hacen más evidentes cuando estos funcionarios se desplazan al lugar de trabajo y, en particular, mientras están en su domicilio.

179. A fin de complementar las nuevas medidas de seguridad domiciliaria para el personal de las Naciones Unidas, recientemente se procedió a la elaboración de una política sobre los riesgos de seguridad domiciliaria para el personal de las Naciones Unidas de contratación local. La política se centrará en los riesgos de seguridad relacionados con esta

categoría de personal y debidos a su empleo en las Naciones Unidas. Actualmente se está realizando un examen de los riesgos de seguridad domiciliaria que corre el personal de contratación local, con el fin de determinar el grado de los riesgos de seguridad que enfrentan esos funcionarios en su domicilio por el hecho de estar empleados en las Naciones Unidas. Estaba previsto que el grupo de trabajo de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad informase de los resultados de ese examen al Grupo Directivo de la Red en noviembre de 2016.

180. Los inspectores opinan que las organizaciones son responsables de mejorar el nivel de seguridad que se presta al personal local y, en ese sentido, celebran la iniciativa emprendida por la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad e instan a las organizaciones a finalizar y aplicar rápidamente la política pertinente.

181. Otra diferencia importante entre el personal de contratación internacional y el personal nacional se da cuando surge la necesidad de evacuar o trasladar al personal y a los familiares que reúnen las condiciones exigidas desde una zona de riesgo inaceptable. Se han determinado tres opciones como medidas de evitación de riesgos en caso de crisis: modalidades alternativas de trabajo (“trabajar a domicilio” o “quedarse en casa”), traslado o evacuación. A discreción del oficial designado, las dos primeras opciones pueden aplicarse tanto al personal internacional como al local. Sin embargo, en caso de que el Secretario General decida proceder a una evacuación (sobre la base de las recomendaciones formuladas por el Secretario General Adjunto de Seguridad y el oficial designado), de conformidad con la política en vigor del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, solo se evacuará a los funcionarios de contratación internacional y a las personas a su cargo autorizadas. La evacuación del personal local se lleva a cabo únicamente en circunstancias excepcionales, concretamente cuando pueda ser objeto de ataques por el hecho de trabajar para las Naciones Unidas.

182. La evacuación del personal local plantea una serie de cuestiones culturales, de procedimiento y financieras. En algunos casos, el personal local se muestra reticente o incluso se niega a ser evacuado, aun con las personas a su cargo autorizadas, ya que su definición de “familia” puede ir más allá de los conceptos de familiares y personas a cargo que se contemplan en las políticas de las Naciones Unidas, y dejar atrás a otros parientes en tiempos difíciles no es una opción aceptable. El costo de la evacuación del personal local, que en muchos lugares de destino supera en número al personal de contratación internacional, es otro problema. Esto debería sopesarse con la posibilidad de que los empleados nacionales de las Naciones Unidas que no son evacuados puedan ser blanco de ataques no por haber sido identificados como empleados de las Naciones Unidas, sino por otros criterios, como la religión o la etnia, como ocurrió en algunos casos⁴⁴. El traslado dentro del país, cuando existe una amenaza inminente de muerte, es una opción viable, pero no es siempre la mejor respuesta, por ejemplo, en el caso de un conflicto generalizado acompañado de genocidio. **Los inspectores consideran que la evacuación del personal local debería contemplarse caso por caso y siempre en consulta con las asociaciones del personal pertinentes. En su opinión, debería evacuarse al personal de contratación local cuando no sea posible trasladarlo y el contexto local represente una amenaza para la vida de los funcionarios de contratación local y sus familiares a cargo.**

183. Por último, en todas las entidades de las Naciones Unidas se informó de la existencia de problemas contractuales con el personal de seguridad. Es bien sabido que la diversidad actual de contratos utilizados para contratar a personal de seguridad plantea retos importantes. En la actualidad se utilizan varios tipos de arreglos contractuales y de categorías de personal en diferentes lugares y, mientras que en Nueva York los guardias de seguridad ocupan una categoría específica, los que trabajan en otros lugares pueden pertenecer a otras categorías, por ejemplo, al Cuadro de Servicios Generales o al Servicio Móvil. Eso plantea un problema, entre otras cosas, para la aplicación de la política de movilidad del personal y la redistribución de personal de refuerzo. Además, perturba el desarrollo profesional, crea situaciones injustas y afecta a la moral del personal. Cada

⁴⁴ Un caso notorio se dio durante el genocidio de Rwanda de 1994, cuando no se evacuó a funcionarios de las Naciones Unidas de etnia tutsi que estaban en peligro, lo que causó la muerte de varios de ellos y de sus familiares.

entidad de las Naciones Unidas contrata su propio personal de seguridad y, si bien el Departamento de Seguridad propone unos términos de referencia y descripciones de funciones normalizados, no existe ninguna condición o tipo de contrato estandarizado sobre la base del tipo de trabajo que desempeña el empleado. Algunos profesionales de la seguridad son contratados de forma interna, mientras que la contratación de otros agentes especializados, como los de escolta o prevención de incendios, puede realizarse externamente. Por ejemplo, el ACNUR recurre a personal especializado de las autoridades locales para la prevención de incendios.

184. La cuestión se mencionó en la carta de recomendaciones emitida por la Dependencia Común de Inspección en 2015. **Los Inspectores reiteran la necesidad de unificar los tipos de contrato para el personal de seguridad que desempeñe las mismas funciones, independientemente de su ubicación o de las entidades para las que trabajen.** Esto podría hacerse utilizando uno de los tipos de contrato existentes o creando uno nuevo; sin embargo, en el contexto de las actuales deliberaciones de la Comisión de Administración Pública Internacional, en que se propone reducir el número de tipos de contrato, sería conveniente utilizar uno de los tipos existentes. **Se prevé que la mencionada iniciativa del Proyecto de Integración de la Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas se ocupe de la cuestión dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas en su segunda fase, a saber, la integración de los recursos humanos.** Asimismo, los Inspectores recomiendan que exista un mayor nivel de integración de los recursos de seguridad en todo el sistema en el contexto de la cooperación entre la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad y las redes de recursos humanos. En su opinión, podría lograrse un mayor nivel de integración de los recursos de seguridad sin poner en peligro la independencia y la autonomía operativa de los organismos, fondos y programas y cuidando por los intereses del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas en su conjunto.

VII. Recursos y finanzas

185. La última esfera estratégica del examen es la relativa a los recursos y las finanzas. En esta sección, los Inspectores abordan la forma en que los actuales arreglos de financiación contribuyen a que el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas reduzca la vulnerabilidad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado desplegado en todo el mundo, y los efectos en la ejecución de los programas. La sección también contiene recomendaciones sobre alternativas de financiación para que los principales interesados las examinen en el corto y medio plazo, teniendo en cuenta que el panorama de las amenazas de seguridad seguirá evolucionando.

A. Antecedentes

186. La cuestión de la financiación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas es de larga data. En el último decenio se han celebrado amplios debates en distintos foros, en particular a nivel de todo el sistema en el marco de la Comisión de Alto Nivel sobre Gestión. Además, se han establecido varios grupos de trabajo y se han examinado diferentes modalidades de financiación y participación en la financiación de los gastos. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, la cuestión sigue en parte sin resolverse.

187. El Secretario General, en su propuesta de un nuevo régimen de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, sugirió que el sistema se financiase con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Sin embargo, en su resolución 59/276, en la que decidió establecer el Departamento de Seguridad, la Asamblea General decidió también mantener los arreglos anteriores para la participación en la financiación de los gastos por concepto de protección y seguridad.

188. En el informe del Grupo Independiente y en otros estudios elaborados por expertos independientes se observó la fragmentación y la escasez de los recursos necesarios para hacer frente a las amenazas a la seguridad a las que está sujeto el sistema de las Naciones Unidas. Todos coincidieron en que el problema era más bien de carácter sistémico y recomendaron una financiación suficiente y sostenible de la protección y la seguridad. El Grupo Independiente, convencido de que el sistema de seguridad de las Naciones Unidas saldría beneficiado si se financiase íntegramente con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, recomendó en su informe que el presupuesto del Departamento de Seguridad se transfiriese al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. A pesar de las solicitudes ulteriores, la Asamblea General, si bien reconoció las dificultades prácticas relacionadas con la participación de las organizaciones en la financiación de los gastos, decidió mantener los arreglos existentes para la participación en la financiación de los gastos por concepto de protección y seguridad, en lugar de financiar esos gastos con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

189. **Los Inspectores comparten la opinión del Grupo Independiente sobre la Seguridad del Personal y los Locales de las Naciones Unidas en Todo el Mundo. La conclusión de los Inspectores, tras analizar a fondo las opiniones expresadas por los funcionarios, tanto en lugares de destino sobre el terreno como en las sedes, es que una fuente única de financiación sería más fácil de administrar que los engorrosos mecanismos actuales de participación en la financiación de los gastos, y mejoraría la transparencia exigida por los organismos, fondos y programas, facilitando al mismo tiempo la rendición de cuentas con respecto a la utilización de los recursos de protección y seguridad.** Sin embargo, conscientes de las reiteradas propuestas de financiar la seguridad a partir de una única fuente —el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas— y de los problemas inherentes que plantea esta solución, incluida la opinión expresada por la Asamblea General de que las disposiciones de participación en los gastos relativos a las actividades de seguridad sobre el terreno son importantes para asegurar que todas las partes interesadas compartan la responsabilidad respecto del sistema y tengan igual interés en este, los Inspectores prefieren estudiar diferentes soluciones sobre la base de los considerables esfuerzos realizados en los últimos años por las entidades del sistema

de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas para encontrar un modelo de financiación comúnmente aceptable.

B. El actual modelo de financiación: un rompecabezas complejo

190. El Departamento de Seguridad se financia principalmente con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y mediante mecanismos de participación en la financiación de los gastos acordados en el contexto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión. En respuesta a la recomendación formulada por la Asamblea General en su resolución 61/263 con respecto a los mecanismos de participación en la financiación de los gastos, el Comité de Alto Nivel acordó que los gastos de seguridad relacionados con operaciones sobre el terreno se prorratearan con arreglo al porcentaje efectivo de personal resultante de los datos estadísticos recopilados por la JJE. Si bien el presupuesto ordinario cubre “los gastos centrales de gestión y dirección de la operación”, el mecanismo de participación en la financiación de los gastos, también conocido como actividades financiadas conjuntamente, cubre gastos que “se realizan sobre el terreno o están directamente relacionados con la prestación de apoyo operacional de la Sede a las oficinas exteriores”⁴⁵. Cabe señalar que el presupuesto ordinario y los recursos para esas actividades se asignan sobre una base bienal y, a menudo, con un límite máximo (por ejemplo, para actividades financiadas conjuntamente); este sistema no ofrece flexibilidad para adaptarse a los cambios repentinos de las operaciones.

191. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las actividades financiadas conjuntamente se ajustan a lo largo del bienio, teniendo en cuenta elementos como la inflación y los tipos de cambio y siguiendo el proceso presupuestario aplicado habitualmente por la Secretaría de las Naciones Unidas. Cabe señalar que no existe un mecanismo común de ajuste compartido por todas las entidades del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas; además, algunas entidades no preparan sus presupuestos en dólares de los Estados Unidos, especialmente las establecidas en Europa. Asimismo, algunos organismos, fondos y programas han informado de que a menudo se les solicita que sufragan los gastos de seguridad conjuntos una vez concluido el ciclo presupuestario correspondiente y sin posibilidad de examinar los gastos de seguridad imputados. Los organismos, fondos y programas deben poder evaluar si los gastos son razonables y exactos y si se recibió el servicio, así como realizar evaluaciones y formular observaciones sobre el uso eficiente de sus recursos. La combinación de esos elementos ha creado ciertas dificultades a los fondos, programas y organismos con respecto a sus contribuciones al presupuesto de las actividades financiadas conjuntamente, ya que necesitan tener certidumbre en las sumas del presupuesto para sus propios fines de planificación. **Los inspectores alientan al Departamento de Seguridad a que siga aumentando la transparencia sobre la asignación y utilización de recursos para las actividades financiadas conjuntamente.**

192. Cabe señalar que, además de sus contribuciones específicas al presupuesto de las actividades financiadas conjuntamente, los organismos, fondos y programas soportan gastos de seguridad adicionales, principalmente en relación con la seguridad de sus propias sedes y sus oficinas sobre el terreno, y con la participación en la financiación de los gastos en el país. Se trata de contribuciones locales a los presupuestos compartidos a nivel local en lugares específicos en los que los organismos, fondos y programas forman parte del sistema local de gestión de la seguridad. Las contribuciones sufragan los recursos y actividades locales de protección y seguridad, más allá de lo que se financia con cargo al presupuesto de esas actividades. Las necesidades presupuestarias locales o del país dependen de la situación de la seguridad en el lugar concreto. Con el actual deterioro del entorno de seguridad, los organismos, fondos y programas se ven obligados en cada vez mayor medida a aportar más fondos a esos presupuestos compartidos locales que son aprobados por sus propios órganos rectores. Además, los recursos financieros a nivel nacional suelen verse complementados con contribuciones extrapresupuestarias de los países donantes.

⁴⁵ Véase el informe del Secretario General sobre las medidas de seguridad interorganizacionales (A/56/469, párr. 32 c)).

193. Por otro lado, la financiación del Departamento de Seguridad se complementa con otros recursos prorrateados y recursos extrapresupuestarios procedentes de los ingresos por concepto de apoyo a los programas recibidos como reembolso por servicios prestados a actividades extrapresupuestarias, fondos y programas y de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz, que permite que el Departamento preste apoyo de seguridad a las misiones de mantenimiento de la paz.

194. El panorama de la financiación arriba descrito muestra una clara fragmentación de las fuentes de financiación, agravada por las diferentes prácticas presupuestarias (por ejemplo, el uso de tasas de puestos vacantes) y los distintos ciclos presupuestarios aplicados por las diversas entidades (por ejemplo, los presupuestos de mantenimiento de la paz son anuales y comienzan el 1 de julio de cada año, mientras que el ciclo presupuestario de la Secretaría de las Naciones Unidas es bienal y comienza el 1 de enero en años alternos). El mismo grado de complejidad se aplica a los mecanismos de gobernanza y, si bien los distintos órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas participan en la aprobación de los recursos de seguridad, ninguno de ellos tiene una visión integral de las necesidades de seguridad a nivel mundial ni del nivel de recursos movilizados en todo el sistema.

195. La solución a este complejo problema es objeto de prolongados debates de profesionales de la seguridad y de las finanzas de las distintas entidades que integran el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, los Inspectores esperan que la información y las propuestas que se incluyen puedan servir de base en el debate actual sobre la financiación. Además, en el momento de redactar el presente examen, les complace observar que se está emprendiendo una serie de iniciativas en diversos niveles para abordar diferentes aspectos de la financiación de las necesidades de protección y seguridad.

196. Una de estas iniciativas, ya mencionada en el examen, es el Proyecto de Integración de la Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas, que se puso en marcha en agosto de 2015 bajo la dirección del Departamento de Seguridad. El proyecto tiene por objeto abordar, entre otras cosas, la financiación de la seguridad integrada dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, se están abordando cuestiones conexas en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas por conducto del grupo de trabajo sobre el presupuesto de seguridad con participación local en la financiación de los gastos establecido en marzo de 2016, presidido por el Secretario General Adjunto de Seguridad e integrado por representantes de los organismos, fondos y programas y de los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas.

197. Además, y en el marco de la Red de Finanzas y Presupuesto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el grupo de trabajo sobre la gobernanza de los gastos de seguridad financiados conjuntamente sigue trabajando para elaborar un enfoque que garantice un proceso transparente, coherente y previsible de preparación, examen y aprobación de la parte de financiación conjunta del presupuesto del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas⁴⁶. El grupo de trabajo ha facilitado la elaboración de plantillas presupuestarias y un proceso de examen para la presentación del presupuesto del Departamento de Seguridad, a fin de permitir que la Red de Finanzas y Presupuesto y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad evalúen las necesidades presupuestarias del sistema de una forma detallada y estructurada antes de su presentación oficial.

C. Efectos de la financiación y conclusiones pertinentes

198. La mencionada diversidad de fuentes de financiación y de actores participantes plantea una serie de desafíos para las operaciones del Departamento de Seguridad. El carácter híbrido de las fuentes presupuestarias y su inherente falta de flexibilidad no favorecen un sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas que se base en un análisis estructurado de los riesgos y esté diseñado para responder de manera

⁴⁶ Véase CEB/2013/HLCM/FB/15, disponible en www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Finance%20%26%20Budget%20Network/Document/FBN%2021st%20final%20conclusions.pdf.

oportuna a las situaciones de crisis mediante la redistribución rápida de los recursos humanos o financieros correspondientes.

199. En la mayoría de las entrevistas celebradas, y especialmente en los grupos de discusión con personal internacional organizados en los distintos lugares visitados, se informó a los Inspectores de que la naturaleza fija de los presupuestos, independientemente de su origen, no facilitaba hacer frente a los entornos de seguridad dinámicos y difíciles en que operan las Naciones Unidas, en los que puede necesitarse asignar nuevos recursos de refuerzo y a menudo mantenerlos durante períodos prolongados, debido a los riesgos que aparecen de improviso, como lo ha demostrado la naturaleza de algunas de las crisis actuales. **El modelo de protección y seguridad actual exige mecanismos adecuados de recopilación y análisis de información, que permitan determinar los niveles de amenaza y riesgo con rapidez y precisión, así como la flexibilidad necesaria para reaccionar ante la evolución rápida del entorno de seguridad. También exige recursos que puedan movilizarse rápidamente para introducir oportunamente las medidas de protección y seguridad necesarias.**

200. Paradójicamente, mientras que en las entrevistas celebradas en las sedes de los organismos, fondos y programas se hizo patente la preocupación por las sumas aportadas para sufragar las actividades financiadas conjuntamente y por la falta de transparencia del Departamento de Seguridad en cuanto a su uso, los oficiales de esos mismos organismos, fondos y programas entrevistados sobre el terreno mostraron un apoyo general a las actividades locales del Departamento y a su personal. Además, un gran número de ellos afirmó que muchos problemas de seguridad se resolverían si el Departamento tuviese más recursos locales, tanto en personal como en equipo, en función de lo que aconsejase el entorno de amenaza local. En algunos lugares, la falta de personal de seguridad, de dispositivos de comunicación y de vehículos blindados estaba alterando la ejecución de los programas. Se informó a los Inspectores de que las operaciones de los organismos, fondos y programas a menudo se veían afectadas por la escasez de recursos de seguridad a su disposición. Los Inspectores constataron que el Departamento no contaba con recursos suficientes para satisfacer las demandas operacionales de protección y seguridad de los organismos, fondos y programas en algunos de los lugares visitados. Presenciaron distintos casos en los que las actividades cotidianas dentro de la zona de operaciones tuvieron que ser anuladas o retrasadas por falta de recursos de seguridad, ya que el personal del Departamento operaba por encima de su capacidad y los vehículos blindados se habían desviado a otras funciones.

201. Otro motivo de preocupación es el hecho de que las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas llevan a cabo actividades distintas sobre el terreno y tienen necesidades de seguridad específicas, y que, como consecuencia de los diferentes modelos de financiación, se les asignan recursos que a menudo dan lugar a una duplicación y/o superposición.

202. En los cuestionarios institucionales quedó de manifiesto que el PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) habían suspendido o anulado proyectos por falta de recursos suficientes para la protección y seguridad sobre el terreno. La OIT y el ACNUR evalúan los recursos de protección y seguridad al comenzar a elaborar sus proyectos para garantizar su ejecución en condiciones de seguridad. Gracias al compromiso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el ACNUR ha obtenido financiación suficiente para estar en condiciones de permanecer y cumplir. Además, el ACNUR, debido a su amplia presencia sobre el terreno, mantiene un presupuesto para sufragar las necesidades de seguridad inmediatas, así como reservas del equipo que pueda necesitarse para facilitar el trabajo en entornos de riesgo alto, como vehículos blindados. En caso de operaciones de emergencia, el ACNUR dispone en sus sedes de asesores de seguridad sobre el terreno que puede desplegar rápidamente; además, tiene una lista de expertos en seguridad externos.

203. Las respuestas del personal del UNICEF al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección indican que operan en todos los entornos, incluidos los de alto riesgo, y que rara vez se cancelan o suspenden los programas. Sin embargo, pueden darse retrasos como consecuencia de la puesta en marcha de medidas pertinentes de mitigación de los riesgos. Además, aunque pueda producirse una reducción en el número de funcionarios que trabajan en una zona concreta, incluso en lugares inaccesibles, los programas se ejecutan a distancia por medio de asociados que permanecen sobre el terreno. Durante las visitas de los Inspectores, tanto en las oficinas de las sedes como en las oficinas sobre el terreno, quedó claro que el UNICEF disponía de sus propios recursos para fortalecer el análisis de las amenazas, la seguridad física y la formación a fin de satisfacer las necesidades operacionales de protección y seguridad de sus programas.

204. En respuesta al cuestionario institucional, la mayoría de las organizaciones indicaron que aplicaban el principio “no puede haber programas sin seguridad”. Al mismo tiempo, la mayoría de las organizaciones reconocieron que era difícil presupuestar lo desconocido. Además, los gastos de protección y seguridad estaban aumentando de forma exponencial, lo que afectaba negativamente a la ejecución de los programas, puesto que, una vez que un proyecto estaba en pleno funcionamiento, resultaba muy difícil mantener las necesidades de seguridad a lo largo de su ciclo vital si desde el principio no se destinaba a la seguridad un porcentaje de los fondos del proyecto. La planificación de la seguridad y los fondos necesarios para la misma deben tenerse en cuenta desde la concepción del proyecto y deben seguir estando disponibles durante todo su ciclo vital en los entornos de seguridad inseguros o en rápida evolución.

205. En el actual entorno operacional, es necesario complementar los recursos del Departamento de Seguridad, en particular las funciones de apoyo que no han aumentado en consonancia con la creciente demanda operacional causada por el deterioro del entorno de seguridad. Según el examen estratégico del Departamento, ámbitos como el análisis de las amenazas a la seguridad, la seguridad física, la capacitación y la formación, y las cuestiones relativas a la oficina ejecutiva y las políticas requieren recursos adicionales para hacer frente a la demanda creciente de apoyo a las operaciones de seguridad sobre el terreno. Esto se debe particularmente a la correlación directa entre los servicios de apoyo prestados por esos ámbitos y las necesidades de aumentar la protección y seguridad sobre el terreno como consecuencia de riesgos adicionales o cambiantes.

206. A juicio de los Inspectores, disponer de un sistema de gestión de la seguridad verdaderamente unificado es un objetivo fundamental, y su financiación central sería la forma más eficaz de salvaguardar su unidad y su solidez operacional. En el momento actual, ello requeriría, bien que las Naciones Unidas financiaran las necesidades de seguridad desde el principio con cargo a su presupuesto ordinario, bien que los clientes de los servicios de seguridad establecieran un fondo fiduciario, con un acuerdo inicial sobre los servicios que se habrían de prestar y los costos asociados. Los Inspectores alientan al Departamento de Seguridad y a los miembros de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad a que adopten para la cuestión un enfoque basado en los resultados mediante el establecimiento de los resultados previstos desde la fase de planificación, alcancen un acuerdo sobre los indicadores de medición y asignen los recursos correspondientes.

207. En vista de la decisión de la Asamblea General de mantener los arreglos vigentes en relación con la participación en la financiación de los gastos por concepto de protección y seguridad, la JJE, por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, ha seguido supervisando los fondos asignados para los gastos de seguridad relacionados con las actividades sobre el terreno y ha acordado un procedimiento más participativo y transparente para la preparación del presupuesto, que está sujeto a la participación en la financiación de los gastos. Los Inspectores acogen con satisfacción las consultas conjuntas en curso entre la Red de Finanzas y Presupuesto y el Comité de Alto Nivel, la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad y el Departamento de Seguridad sobre la gobernanza del presupuesto de seguridad financiado conjuntamente.

D. Presupuesto del Departamento de Seguridad

208. Mientras que la demanda de seguridad y el nivel actual de cobertura (más de 150.000 empleados y 300.000 familiares a cargo en más de 2.000 lugares de destino) ha aumentado en los últimos años, el presupuesto del Departamento de Seguridad no ha experimentado un aumento proporcional. En las entrevistas, los directivos superiores del Departamento indicaron que la falta de recursos limitaba el funcionamiento y la financiación del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. De hecho, el Departamento depende en gran medida de recursos extrapresupuestarios, en particular de las actividades financiadas conjuntamente, que representan desde 2010 más del 50% del total de los recursos asignados, como se indica en el cuadro 2.

Cuadro 2

Presupuesto del Departamento de Seguridad para el período comprendido entre 2008 y 2017

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

	Gastos		Estimación	
	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017
Presupuesto ordinario*	177 969	186 347	181 075	188 352
Actividades financiadas conjuntamente	243 914	251 256	266 073	277 372
Otros recursos prorrateados/cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz	7 629	7 351	7 389	7 528
Recursos extrapresupuestarios	5 642	6 713	7 002	6 266
Total	435 154	451 667	461 539	479 517
Porcentaje del total que representan las actividades financiadas conjuntamente	56,05	55,63	57,65	57,84

Fuente: Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2016-2017, sección 34 (A/70/6 (sect. 34)).

* Se excluye la parte de las actividades financiadas conjuntamente correspondiente a las Naciones Unidas; se incluyen las actividades de apoyo a los programas del presupuesto ordinario.

209. Cabe señalar que el Departamento de Seguridad está sujeto a múltiples procesos presupuestarios. En tanto que departamento de la Secretaría de las Naciones Unidas, sigue unos procedimientos establecidos para la presentación y aprobación de la parte relativa a su presupuesto ordinario. Además, el Departamento debe aplicar otro conjunto de procedimientos, que aún no se han oficializado, en relación con la parte de los recursos financiada conjuntamente. Evidentemente, esto supone una carga administrativa adicional para el Departamento.

210. Los Inspectores celebran que la cuestión se esté abordando actualmente en el marco de la cooperación entre la Red de Finanzas y Presupuesto y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad. Los procedimientos acordados, si son refrendados por la Red de Finanzas y Presupuesto y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, deberían desarrollarse y convertirse en una política para el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, a fin de asegurar que todas las organizaciones sean plenamente conscientes del proceso acordado.

211. La propuesta presupuestaria para 2016/17 correspondiente al sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas se presentó en abril de 2015 en un período de sesiones especial de la Red de Finanzas y Presupuesto relativo a los presupuestos para 2016/17 para las actividades financiadas conjuntamente.

212. La Red de Finanzas y Presupuesto aprobó un presupuesto de 225.208.001 dólares para 2016/17. Ese monto se basa en la propuesta presupuestaria para el Departamento de Seguridad antes del ajuste. La Asamblea General, en su resolución 70/248 (parte XXIV), de diciembre de 2015, aprobó un presupuesto total para 2016/17 para gastos de seguridad de financiación conjunta por un valor de 227.184.500 dólares (después del ajuste). El Grupo observó que el Departamento de Seguridad había realizado esfuerzos para priorizar y aplicar programas sin un crecimiento presupuestario real y que, a pesar de los crecientes problemas de seguridad, el Departamento no había pedido aumentos del presupuesto de

seguridad para las actividades financiadas conjuntamente con cargo a la consignación final de 2014/15 en el bienio 2016-2017, más allá de los ajustes presupuestarios al alza aplicados por la Secretaría de las Naciones Unidas (como se indica en el cuadro 2, la estimación inicial para 2016/17 había sido superior).

E. Propuestas para mejorar el actual modelo de financiación

Propuestas inmediatas

213. El Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas debería contar con flexibilidad suficiente que, entre otras cosas, le permita acceder, cuando esté justificado, a financiación “de refuerzo” para proporcionar los recursos humanos y financieros necesarios para ofrecer una respuesta de seguridad ante las crisis y los incidentes imprevistos que se producen cada vez con más frecuencia. Una opción podría ser proporcionar al Departamento acceso al fondo para imprevistos del Secretario General para necesidades inesperadas.

214. Del mismo modo, a fin de asumir el entorno de seguridad actual y responder al mismo, el Departamento de Seguridad debe contar con toda la panoplia de atribuciones (tanto en recursos humanos como financieros) para administrar de manera centralizada y asignar a la totalidad del personal de protección y seguridad en todos los lugares de destino. Esto constituiría la base para que el Departamento utilizase los recursos existentes de la manera más eficiente y eficaz. La delegación de atribuciones señalada es particularmente importante para el mencionado Proyecto de Integración de la Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Propuestas a medio plazo

215. Conforme a lo recomendado por el Grupo Independiente, el modelo de financiación más simple consistiría en tener una fuente presupuestaria para el Departamento de Seguridad que pudiera asignarse de manera flexible dependiendo de las prioridades de seguridad sobre una base bienal, con una reserva “de refuerzo” para financiar la respuesta de protección y seguridad a las crisis e incidentes imprevistos cuando sucedan. Si bien este modelo sería la opción más fácil, requeriría un cambio significativo en la manera en que se asignan fondos a las diversas funciones y actividades. En particular, exigiría que la Asamblea General cambiase la forma en que se asignan los presupuestos para las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz. Sin embargo, esto no se adecuaría a la integración actual de los recursos de seguridad de la Secretaría en el Departamento.

216. Una alternativa más práctica sería utilizar un modelo similar al existente de la cuenta de apoyo: un modelo de financiación conjunta o compartida, amplio y variado, que se aplicaría a las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz, y sería complementario pero independiente del modelo actual utilizado por los organismos, fondos y programas. Con arreglo a ese modelo de financiación, se evaluarían todas las misiones de acuerdo con sus necesidades de seguridad en función del tamaño y el alcance de la misión y de la evaluación de los riesgos para la seguridad. Las “cuotas” de la misión concreta se aportarían directamente al Departamento de Seguridad, que, a su vez, prestaría a la misión los servicios de seguridad. A medida que aumentasen o disminuyesen el tamaño y el alcance de la misión, o se deteriorase o mejorase el entorno de seguridad, la financiación aumentaría o disminuiría. La asignación y el gasto de los recursos serían evaluados anualmente y se informaría de ello a la Asamblea General, lo que permitiría mejorar la presentación de informes y la supervisión.

217. Tanto en las soluciones inmediatas como en las de medio plazo, debe haber un equilibrio entre los recursos operacionales sobre el terreno, el apoyo operacional y los recursos a nivel ejecutivo e institucional para garantizar que los tres aspectos estén sincronizados. Cabe señalar que el actual modelo de financiación, que incluye la aplicación de un límite máximo a los fondos para actividades financiadas conjuntamente, no es lo suficientemente flexible para adaptarse a cambios significativos en el número de funcionarios protegidos o en el número de operaciones realizadas. Por cada aumento en las asignaciones de recursos para operaciones sobre el terreno, debe existir un aumento

consecuente del apoyo operacional y los recursos a nivel ejecutivo e institucional para apoyar y facilitar la actividad operacional, y lo mismo se aplica a cualquier disminución en las actividades operacionales. Esto es coherente con el modelo de funcionamiento del Departamento de Seguridad, en el cual existe una relación directa entre todas las actividades operacionales sobre el terreno y las actividades que apoyan y facilitan la presencia sobre el terreno. Como sucede con la solución inmediata, el Departamento debería poder acceder, según las necesidades, a financiación “de refuerzo” para las crisis e incidentes imprevistos.

218. Las opciones mencionadas para un modelo de financiación podrían sentar las bases de un presupuesto sostenible y previsible para el Departamento de Seguridad. El modelo que se prefiere y que se puede cumplir de manera realista consiste en mantener el presupuesto común para los servicios de seguridad prestados a los organismos, fondos y programas, y contar con un arreglo de financiación similar para los servicios prestados a las misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz. La financiación de estos últimos servicios debería proporcionar cierto grado de flexibilidad para redistribuir una parte de los recursos de seguridad entre las misiones políticas especiales y/o de mantenimiento de la paz, según empeore o mejore el entorno de seguridad en cada lugar respectivo. Este modelo presupuestario reflejaría el entorno de seguridad en el que operan las Naciones Unidas. También es fundamental para que el Departamento siga prestando servicios de protección y seguridad y cuente con los recursos suficientes para desplegarse con flexibilidad a fin de dar respuesta en un entorno de seguridad mundial.

Recomendación 8

La Asamblea General debería solicitar al Secretario General que prepare, en consulta con el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la JJE y sus redes apropiadas, una propuesta de modelo de financiación de la protección y la seguridad que proporcione al Departamento de Seguridad un presupuesto transparente, sostenible y previsible y la flexibilidad necesaria para hacer frente a las crisis imprevistas, para que sea examinada por la Asamblea en su septuagésimo segundo período de sesiones.

Anexo I

Prorratio de las organizaciones participantes y montos correspondientes en el presupuesto del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas para 2016/17

(En dólares de los Estados Unidos)

Organización	Plantilla a 31 de diciembre de 2011 (1)	Plantilla a 31 de diciembre de 2013 (2)	Porcentaje del personal a 31 de diciembre de 2013	Distribución del presupuesto 2016/17 basada en porcentaje de personal (dólares)	¿Parte mínima aplicable?	Plantilla que supera la parte mínima	Porcentaje de los que superan la contribución mínima	Distribución del presupuesto de 2016/17 basada en el porcentaje de personal y contribución mínima de 75.000 dólares	Porcentajes efectivos para la distribución del presupuesto 2016/17
		(a)	(b) = (a)/SUM(a)	(c)=(b)*227 184 500		(d)	(e)=(d)/SUM(d)	(f)	(g)=(f)/227 184 500
Presupuesto total aprobado SGSNU 2016/17	227 184 500								
BASD (3)	624	753	0,577	1 310 268,22	-	753	0,6	1 306 741	0,575
BERD	430	591	0,453	1 028 377,84	-	591	0,5	1 025 610	0,451
OTPCE	-	-	0,000	-	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
FAO	3 300	6 045	4,630	10 518 687,07	-	6 045	4,6	10 490 372	4,618
OIEA	36	43	0,033	74 822,75	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
OACI	105	102	0,078	177 486,53	-	102	0,1	177 009	0,078
CPI	113	101	0,077	175 746,47	-	101	0,1	175 273	0,077
FIDA	113	90	0,069	156 605,76	-	90	0,1	156 184	0,069
OIT	1 825	1 786	1,368	3 107 754,36	-	1 786	1,4	3 099 389	1,364
FMI	613	963	0,738	1 675 681,66	-	963	0,7	1 671 171	0,736
OMI	28	18	0,014	31 321,15	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
ISA	-	-	0,000	-	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
OIM	7 443	7 306	5,596	12 712 907,81	-	7 306	5,6	12 678 686	5,581
CCI	24	14	0,011	24 360,90	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
UIT	52	131	0,100	227 948,39	-	131	0,1	227 335	0,100
OPAQ	-	-	0,000	-	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
OPS	759	697	0,534	1 212 824,63	-	697	0,5	1 209 560	0,532
ONU (4)	27 790	29 123	22,306	50 675 884,79	-	29 123	22,3	50 539 473	22,246
ONUSIDA	516	637	0,488	1 108 420,79	-	637	0,5	1 105 437	0,487
PNUD	26 609	23 681	18,138	41 206 456,33	-	23 681	18,2	41 095 534	18,089
UNESCO	1 891	1 773	1,358	3 085 133,53	-	1 773	1,4	3 076 829	1,354
UNFPA	3 338	3 406	2,609	5 926 658,09	-	3 406	2,6	5 910 704	2,602
ACNUR	6 849	9 103	6,972	15 839 802,88	-	9 103	7,0	15 797 164	6,953
CICE	-	-	0,000	-	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
UNICEF	11 548	12 233	9,370	21 286 203,30	-	12 233	9,4	21 228 904	9,344
ONUDI	705	428	0,328	744 747,41	-	428	0,3	742 743	0,327
UNOPS	2 208	2 979	2,282	5 183 650,75	-	2 979	2,3	5 169 697	2,276
ONU-Mujeres	949	1 096	0,839	1 907 110,18	-	1 096	0,8	1 901 977	0,837
UNU	85	83	0,064	144 425,31	-	83	0,1	144 037	0,063
VNU (5)	171	-	0,000	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
UPU	6	6	0,005	10 440,38	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
OMT	8	-	0,000	-	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
PMA	12 559	11 762	9,009	20 466 633,14	-	11 762	9,0	20 411 540	8,985
OMS	8 397	8 433	6,459	14 673 959,98	-	8 433	6,5	14 634 460	6,442
OMPI	7	6	0,005	10 440,38	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033

Organización	Plantilla a 31 de diciembre de 2011 (1)	Plantilla a 31 de diciembre de 2013 (2)	Porcentaje del personal a 31 de diciembre de 2013	Distribución del presupuesto 2016/17 basada en porcentaje de personal (dólares)	¿Parte mínima aplicable?	Plantilla que supera la parte mínima	Porcentaje de los que superan la contribución mínima	Distribución del presupuesto de 2016/17 basada en el porcentaje de personal y contribución mínima de 75.000 dólares	Porcentajes efectivos para la distribución del presupuesto 2016/17
		(a)	(b) = (a)/SUM(a)	(c)=(b)*227 184 500		(d)	(e)=(d)/SUM(d)	(f)	(g)=(f)/227 184 500
OMM	36	36	0,028	62 642,31	75 000,00	-	0,0	75 000	0,033
Banco Mundial	7 218	7 136	5,466	12 417 096,93	-	7 136	5,5	12 383 672	5,451
Total	126 355	130 561	100,000	227 184 500,00	825 000,00	130 438,00	100,0	227 184 500	100,000

Notas:

- (1) Plantilla del personal sobre el terreno a 31 de diciembre de 2011, según el censo realizado por la secretaría de la JJE (CEB/2012/HLCM/HR/30/Rev.1).
- (2) Plantilla del personal sobre el terreno a 31 de diciembre de 2013, según el censo realizado por la secretaría de la JJE (documento de próxima publicación).
- (3) Según el memorando de entendimiento entre el BASD y el Departamento de Seguridad.
- (4) El total de las Naciones Unidas incluye a 339 funcionarios del OOPS.
- (5) La plantilla de los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) se incluye en el PNUD.

Anexo II

Síntesis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección
JIU/REP/2016/9

		Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA															
			JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM	
Informe	Para la adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																	
	Para información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	a, e		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2	a, e		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	a, e		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4	e, f		E																													
Recomendación 5	a, e		E	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6	c, d, f, h		E																													
Recomendación 7	c, d, e, f		E																													
Recomendación 8	a, c, d, h		L																													

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.

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

: La recomendación no supone la adopción de medidas por la organización.

Efecto deseado: a: mejor transparencia y rendición de cuentas; b: difusión de buenas/mejores prácticas; c: mejor coordinación y cooperación; d: fortalecimiento de la coherencia y la armonización; e: mejor control y cumplimiento; f: más efectividad; g: ahorro importante; h: más eficiencia; i: otros.

* Abarca todas las entidades mencionadas en el documento ST/SGB/2002/11, excepto la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.