



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
19 de agosto de 2011  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo sexto período de sesiones**  
Tema 123 a) del programa provisional\*  
**Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas**

**Consejo de Seguridad**  
**Sexagésimo séptimo año**

## La capacidad civil después de los conflictos

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

Los países que salen de un conflicto normalmente hacen frente a una amplia diversidad de necesidades urgentes para establecer y sostener la paz, pero con frecuencia padecen de una escasez crítica de capacidad para satisfacer necesidades prioritarias de manera rápida y efectiva. La comunidad internacional ha reconocido este desafío, y muchos agentes bilaterales y multilaterales han tomado medidas para mejorar el apoyo que se presta a los países afectados por conflictos. Estas actividades individuales, sin embargo, no han sido suficientes para establecer un mecanismo fiable y efectivo para prestar a los países la asistencia que solicitan. Las Naciones Unidas deben esforzarse para contratar y desplegar a expertos civiles y apoyar a los agentes nacionales en la ampliación y profundización de sus aptitudes. En marzo de 2010, establecí un Grupo Consultivo Superior, presidido por el ex Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, para que realizara un examen independiente de la capacidad civil después de los conflictos, con miras a presentar propuestas concretas y prácticas para reforzar el apoyo civil a la paz y el desarrollo sostenibles.

El informe del Grupo Consultivo Superior (A/65/747-S/2011/85) se presentó a los Estados Miembros en febrero de 2011. Es un informe de gran alcance en el que se hacen diversas recomendaciones pertinentes a los Estados Miembros, las organizaciones regionales y de la sociedad civil y las Naciones Unidas. Al reconocer el ámbito del informe, establecí un Grupo Directivo, presidido por Susana Malcorra, Secretaria General Adjunta de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para que dirigiera un seguimiento coordinado del informe.

\* A/66/150.



El presente informe es la primera respuesta de las Naciones Unidas al examen independiente de la capacidad civil después de los conflictos. Su punto de partida es el sistema actual de las Naciones Unidas y los procedimientos y prácticas comprendidos en mi autoridad como Secretario General, para reforzar el apoyo que presta la Organización a los países que salen de conflictos. Una condición esencial para obtener la participación efectiva de los Estados Miembros, las organizaciones regionales, los asociados de la sociedad civil y, sobre todo, los países que solicitan nuestra asistencia, es poner primero nuestra casa en orden. Ahora bien, esto por sí solo no es suficiente para mejorar el apoyo civil internacional. Todos tenemos la obligación de examinar nuestras respectivas actividades individuales, así como nuestras asociaciones, en apoyo de las comunidades y los pueblos que han soportado violencia y privaciones. En etapas subsiguientes, centraré mi atención en las funciones que pueden cumplir otras entidades y en las asociaciones que debemos establecer para reforzar colectivamente la calidad y la eficiencia del apoyo civil después de los conflictos.

En el presente informe se identifican un conjunto de medidas prioritarias concretas y calendarios para las actividades de las Naciones Unidas durante los próximos 12 meses; están encaminadas a mejorar su respuesta civil y a establecer asociaciones con terceros. Estas medidas incluyen:

- a) Elaborar directrices para utilizar mejor y desarrollar la capacidad nacional, así como orientación para asegurar que las prácticas de adquisición no excluyan a los proveedores locales;
- b) Impartir una dirección estratégica más fuerte a los nuevos procesos de planificación;
- c) Realizar un examen de la forma en que está estructurada y desplegada la experiencia en materia de género;
- d) Consultar a los Estados Miembros y las organizaciones regionales acerca de la creación de asociaciones más sólidas, a fin de asegurar el mejor uso posible de sus capacidades;
- e) Establecer una plataforma en línea para difundir las necesidades civiles y las capacidades disponibles y conectar mejor a los gobiernos, las Naciones Unidas y los proveedores de capacidades externas;
- f) Estudiar modalidades para ampliar el ámbito para el despliegue del personal proporcionado por los Gobiernos u otras entidades;
- g) Detallar las esferas en que hay deficiencias de capacidad críticas y asegurar que los centros de coordinación designados por las Naciones Unidas colaboren con los asociados externos para subsanarlas;
- h) Aplicar un modelo de emergencia institucional en la Secretaría de las Naciones Unidas para facilitar una respuesta efectiva a situaciones en que se requiera un despliegue rápido;
- i) Asegurar que los líderes de las Naciones Unidas sobre el terreno ejerzan la flexibilidad operacional y financiera que se les ha confiado para cumplir sus mandatos;

j) Aplicar el principio de las ventajas comparativas en el cumplimiento de los mandatos;

k) Aplicar estos enfoques sobre el terreno, por ejemplo, movilizand o la experiencia nacional y regional y examinando el ámbito de las actividades de adquisición en el mercado local en Sudán del Sur.

Por sobre todo, el presente informe deja en claro que una paz sostenible es una paz nacional. Las soluciones o las competencias impuestas desde afuera no pueden suplantar a la implicación nacional ni a la capacidad de las comunidades nacionales, sus líderes y sus instituciones. Ese punto de partida debe ser nuestro objetivo final.

## I. Introducción

1. Las actividades nacionales para establecer y consolidar la paz después de un conflicto deben ser apoyadas por capacidades civiles efectivas en el momento oportuno. Como destacué en mi informe sobre consolidación de la paz inmediatamente después de un conflicto (A/63/881-S/2009/304), debemos aprovechar la oportunidad que suele brindar el período inmediatamente posterior al conflicto para crear condiciones de seguridad básicas, proporcionar los dividendos de la paz, crear confianza en el proceso político y fortalecer la capacidad nacional básica para tomar la iniciativa en las actividades de consolidación de la paz y sentar las bases para un desarrollo sostenible.

2. Para hacer frente a este desafío, la comunidad internacional, especialmente las Naciones Unidas, debe proporcionar, con más rapidez y eficacia, las capacidades civiles especializadas que se necesitan, es decir, las capacidades y la experiencia necesarias para apoyar a los agentes nacionales que procuran restablecer el estado de derecho, revitalizar la economía, reiniciar la prestación de los servicios básicos a la población y desarrollar las capacidades necesarias para conferir sostenibilidad a estos avances. El riesgo de regresión en los primeros años de paz es elevado. La inestabilidad y los conflictos rebasan las fronteras y desestabilizan a los países vecinos. Hay fuertes vínculos entre la seguridad, la paz y el desarrollo; los países afectados por conflictos son los que están más atrasados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para lograr la paz y el desarrollo sostenibles, debemos invertir desde muy temprano en las capacidades civiles necesarias.

3. En respuesta a estos imperativos, inicié un examen para analizar la forma de ampliar y hacer más completa la lista de expertos civiles para satisfacer las necesidades inmediatas de fomento de la capacidad de los países que salen de un conflicto. En marzo de 2010, nombré a un Grupo Consultivo Superior, presidido por el ex Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, para que llevara a cabo un examen independiente. El Grupo celebró consultas con entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas, en la Sede y sobre el terreno, los Estados Miembros, la Comisión de Consolidación de la Paz, organizaciones regionales, la sociedad civil y los círculos académicos. El 22 de febrero de 2011, presenté su informe (A/65/747-S/2011/85) al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad. Posteriormente, nombré un Grupo Directivo, cuyos miembros representaban a entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas, para que considerara la forma de poner en práctica las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior.

4. El informe del Grupo Consultivo Superior se basa en ciertos principios claves: es esencial contar con capacidades civiles fuertes para construir una paz duradera; es preciso cultivar las capacidades nacionales latentes en los países afectados por conflictos; el apoyo internacional debe responder a la demanda, y no debe estar impulsado por la oferta; y las Naciones Unidas deben ser más receptivas, flexibles y eficaces en función del costo cuando prestan ese apoyo. Considero alentador el amplio apoyo expresado por los Estados Miembros a esos principios, al hincapié que se hace en el informe en un enfoque impulsado por la demanda y a su concentración sobre el terreno, y a muchas de sus recomendaciones.

5. Comparto la conclusión del Grupo Consultivo Superior de que para hacer frente a esos desafíos debemos establecer asociaciones más sólidas con asociados

externos; ampliar el suministro de capacidades especializadas para identificar y desplegar mejor las capacidades disponibles, especialmente en los países del Sur y entre las mujeres; desarrollar formas más eficaces de trabajo conjunto en todo el sistema de las Naciones Unidas; y desarrollar una cultura de gestión y prácticas institucionales que permitan a mis directivos superiores responder rápida y efectivamente a las cambiantes realidades sobre el terreno. La importancia que otorga el Grupo Consultivo Superior al logro de estas metas, junto con un mejor uso de los sistemas ya existentes, está en consonancia con el enfoque que he trazado para desarrollar unas Naciones Unidas más responsables, transparentes, eficientes y efectivas.

6. En mi segundo mandato me propongo priorizar medidas que conferirán a las Naciones Unidas mayor eficacia y eficiencia, incluso mediante mi programa de gestión del cambio. Un aspecto clave será la aplicación del presente informe sobre la capacidad civil. Muchas iniciativas vigentes de las Naciones Unidas (como mi programa para la acción en materia de consolidación de la paz inmediatamente después de un conflicto, la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno, el marco estratégico sobre las mujeres, la paz y la seguridad, nuestras actividades de fomento de la coherencia en todo el sistema y mi próximo informe sobre diplomacia preventiva) pueden mejorar el despliegue de capacidades civiles, aún cuando ese no sea su objetivo principal. Lo mismo sucede con las iniciativas formuladas con asociados, como el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* del Banco Mundial, la Alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea sobre recursos naturales, conflictos y consolidación de la paz y el Diálogo Internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado.

7. En el presente informe me refiero a cómo deben responder las Naciones Unidas al informe del Grupo Consultivo Superior: qué medidas deben tomar las propias Naciones Unidas para mejorar la calidad, la rapidez y la eficacia del apoyo civil a los países afectados por conflictos, y qué se debe hacer en colaboración con terceros. Establezco una hoja de ruta para la acción con tres ejes principales: desarrollo de una mayor capacidad y una mayor implicación nacionales en nuestra respuesta después de los conflictos; establecimiento de asociaciones externas y aplicación de los ajustes necesarios dentro del sistema de las Naciones Unidas para obtener las capacidades civiles requeridas; y ejercicio de la agilidad de organización necesaria para responder con habilidad a situaciones impredecibles después de conflictos.

8. Nuestra respuesta debe estar comprendida en diferentes categorías. En primer lugar, están las prioridades que requieren una atención temprana: esas iniciativas están comprendidas en mi propia autoridad o en la de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas que ofrecen el mayor potencial para obtener resultados sobre el terreno. En el presente informe indico cómo me propongo aplicar esas iniciativas a corto plazo. En segundo lugar están las ideas que requieren un estudio más minucioso antes de ponerlas en práctica. Algunas están comprendidas en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas, y otras deben ser consideradas por los Estados Miembros y otros interesados; me propongo dirigirme nuevamente a los Estados Miembros, en una fecha posterior, con más detalles sobre estas ideas. Por último, están las cuestiones que ya se están tratando como parte de otros procesos de reforma dentro de las Naciones Unidas. La mayoría de esas cuestiones deben seguir tratándose en el marco de esos procesos, destacando al mismo tiempo su pertinencia para las capacidades civiles.

9. Gran parte de mi programa se aplicará a todas las diversas respuestas de las Naciones Unidas después de un conflicto. Cuando persistan las necesidades humanitarias al comenzar la programación de la recuperación y el desarrollo, las acciones humanitarias seguirán orientándose por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

## **II. Capacidad nacional**

10. Las comunidades que salen de un conflicto suelen hacer frente a una escasez crítica de capacidades para asegurar una paz sostenible. Como destacué en mis informes sobre consolidación de la paz inmediatamente después de un conflicto y sobre la participación de las mujeres en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466), y como pusieron de relieve el Consejo de Seguridad y la Comisión de Consolidación de la Paz, la identificación, el desarrollo y el uso de capacidades nacionales debe constituir una prioridad después de un conflicto. Esto ayudará a desarrollar la implicación nacional que es esencial para lograr la paz y el desarrollo sostenibles.

11. Esta no es una actividad técnica. El apoyo a las instituciones nacionales después de un conflicto es una empresa política de alto riesgo. Va más allá del ámbito gubernamental y afecta a la sociedad civil y el sector privado; va más allá de las instituciones nacionales e incluye a los niveles subnacionales, locales y comunitarios. Desde el primer día se producen tensiones entre los imperativos de comenzar a crear la capacidad nacional y proporcionar los dividendos primarios de la paz, como el suministro de servicios básicos.

12. Ahora bien, el desarrollo de la capacidad es un proceso que debe comenzar en los primeros días de la participación internacional, y este es un desafío que deben enfrentar las Naciones Unidas y todos los participantes internacionales. Debe incluir evaluaciones de la capacidad, fomento de la capacidad, incluso mediante programas de mentores y capacitación selectiva, utilización de la capacidad, y sostenibilidad de la capacidad. Si bien hay numerosos ejemplos del desarrollo y uso por las Naciones Unidas de la capacidad nacional, se necesita un enfoque más sistemático. Dentro de las Naciones Unidas, he pedido al Grupo de trabajo interinstitucional, presidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que elabore, a más tardar para 2012, principios básicos y directrices para utilizar mejor y desarrollar la capacidad nacional en contextos posteriores a conflictos, así como planes para desarrollar instrumentos concretos para los equipos sobre el terreno, a fin de que puedan realizar evaluaciones de la capacidad, diseñar estrategias y supervisar los resultados. Esos instrumentos deben incluir estrategias para sectores específicos escogidos, incluidos los jóvenes y las mujeres.

13. Otro aspecto importante que se debe considerar es la necesidad de evitar cualquier efecto negativo sobre el desarrollo de la capacidad nacional, por ejemplo, el éxodo intelectual de capacidad local a organizaciones internacionales y bilaterales. A fin de fomentar la coherencia entre las actividades internacionales, las Naciones Unidas trabajarán con el Banco Mundial y mantendrán un diálogo con Estados Miembros interesados. Solo se podrá alcanzar el éxito si todos los principales agentes internacionales trabajan juntos para desarrollar la capacidad nacional.

14. En las estrategias para desarrollar capacidades, es igualmente importante prestar más atención al nivel subnacional, donde los resultados suelen ser más visibles e importantes para las personas y pueden catalizar las actividades de desarrollo de la capacidad en el plano nacional. Esto es esencial en épocas de transición, cuando la incapacidad de un Estado para realizar funciones básicas puede socavar su legitimidad y credibilidad y poner en peligro la consolidación de la paz.

15. Si bien el objetivo principal debe ser maximizar el empleo de capacidades nacionales desde el comienzo, en algunos casos se necesitará capacidad internacional para proporcionar la experiencia técnica necesaria. En otros casos, la capacidad internacional puede necesitarse para garantizar la imparcialidad, la neutralidad o la seguridad, o cuando un conflicto prolongado haya debilitado los sistemas de rendición de cuentas y transparencia hasta tal punto que se necesiten medidas sustitutivas temporales para restablecer la confianza. Esas medidas deben ser un elemento de una estrategia más amplia, estableciendo puntos de referencia para su duración y una estrategia de salida realista y claramente definida<sup>1</sup>. Esas estrategias deben tener en cuenta la necesidad de un equilibrio apropiado y un orden secuencial en el uso de la asistencia internacional y las capacidades nacionales (aun cuando estas últimas sean débiles) a fin de promover el objetivo de reforzar la legitimidad nacional, la implicancia nacional y la sostenibilidad a largo plazo. El apoyo internacional directo y el desarrollo de capacidades deben tener lugar al mismo tiempo, a fin de prevenir una dependencia prolongada de los recursos internacionales.

16. Una de las formas en que las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas pueden contribuir a la creación de capacidades, es formando a personal nacional. Por ejemplo, un proyecto de fomento de la capacidad lanzado en 2010 por la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste está impartiendo capacitación a más de 900 funcionarios nacionales, utilizando, siempre que es posible, a proveedores de capacitación locales y regionales. Esas actividades deben orientarse por las necesidades nacionales<sup>2</sup> y estar incorporadas en la planificación temprana de la misión. El empleo de funcionarios nacionales del cuadro orgánico aumenta las oportunidades de que el personal nacional contribuya a la labor de las misiones sobre el terreno y mejore sus capacidades en funciones críticas de establecimiento de la paz y del Estado<sup>3</sup>. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el PNUD y otras entidades de las Naciones Unidas colaboran para movilizar la experiencia nacional en Sudán del Sur, incluso de la diáspora cuando corresponde, por ejemplo, mediante ferias de empleo en países vecinos y un programa nacional de Voluntarios de las Naciones Unidas. Esas iniciativas son igualmente importantes en países en los que no hay misiones,

---

<sup>1</sup> El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) está formulando estrategias de desarrollo de la capacidad como base para sus programas en Sudán del Sur, haciendo hincapié en los resultados y en las estrategias de salida.

<sup>2</sup> La capacitación de personal nacional es una prioridad que comparten el Gobierno de Timor-Leste y la Misión Integrada de las Naciones Unidas. Los cursos y las instalaciones de capacitación de la misión están a disposición de los ministerios del Gobierno y otras instituciones nacionales, en la medida en que lo permitan los recursos.

<sup>3</sup> Como en el caso de la nueva misión en Sudán del Sur.

donde las actividades para crear capacidades nacionales de gestión de conflictos<sup>4</sup> constituyen una parte importante de la consolidación de una paz sostenible. Insto a los Estados Miembros a que apoyen esas iniciativas financiando el regreso y la reintegración de nacionales y programas para fomentar el desarrollo de personal nacional.

17. El desarrollo de la capacidad debe incluirse en la planificación desde el comienzo. Las innovaciones más recientes, como las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto, las evaluaciones estratégicas, el marco estratégico integrado y las directrices revisadas para los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo han ayudado mucho a mejorar la planificación integrada de las Naciones Unidas, pero todavía queda mucho por hacer. La planificación temprana debe incluir un fuerte componente sobre el terreno, en virtud del cual el personal de las Naciones Unidas que ya se encuentra en el país trabaje con interesados nacionales para evaluar las prioridades y capacidades nacionales existentes<sup>5</sup>, incluso en la diáspora. Esto ayudará a garantizar que la planificación esté impulsada por las prioridades y necesidades nacionales y no por la disponibilidad de personal internacional u otros recursos, y que se examinen las oportunidades para utilizar y desarrollar la capacidad nacional latente. Los planes deben ser suficientemente flexibles para poder adaptarlos a las circunstancias cambiantes y a una mayor implicación nacional. El Grupo directivo de integración ha decidido que revisará, a más tardar en 2012, las directrices para el proceso integrado de planificación de misiones. Esto incluirá un examen de la importancia de la participación de entidades nacionales en las etapas de evaluación, planificación y aplicación. Se proporcionarán directrices estratégicas claras sobre la forma de asegurar que las perspectivas y capacidades nacionales se tengan en cuenta desde el comienzo de cada proceso de planificación.

18. Las estrategias de desarrollo de la capacidad deben prestar especial atención a las necesidades y capacidades de las mujeres. Como destaqué en mi informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz, la transición después de un conflicto es un momento crítico para reevaluar las funciones y capacidades de los géneros y tomar medidas para lograr la igualdad entre ellos. Se está trabajando para integrar los principios de igualdad entre los géneros en la planificación de las Naciones Unidas después de conflictos. Los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se someten periódicamente a exámenes de género retrospectivos, y se han desarrollado directrices para incorporar las cuestiones de género en la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto.

19. Ahora bien, aunque las directrices pueden ser instrumentos importantes, no parecen ser efectivas para garantizar que se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres, o que se incluya a las mujeres en la planificación y ejecución de programas después de un conflicto. Los factores que verdaderamente ejercen influencia son un liderazgo decidido y convencido, la participación temprana de expertos en cuestiones de género (particularmente en las aptitudes específicas de sectores) y marcos eficaces de rendición de cuentas. La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) realizará a mediados de 2012 un examen rápido y eficaz en función del costo de la

---

<sup>4</sup> Como la infraestructura de paz de Ghana apoyada por el Departamento de Asuntos Políticos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>5</sup> Véase A/63/881-S/2009/304, párr. 46.

forma en que está estructurada la experiencia en materia de género y su despliegue en situaciones posteriores a conflictos, con recomendaciones para aumentar su eficacia. Además, pido a mis directivos superiores que aseguren que los marcos de planificación de las Naciones Unidas integren objetivos e indicadores del marco estratégico a nivel de todo el sistema sobre la base de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad para apoyar mejor la participación de las mujeres en la consolidación de la paz.

20. Desde 2009, las Naciones Unidas han venido trabajando con Estados Miembros para alentar a más mujeres a que se incorporen a sus servicios nacionales de policía y para desplegar más mujeres en el plano internacional, como parte de una actividad mundial para aumentar la participación de las mujeres en los componentes de policía de las Naciones Unidas al 20%, a más tardar en 2014.

21. El apoyo a las funciones básicas de gobierno es fundamental para reforzar la implicación nacional. Las prioridades que destacó el Grupo Consultivo Superior fueron la gestión de las políticas y la priorización, la coordinación de la asistencia y la gestión de las finanzas públicas. En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* se destacó la importancia de contar con instituciones eficaces para garantizar la seguridad de los ciudadanos, la justicia y el empleo. Los resultados preliminares de la experiencia adquirida en el examen de la administración pública en contextos posteriores a conflictos añadió la gestión del personal de la administración pública y las capacidades de los gobiernos locales. La gestión de la administración pública debe incluir medidas para atraer y retener a funcionarios, incluso mediante una diversidad de incentivos.

22. Ahora bien, el fortalecimiento de las funciones básicas de gobierno requiere algo más que capacidades técnicas. La administración pública y la gobernanza adquieren legitimidad no solo en función de la forma en que el Estado funciona técnicamente, sino también a través de su interacción con la sociedad: la forma en que se adoptan las decisiones, la forma en que se asignan los bienes y recursos públicos y la forma en que la población puede participar en el Estado. La creación de confianza entre el Estado y la población mediante la participación en la adopción de decisiones y la distribución de los dividendos de la paz es esencial para evitar la reanudación de los conflictos. La participación internacional temprana debe centrar su atención en el fortalecimiento de las capacidades para crear relaciones entre el Estado y la sociedad. Es esencial contar con financiación suficiente de los Estados Miembros para facilitar una respuesta eficaz y previsible de las Naciones Unidas en estas esferas.

23. En su informe, el Grupo Consultivo Superior recomienda que, cuando sea apropiado, el personal internacional en entornos posteriores a conflictos esté físicamente situado en los locales de las instituciones nacionales. Hemos tenido experiencia en esta esfera en muchos entornos posteriores a conflictos y hemos examinado las opciones para situar al personal civil con personal gubernamental en la nueva misión en Sudán del Sur<sup>6</sup>. Al evaluar si esta colocación en locales compartidos es apropiada y en qué casos, se debe considerar la capacidad de absorción de las instituciones nacionales y la necesidad de resguardar la

---

<sup>6</sup> Véase la resolución 1996 (2011) del Consejo de Seguridad, párr. 22.

imparcialidad de la asistencia internacional<sup>7</sup>, la eficacia de la supervisión de los derechos humanos y la presentación de informes al respecto, la seguridad del personal y la responsabilidad del personal internacional en los programas de mentores y de transferencia de conocimientos o el suministro de experiencia técnica. El Grupo de trabajo interinstitucional sobre desarrollo de la capacidad debe incluir en sus directrices asesoramiento sobre locales compartidos, aprovechando la experiencia pasada<sup>8</sup>.

24. Las actividades de adquisición de las Naciones Unidas pueden ofrecer oportunidades para ampliar el impacto económico positivo de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. La adquisición en el plano local ya es bastante substancial en algunos países que han salido de un conflicto, como la República Democrática del Congo y Liberia. En esos países se organizan seminarios para empresarios a fin de informar a los mercados locales de los requisitos de las adquisiciones de las Naciones Unidas. Pido a las misiones sobre el terreno que hagan todo lo posible por incluir a proveedores locales en las licitaciones de las Naciones Unidas. A partir de 2012, pediré periódicamente a las operaciones de mantenimiento de la paz que proporcionen información sobre su contribución y su impacto en las economías locales.

25. En cuanto a los organismos, fondos y programas, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) tiene un programa de adquisiciones que procura estimular al sector agrícola adquiriendo lo que necesita de pequeños agricultores<sup>9</sup>; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) adquiere una gran parte de los suministros en el mercado local; y el PNUD adquiere bienes y servicios locales mediante un proceso de licitación racionalizado. Las adquisiciones en el plano local que tengan en cuenta el entorno de conflicto durante la fase humanitaria pueden ayudar a establecer asociaciones que pueden ser útiles durante la recuperación posterior al conflicto.

26. Dentro del marco reglamentario existente para las adquisiciones, se puede lograr mucho más sin comprometer la transparencia, la competencia internacional y las normas de calidad. El Departamento de Gestión publicará orientación para que las prácticas de adquisición no excluyan a los proveedores locales, a fin de que, en la medida de lo posible, las licitaciones se puedan desglosar para hacerlas más accesibles a los proveedores locales, incluidas las microempresas, y para facilitar el examen de los criterios financieros para los vendedores elegibles, a fin de permitir que compitan las empresas pequeñas. Estamos considerando el ámbito para la adquisición en el plano local en Sudán del Sur. Una posibilidad es que las organizaciones no gubernamentales ayuden a las empresas pequeñas a presentar

---

<sup>7</sup> Esto es particularmente importante para los organismos humanitarios que basan sus respuestas en los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia, que, en algunos casos, pueden hacer que los locales compartidos no sean apropiados.

<sup>8</sup> Por ejemplo, las actividades del UNICEF para transferir conocimientos y aptitudes en el sector de la salud al Afganistán y el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a la gestión de la asistencia en Nepal y a la comisión electoral en Liberia.

<sup>9</sup> En el marco de la iniciativa Compras para el progreso, el Programa Mundial de Alimentos ha adquirido maíz en Sudán del Sur para proveer alimentos a los refugiados congoleños y del África Central en Sudán del Sur.

ofertas para contratos de servicios de mantenimiento y apoyo<sup>10</sup>, o ayuden a establecer empresas pequeñas, cuando no las haya.

27. He pedido al Departamento de Gestión que en 2012 examine los procedimientos y procesos de adquisición vigentes de las Naciones Unidas, a fin de analizar la situación imperante en determinados países, con el objeto de identificar obstáculos que impidan un mayor monto de adquisiciones en el plano local y determinar si esta situación se puede abordar con los procedimientos existentes, evaluar las innovaciones recientes y recomendar las modificaciones que corresponda<sup>11</sup>. Sumo mi apoyo a la introducción de innovaciones similares en los organismos, fondos y programas.

### **III. Capacidades civiles internacionales**

28. Las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior relativas a la movilización más eficaz de las capacidades civiles internacionales se pueden expresar como tres círculos concéntricos: mejor aprovechamiento de la capacidad externa mediante asociaciones con entidades ajenas a las Naciones Unidas; mayor capacidad e interoperabilidad en todo el ámbito de las Naciones Unidas; y cambios en la Secretaría. Las asociaciones externas ofrecen un ámbito particular para los enfoques innovadores que pueden proporcionar una mayor receptividad sobre el terreno.

#### **A. Aprovechamiento de la capacidad externa: asociaciones con entidades ajenas a las Naciones Unidas**

29. El gran número de intervenciones de las Naciones Unidas en países afectados por conflictos, y la amplitud y complejidad de sus mandatos, requiere capacidades civiles especializadas cada vez mayores. Éstas incluyen funciones de “nicho” (por ejemplo, asociaciones público-privadas o tareas especializadas relacionadas con el estado de derecho, como experiencia en investigaciones), así como experiencia que pueda ser exclusiva de un país o región, como la justicia tradicional o la experiencia en la lucha contra la piratería. Para poder encontrar esta experiencia y subsanar las deficiencias actuales, las Naciones Unidas deben estudiar una mayor variedad de fuentes de capacidades, particularmente entre agentes del hemisferio Sur, y crear asociaciones efectivas con posibles proveedores.

30. La creación de esas asociaciones será una cuestión prioritaria en mi segundo mandato. En esta actividad, me he de guiar por ciertos principios. En primer lugar, la accesibilidad y la inclusión: las nuevas oportunidades de asociación deben ser visibles y accesibles a todos los posibles asociados, de todas las regiones. Esto debe incluir a países con experiencias recientes de cambio o transición, que ofrecen un conjunto cada vez mayor de experiencia pertinente que se puede aprovechar<sup>12</sup>. Este

---

<sup>10</sup> Como lo ha hecho, por ejemplo, Peace Dividend Trust en Timor-Leste y Afganistán.

<sup>11</sup> También debe tenerse en cuenta el impacto político de las adquisiciones locales. Si las mayores adquisiciones locales tienden a concentrar la riqueza en unos pocos poderosos, se pueden incrementar, sin quererlo, la desigualdad y las tensiones en una sociedad que sale de un conflicto.

<sup>12</sup> Por ejemplo, la experiencia de Indonesia en la mediación; la experiencia de países latinoamericanos en materia de violencia urbana y criminal; la experiencia de Bangladesh en la

enfoque nos permitirá también identificar y acceder a más capacidades entre las mujeres.

31. Segundo, para satisfacer las necesidades de los países afectados por conflictos, debemos contar con una fuerza de trabajo de composición más amplia, en la que el personal de las Naciones Unidas se complemente con capacidades adicionales desplegables sobre una base flexible y previa petición de gobiernos, organizaciones internacionales y regionales y entidades no gubernamentales. Este enfoque, que ya aplican organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y algunos sectores de la Secretaría, debe poner la composición de nuestra fuerza de trabajo más en consonancia con las necesidades operacionales. Ofrecerá también a los Estados Miembros mayores oportunidades para proporcionar capacidades civiles en asociación con las Naciones Unidas. Celebraremos consultas con los Estados Miembros para asegurar el mejor aprovechamiento posible de las capacidades de países y regiones diferentes. Aliento a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales a que participen activamente en esas consultas.

32. Dentro de este amplio marco normativo, estamos comenzando a trabajar en los instrumentos y modalidades que se necesitarán para apoyar un despliegue más efectivo utilizando asociados externos. Como primera medida, me propongo probar instrumentos para vincular la demanda y la oferta, que se puedan desarrollar progresivamente en base a la experiencia. Ha comenzado la labor de elaboración de un “mercado virtual” de capacidad civil, una plataforma en línea en la que se puedan difundir las necesidades y capacidades, ayudando a gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas a encontrar posibles proveedores de las capacidades que se necesitan y a conectar mejor a las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno con proveedores de capacidades externas. La plataforma ofrecerá información sobre modalidades de asociación normalizadas, de modo que las Naciones Unidas puedan acceder rápidamente a las capacidades de los asociados, sin tener que volver a inventar el proceso cada vez. Comenzará también a publicar las listas existentes, tanto las del sistema de las Naciones Unidas como las administradas por proveedores externos, y a mejorar su eficiencia haciendo que los administradores de las listas puedan comunicarse entre sí, y comprendan mejor los tipos de experiencia y aptitudes que más se necesitan en la actualidad.

33. El objetivo de establecer mejores vínculos con asociados externos es una empresa compleja e importante que no se podrá realizar solamente con una plataforma. Para asegurar los progresos hacia el logro de este objetivo prioritario, estamos estableciendo un pequeño equipo, inicialmente con los recursos existentes, para identificar los principales problemas que hay que abordar en la aplicación. El equipo elaborará las modalidades de asociación necesarias, creará arreglos jurídicos normalizados para que las asociaciones a largo plazo sean fructíferas y promuevan una mayor cooperación triangular y Sur-Sur, celebrando diálogos con Estados Miembros sobre las cambiantes demandas y fuentes de capacidad que se describen más adelante.

34. Es esencial contar con modalidades que permitan a los asociados trabajar juntos con más facilidad, que estén disponibles a todos los posibles asociados y que funcionen dentro de un marco normativo claro, a fin de ampliar el ámbito para el despliegue del personal que proporcionen los gobiernos y otras entidades, ya sea a

---

promoción del empoderamiento de la mujer en esferas como el microcrédito y la salud comunitaria; y la experiencia electoral y de mediación de Sudáfrica en Burundi.

título individual o en grupos. Las Naciones Unidas ya cuentan con modalidades eficientes y de larga data (como cartas de asignación y memorandos de entendimiento) que rigen el despliegue de personal militar y de policía y el suministro de apoyo logístico especializado de Estados Miembros a las operaciones de mantenimiento de la paz, así como memorandos de entendimiento para el suministro de personal de reserva para fines humanitarios<sup>13</sup>. El Departamento de Gestión se ocupará de estudiar la forma de aplicar esas modalidades al despliegue de personal civil, incluso en situaciones en que se necesiten grupos de personal especializado para iniciativas específicas, o cuando se requiera experiencia regional y se pueda aprovechar la experiencia adquirida por los organismos, fondos y programas en cuanto a esos despliegues de personal con asociados ajenos a las Naciones Unidas, incluso con respecto a cuestiones de control de calidad y rendición de cuentas.

35. Además, puede que haya formas, aparte de las modalidades existentes, de ampliar el ámbito del despliegue del personal proporcionado por gobiernos u otras entidades. Una vez que hayamos aclarado lo que se puede hacer utilizando plenamente las facultades de la Secretaría, presentaré nuevamente a la Asamblea General, en 2012, propuestas para actualizar las políticas pertinentes.

36. Aliento a los Estados Miembros y a los centros de capacitación y de listas establecidos a que inviertan más en el desarrollo de capacidades en el hemisferio Sur. Muchas de las listas existentes incluyen a miembros del Norte y del Sur. Si bien algunas asociaciones relativas a la capacidad civil pueden contar con apoyo de presupuestos de misiones o de organismos, se deben estudiar otras formas de financiación, incluidos los fondos fiduciarios. Una mejor comunicación entre los proveedores del Sur y las Naciones Unidas sobre el terreno puede ayudar a identificar nuevas oportunidades de cooperación Sur-Sur, incluso en esferas en que los propios gobiernos de países meridionales ya hayan hecho frente a desafíos similares y los hayan resuelto<sup>14</sup>. La asociación con centros de excelencia u organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el Sur, ofrece un punto de partida para aprovechar esas capacidades<sup>15</sup>.

37. Aliento también a los Estados Miembros a que estudien las oportunidades de cooperación triangular como, por ejemplo, la iniciativa de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) de mejoramiento de la capacidad en Sudán del Sur, apoyada por el PNUD y Noruega, en virtud de la cual el Gobierno de Sudán del Sur colocará a 200 funcionarios públicos de Estados miembros de la IGAD en funciones claves en Sudán del Sur durante dos años. Este proyecto es también un ejemplo de cooperación Sur-Sur, ya que los países que envíen a sus funcionarios públicos a Sudán del Sur continuarán pagando sus emolumentos.

38. Aliento a mis directivos superiores sobre el terreno a que aprovechen más a los Voluntarios de las Naciones Unidas, el 80% de los cuales proviene del hemisferio Sur, en el fomento de la capacidad nacional, especialmente a nivel comunitario y de

---

<sup>13</sup> Como la lista de expertos a la que puede recurrir la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos en relación con sus servicios de actividades relativas a las minas.

<sup>14</sup> Como los proyectos de revitalización económica del Brasil en Angola o la asociación entre Sudáfrica y Alemania en apoyo de la capacitación judicial y jurídica en Sudán del Sur.

<sup>15</sup> Por ejemplo, la organización no gubernamental brasileña Igarapé está elaborando una lista de expertos civiles para operaciones de paz, con el apoyo de los Gobiernos del Brasil, el Canadá y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

las administraciones públicas locales, y los incluyan en la planificación temprana de las misiones, particularmente en operaciones integradas en que los Voluntarios de las Naciones Unidas trabajan con el PNUD y otros asociados de las Naciones Unidas en la creación de instituciones nacionales, como sucede, por ejemplo, en Sudán del Sur. La Secretaría trabajará con los Voluntarios de las Naciones Unidas para aplicar las recomendaciones de la reciente evaluación de la asociación entre el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y los Voluntarios de las Naciones Unidas, por ejemplo, haciendo más hincapié en el fomento de la capacidad de los funcionarios nacionales y el empleo de voluntarios nacionales de las Naciones Unidas, y en un despliegue más estratégico de esos voluntarios durante periodos de paz y desarrollo y la transición a los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones políticas. En 2012, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y los Voluntarios de las Naciones Unidas realizarán un examen de seguimiento para determinar por qué no se utiliza plenamente a los voluntarios de las Naciones Unidas en las misiones políticas, y proponer la forma de mejorar su participación.

## **B. Capacidad e interoperatividad a nivel de todo el sistema**

39. Muchas entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas trabajan para proporcionar la gama de capacidades civiles que se necesitan en entornos complejos posteriores a conflictos. Los asociados nacionales, cuyos recursos normalmente están muy agotados, deben contar con unas Naciones Unidas estratégica y operacionalmente coherentes, a pesar del carácter, las estructuras de gobernanza, los mandatos y las fuentes de financiación separados de sus diferentes entidades.

40. Como lo señaló el Grupo Consultivo Superior, los sistemas de contratación y nombramiento varían mucho dentro de las Naciones Unidas. Una entidad de las Naciones Unidas no puede desplegar fácilmente a personal de otra parte del sistema. Además, la mayoría de los organismos, fondos y programas mantienen sus propias listas de especialistas civiles que se pueden desplegar en una crisis. Sin embargo, estas listas están estructuradas de manera diferente y no siempre es posible la interoperatividad. Dado que las operaciones sobre el terreno exigen una amplia diversidad de experiencias, muchas de las cuales se pueden encontrar en todo el sistema de las Naciones Unidas, las listas de todo el sistema debieran ser recursos compartidos.

41. La plataforma en línea de capacidades civiles que se describió más arriba, será un primer paso hacia una mayor colaboración a nivel de todo el sistema. El establecimiento de una interoperatividad real, sin embargo, será una actividad más compleja. El Departamento de Gestión dirige un grupo interinstitucional encargado de definir las medidas requeridas, incluido un inventario de las listas existentes y la capacitación conexas, las normas mínimas para los participantes en las listas, la identificación de lagunas y el análisis de opciones (incluido el desarrollo de una lista conjunta o compartida, y las modalidades para compartir los costos y la administración para facilitar un despliegue rápido). El grupo, que trabaja junto con la Red de Recursos Humanos, presentará un informe sobre opciones a más tardar en 2012.

42. El Departamento de Gestión está tratando de extender a los organismos, fondos y programas el sistema de intercambio de personal (la iniciativa voluntaria

de intercambio en redes) que actualmente funciona en la Secretaría. Estoy decidido a eliminar los obstáculos que impiden que el personal de una entidad de las Naciones Unidas sea desplegado o contratado por otra; la movilidad seguirá siendo una prioridad en mi segundo mandato.

### **C. En la Secretaría de las Naciones Unidas**

43. Las misiones y operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno se planifican y se dotan de personal, y gran parte de la capacidad civil se recluta y despliega, con funcionarios de la Secretaría. La tendencia a tratar de encontrar todas las capacidades necesarias entre el personal de la Secretaría, o a través de una contratación directa por parte de la Secretaría, significa que con frecuencia no podemos proporcionar las capacidades civiles necesarias con rapidez suficiente.

44. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de nuestras asociaciones externas y el acceso a más recursos dentro del sistema de las Naciones Unidas, no es un sustituto para mejorar la forma en que contratamos y administramos al personal de la Secretaría. Para mejorar esta situación, es fundamental que no utilicemos un proceso único para cubrir diferentes necesidades de gestión de recursos humanos a los fines de la contratación, el ascenso y la asignación.

45. El Grupo Consultivo Superior propone varias medidas útiles para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para dotar de personal a sus misiones. Si bien algunas de esas propuestas requieren un mayor examen, varias de ellas, incluidas la movilidad, el bienestar del personal y la gestión de la actuación profesional, ya son objeto de examen por la Asamblea General o se examinan en el marco de otros procesos de reforma. Creo que estas propuestas se pueden abordar con más eficacia en el marco de las iniciativas existentes. Algunas de ellas, como el bienestar del personal y la movilidad, tienen consecuencias para todo el sistema de las Naciones Unidas.

46. Tengo el propósito de aprovechar las recomendaciones para elaborar un modelo de “emergencia institucional” separado<sup>16</sup> (que exigirá definir los elementos de un modelo de este tipo, incluso quién puede declarar una emergencia; desarrollar un sistema de desplazamientos laterales del personal en el sistema de las Naciones Unidas; y desarrollar un mecanismo de contratación acelerada) y establecer una lista de personal de la Secretaría que puede ser desplegado rápidamente y que ha recibido capacitación normalizada, incluso en cuestiones de gestión, derechos humanos y género.

47. El Grupo Consultivo Superior recomienda la elaboración de planes de actividades claros y transparentes para el inicio de misiones y para las transiciones. Esta recomendación es objeto de examen por diversas iniciativas, como las relativas a la elaboración y ampliación de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno, el examen en marcha del proceso de planificación de las misiones integradas y la labor preparatoria de mi próximo informe sobre financiación y apoyo para misiones políticas especiales.

---

<sup>16</sup> Que permita aprovechar la experiencia de los modelos de repuesta a crisis humanitarias, incluidos los establecidos por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el PNUD, el UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

## IV. Experiencia y rendición de cuentas

### A. Dirección y rendición de cuentas

48. El informe del Grupo Consultivo Superior incluye recomendaciones para reforzar la capacidad y la rendición de cuenta del personal directivo de las Naciones Unidas. Tengo el propósito de aprovechar las iniciativas existentes para seleccionar personal directivo sobre la base de su competencia, estudiar la forma de realizar un examen más riguroso del historial de los posibles directivos superiores, incluso respecto de la incorporación de las cuestiones de género, y utilizar métodos de evaluación innovadores y apropiados. Estudiaré también otras iniciativas encaminadas a mejorar la integridad de los procesos de nombramiento de directivos superiores, como un aumento del número de puestos de categoría superior que se anuncian. Continuaré pidiendo que se incluya a mujeres en todas las fases del proceso de contratación y alentaré la realización de entrevistas para puestos de categoría superior.

49. En cuanto a la mejora de la capacidad del personal directivo para administrar la respuesta de las Naciones Unidas a los conflictos, estudiaremos formas de mejorar la capacitación para el personal directivo utilizando los recursos existentes. Esto incluye una mayor focalización en cuestiones administrativas y de apoyo en la capacitación de directivos superiores, incluidas sesiones con sus jefes de administración durante las reuniones de iniciación; el suministro de asesoramiento en línea a los directivos superiores, incorporando la experiencia adquirida mediante la aplicación de las recomendaciones de las auditorías y del sistema de justicia; la inclusión de programas de desarrollo del personal en los calendarios de conferencias para maximizar las oportunidades de aprendizaje en grupo; y medidas para asegurar que los directivos superiores dediquen cinco días al año a la capacitación<sup>17</sup>. 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 continuarán elaborando una metodología para que las misiones organicen ejercicios basados en situaciones reales, que hagan hincapié en la adopción de decisiones y la gestión de crisis.

50. Comparto decididamente la opinión del Grupo Consultivo Superior, de que los directivos superiores deben ser responsables de los resultados ante las poblaciones y los agentes nacionales, así como ante las Naciones Unidas. Los resultados previstos se deben definir sobre la base de objetivos acordados. La rendición de cuentas debe ir más allá de los resultados y abarcar también la prestación de servicios y la colaboración con otras partes del sistema de las Naciones Unidas. Además, los directivos superiores de todo el sistema de las Naciones Unidas deben compartir en cierto grado la rendición de cuentas respecto de los resultados.

51. El fortalecimiento de la supervisión y la rendición de cuentas en relación con los resultados, sin embargo, debe considerarse en el contexto de las complejas situaciones posteriores a los conflictos. El logro de resultados en esas situaciones

---

<sup>17</sup> Un ejemplo de las actividades en curso para mejorar la capacitación de los directivos superiores es el programa de capacitación para misiones específicas, de 5 a 8 días de duración, que está desarrollando el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para los jefes de los componentes militares.

requerirá con frecuencia la asunción de un cierto riesgo calculado. Los directivos superiores deben ser autorizados, y no restringidos, a asumir riesgos moderados.

52. He pedido al Departamento de Gestión que trabaje con ONU-Mujeres para examinar y mejorar los sistemas existentes en cuanto a la rendición de cuentas por la igualdad entre los géneros inmediatamente después de conflictos, incluida la rendición de cuentas por la aplicación de mi plan de acción de siete puntos sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz. Los sistemas incluirán auditorías periódicas de los progresos en relación con los criterios acordados, como los indicadores de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las evaluaciones del desempeño del personal superior. Me propongo dirigirme a la Asamblea General en 2012 con una nueva propuesta sobre la rendición de cuentas por la igualdad entre los géneros en contextos posteriores a conflictos.

## **B. Rendición de cuentas y responsabilidad**

53. Estoy de acuerdo con el Grupo Consultivo Superior en que hay lagunas críticas en el suministro de capacidades civiles globales, y en que debemos crear mecanismos que ayuden a colmar esas lagunas, aumentar la rendición de cuentas y reforzar el liderazgo sustantivo. El Grupo Consultivo Superior recomendó que se estableciera un sistema de grupos y subgrupos para ámbitos de actividad esenciales de consolidación de la paz. Apoyo el objetivo subyacente del Grupo de proporcionar asistencia internacional más eficaz, responsable y previsible después de un conflicto. Las lagunas en la capacidad representan no sólo deficiencias estructurales de la asistencia internacional sino también necesidades urgentes de países con contextos diferentes, tanto en el ámbito de una misión como en otros entornos. Nuestro objetivo debe ser asegurar que las actividades en esferas esenciales tengan acceso a suficientes capacidades desplegadas, que cuenten con financiación adecuada y que no haya duplicación. Esto es necesario para asegurar que los países afectados por un conflicto reciban el apoyo que necesitan, pero también para que el suministro de ese apoyo sea más eficiente.

54. El examen de lo que debe hacer el sistema de las Naciones Unidas para reforzar las capacidades básicas no puede separarse de la cuestión de las capacidades internacionales más amplias. Se requiere un diálogo sostenido con los Estados Miembros y las instituciones financieras internacionales sobre las cambiantes demandas y fuentes de capacidad. Como punto de partida, he pedido al Presidente del Grupo Directivo que consulte a los Estados Miembros y otros proveedores de capacidad civil para establecer detalladamente la demanda y las fuentes de capacidad en las esferas prioritarias identificadas por el Grupo Consultivo Superior<sup>18</sup>, centrandó la atención en las necesidades operacionales más urgentes (como la reforma de los sectores de seguridad, policía y justicia penal) y aprovechando el inventario de capacidades realizado por el Grupo Consultivo Superior. Es preciso trabajar más en estas amplias esferas para singularizar las lagunas de capacidades críticas, algunas de las cuales incluyen funciones sumamente especializadas. Las necesidades y las lecciones emergentes de las situaciones inmediatas de los países, como en el Sudán del Sur, ayudarán a demostrar cuáles son las lagunas y cuál es la mejor forma de colmarlas. El diálogo

---

<sup>18</sup> Seguridad básica, justicia, procesos políticos inclusivos, funciones gubernamentales básicas y revitalización económica.

con Estados Miembros y otros agentes claves ayudará también a identificar la capacidad civil y trazar los compromisos a largo plazo necesarios para subsanar las deficiencias. Servirá de base para nuestros esfuerzos por aclarar la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto de las esferas básicas de la consolidación de la paz y le dará un nuevo impulso.

55. Estoy decidido a establecer en las Naciones Unidas un enfoque más práctico y flexible a este desafío, sobre la base de los siguientes elementos:

a) Se necesita en la Sede de las Naciones Unidas un centro de coordinación para cada esfera específica, encargado de determinar con qué capacidades se cuenta y cuáles faltan;

b) La función de los centros de coordinación será diferente entre las esferas de actividad, a la luz de las capacidades y el contexto;

c) Además de comprender las capacidades mundiales y específicas de países, el centro de coordinación de una esfera particular deberá identificar los conocimientos existentes, ayudar a cubrir las brechas en los conocimientos y compartir las mejores prácticas y la experiencia adquirida. El centro de coordinación será responsable de asegurar que la información sobre los compromisos pertinentes, junto con el suministro de asistencia técnica para la incorporación de las cuestiones de género y la participación de las mujeres, se suministre a los asociados de los países, en coordinación con ONU-Mujeres;

d) Los centros de coordinación pueden ser un punto de entrada al sistema de las Naciones Unidas para los directores sobre el terreno que buscan capacidades, así como para Estados Miembros, proveedores de servicios y otros asociados, facilitando de esta forma en cada esfera la existencia de redes oficiales y oficiosas y el intercambio de información;

e) Las disposiciones relativas a la responsabilidad y la rendición de cuentas en el suministro de capacidades en cada esfera básica de experiencia debe adecuarse a la esfera particular y debe estar impulsada por las necesidades en esa esfera. Si bien es necesario contar con capacidades previsibles y desplegadas en las esferas esenciales, las disposiciones serán diferentes para los distintos países dentro de la misma esfera esencial, en función de las ventajas comparativas;

f) Los arreglos que se introduzcan en situaciones específicas de países deben resultar claros para todos. Deben considerarse en las primeras etapas de la planificación, teniendo en cuenta las disposiciones globales y las capacidades en la Sede y sobre el terreno, y aprovechando la experiencia adquirida, incluso en términos de eficiencia, rendición de cuentas y resultados. Deben ser revisados cuando cambien las circunstancias. Esa claridad permitirá también a los donantes dirigir su apoyo, con el asesoramiento de los directivos de las Naciones Unidas sobre el terreno, hacia la entidad de aplicación apropiada, evitando las superposiciones y ayudando a cubrir las brechas al dirigir las inversiones a esferas que no cuentan con financiación suficiente.

56. He pedido al Presidente del Grupo Directivo, cuyos miembros representan a entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas, que adopte este enfoque con carácter prioritario para la labor del Grupo durante los próximos meses, comenzando con un examen de las esferas que el Grupo Directivo Superior

consideró con deficiencias de capacidad críticas y aprovechando los centros de coordinación propuestos por este último:

- a) En el ámbito de la seguridad básica: desarme y desmovilización, y reforma y gobernanza de la policía y del sector de la seguridad;
- b) En el ámbito de la justicia: instituciones penitenciarias, justicia penal y reforma judicial y legislativa;
- c) En el ámbito de los procesos políticos inclusivos: desarrollo de los partidos políticos e información pública;
- d) En el ámbito de las funciones gubernamentales esenciales: coordinación de la ayuda, poder legislativo y gestión de las finanzas públicas;
- e) En el ámbito de la revitalización económica: generación de empleo, ordenación de los recursos naturales y desarrollo del sector privado.

57. El Grupo Directivo debe evaluar todas las lagunas críticas más allá de las identificadas por el Grupo Consultivo Superior. Me propongo evaluar los progresos al cabo de un año y presentar un informe al respecto a los Estados Miembros.

## **V. Agilidad operacional y financiera**

58. En las situaciones inestables posteriores a conflictos, es esencial iniciar sin demora las actividades de fomento de la capacidad, a fin de evitar el riesgo de que se reanude el conflicto y para proporcionar los dividendos de la paz que son críticos. Se comprende cada vez más que la agilidad operacional y financiera para adaptarse a las circunstancias cambiantes, son esenciales para prestar un apoyo internacional efectivo. El Grupo Consultivo Superior señala, correctamente, las tres esferas en que considera que las Naciones Unidas podrían mejorar su actuación: la capacidad de las misiones para redespigar recursos cuando cambian las necesidades; el empleo de la entidad mejor equipada para cumplir las tareas encomendadas, sobre la base del principio de las ventajas comparativas; y las actividades para facilitar la corriente de recursos y su aportación oportuna.

59. La agilidad es un elemento esencial en la respuesta internacional a las necesidades de los países que salen de un conflicto, y en particular para que las Naciones Unidas puedan apoyar la capacidad del Estado para lograr progresos en las primeras etapas, respecto de cuestiones claves como la seguridad, la justicia y los servicios básicos. Mis Representantes Especiales tienen la responsabilidad, y la oportunidad, de facilitar estos avances más allá de los recursos que administran como jefes de misión, ayudando a garantizar la congruencia, la complementariedad y la secuencia del apoyo internacional para la consolidación de la paz y del Estado.

60. La agilidad operacional y financiera es particularmente importante con respecto al diseño y el presupuesto en el inicio de la misión e inmediatamente después. El diseño básico de la misión y su presupuesto inicial se preparan, como lo señala el Grupo Consultivo Superior, en circunstancias cambiantes en que los conocimientos sobre las necesidades y las capacidades locales son limitados. Por consiguiente, el plan inicial de la misión debe considerarse de carácter provisional. En reconocimiento de la incertidumbre que prevalece en esta etapa temprana, propuse para el año inicial de las operaciones de mantenimiento de la paz un modelo

de financiación normalizado, que fue aprobado por la Asamblea General<sup>19</sup>. Me propongo perfeccionar el modelo para tener en cuenta explícitamente los cambios que mis Representantes Especiales introduzcan en la mezcla de capacidades civiles, a fin de sacar ventaja de la emergente capacidad nacional o tener acceso a experiencia que no siempre se encuentra con facilidad dentro de las Naciones Unidas.

61. La necesidad de adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes continúa durante toda la vida de una misión. Los presupuestos prorrateados para las misiones sobre el terreno se planifican de 10 a 11 meses antes del comienzo del ejercicio económico y contienen información detallada sobre todos los insumos previstos en los siguientes 10 a 24 meses. En realidad, las necesidades cambian, especialmente al comienzo del período posterior al conflicto. Mis Representantes Especiales deben tener la capacidad de introducir los cambios que corresponda, incluso para utilizar los recursos relacionados con puestos vacantes, de ser necesario, para hacer frente a realidades emergentes. Los gobiernos y las organizaciones internacionales utilizan diversas prácticas para hacer frente a estas contingencias, como una mayor delegación de autoridad a la presencia sobre el terreno vinculada a la gestión del riesgo y la rendición de cuentas. Si bien las Naciones Unidas ya han tomado medidas similares, puede que haya mucho que aprender de la evaluación de la aplicabilidad de esos enfoques a las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

62. Las actuales disposiciones sobre financiación prevén un cierto ámbito limitado para la adaptación a las circunstancias cambiantes. Por ejemplo, el ciclo presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz es anual, en lugar de bienal, y en la estructura de las consignaciones se refleja el hecho de que la Asamblea General entiende que es necesario permitir la reasignación de los recursos. Además, de conformidad con las medidas establecidas en el informe “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reformas” (A/51/950), relativo a la delegación de la máxima autoridad al personal directivo, en 2002 se tomaron medidas dentro de la Secretaría para aumentar la autoridad de las operaciones de mantenimiento de la paz en la gestión de los recursos dentro de tres importantes categorías de gastos: efectivos militares y de policía, personal civil y gastos operacionales.

63. Tengo el propósito de estudiar cómo seguir mejorando la forma en que trabajamos dentro del marco reglamentario en vigor, asegurando al mismo tiempo la necesaria transparencia y rendición de cuentas en relación con las decisiones adoptadas sobre el terreno. Con el objeto de asegurar que los directivos superiores tengan pleno conocimiento del ámbito y los procedimientos de los ajustes durante la ejecución de un presupuesto aprobado, velaremos por que la capacitación de los directivos superiores trate esta cuestión y por que los jefes de misiones sobre el terreno, los directores de programas y los directores de apoyo a las misiones reciban la misma información.

64. Me propongo también estudiar la posibilidad de introducir mejoras en la presentación de la información en los proyectos de presupuestos para operaciones de mantenimiento de la paz, a fin de proporcionar un panorama más integrado y transparente de los recursos relacionados con la capacidad civil, que constituirán

---

<sup>19</sup> Véase la resolución 65/289 de la Asamblea General.

una de las tres principales categorías de gastos. Por consiguiente, los recursos para capacidad civil se presentarán en forma más clara a la Asamblea General y serán más fáciles de desplegar, o red desplegar, según lo requiera la misión.

65. El Grupo Consultivo Superior señaló también que el diseño y los presupuestos de las misiones no necesariamente prevén la ejecución por las entidades que tienen una ventaja comparativa para realizar una función determinada. Daré directivas apropiadas a los jefes de las misiones sobre el terreno y a los planificadores, para que apliquen el principio de la ventaja comparativa al recomendar la forma de cumplir un mandato. El empleo de otros agentes de las Naciones Unidas, por ejemplo, para cumplir las funciones encomendadas y presupuestadas para las que están bien equipados, puede ofrecer ventajas comparativas, entre ellas, la posibilidad de cooperar con una entidad que tiene una presencia frecuente en el país o la zona antes de desplegar una misión, y que probablemente continuará esa presencia después que termine la misión. La planificación cooperativa conjunta, como el desarrollo de un marco estratégico integrado, debería ayudar a determinar las ventajas comparativas de las entidades de las Naciones Unidas en la esfera de que se trate. Daré prioridad al fortalecimiento de la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas de planificar, cooperar y trabajar en colaboración respecto de situaciones críticas posteriores a conflictos.

66. Las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior tratan también de las lagunas en la disponibilidad oportuna de financiación que demoran la iniciación de tareas críticas de consolidación de la paz. Al señalar las diferencias en las corrientes de financiación que apoyan la ejecución del mandato y la falta percibida de flexibilidad en cuanto a su utilización, el Grupo Consultivo Superior hace varias recomendaciones que están relacionadas entre sí: cuando las capacidades civiles dentro de la misión tengan una ventaja comparativa para ejecutar una tarea encomendada, las misiones sobre el terreno deben tener la posibilidad de proporcionar, con cargo a los presupuestos prorrateados, los fondos necesarios para los programas; las contribuciones voluntarias en apoyo de las capacidades civiles dentro de las misiones se debe facilitar reduciendo los gastos generales imputados por los fondos fiduciarios de las misiones; y los organismos, fondos y programas que todavía no lo hubieran hecho debieran considerar medidas para mejorar su capacidad de respuesta rápida en materia de financiación.

67. La idea de que las misiones de las Naciones Unidas lleven a cabo actividades programáticas con los fondos prorrateados no es nueva; un ejemplo es el programa conjunto de las Naciones Unidas sobre reducción de la violencia comunitaria apoyado por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, el PNUD y otras entidades<sup>20</sup>. En algunos casos, en razón de su presencia y sus capacidades, la misión puede y debe iniciar una actividad relativa a una tarea encargada para la que no dispone de fondos voluntarios o estos todavía no se han movilizado. Esas medidas deben evaluarse a la luz de las ventajas comparativas en ese contexto, y la ejecución debe estar a cargo de otros agentes, respetando siempre las competencias y los mandatos fundamentales de las entidades de las Naciones Unidas. Como siempre, el mandato es el punto de partida para la inclusión de un recurso en un proyecto de presupuesto y su subsiguiente consideración por la Asamblea General.

---

<sup>20</sup> Otras esferas de mandatos que tienen fondos programáticos especiales son el desarme, la desmovilización y la reintegración, la información pública, las actividades relativas a las minas y los proyectos de efecto rápido.

68. En relación con la forma de alentar las contribuciones voluntarias a la consolidación de la paz inmediatamente después de un conflicto, como complemento de la labor realizada por las misiones utilizando presupuestos prorrateados, el Grupo Consultivo Superior recomienda que los gastos generales imputados por la Secretaría se ajusten al 7% aplicado a los fondos fiduciarios de donantes múltiples. La conveniencia de esta idea se entiende fácilmente desde el punto de vista de la reducción de la competencia entre entidades, basada exclusivamente en las tasas de gastos generales aplicadas. No obstante, esta es una cuestión compleja que requiere un examen desde la perspectiva de la Organización en su conjunto, en el contexto de las políticas y los arreglos de las Naciones Unidas sobre la recuperación de los gastos. Una premisa central de una política de larga data es que los recursos básicos no deben utilizarse para subvencionar las actividades imputadas a recursos complementarios.

69. En 2010 se inició un examen interno de las prácticas existentes, que datan de 1980. Este examen tiene por objeto contribuir a actualizar la perspectiva de la financiación extrapresupuestaria en la estructura financiera de las Naciones Unidas. Servirá para aclarar cuáles son los gastos que se deben recuperar y los medios para hacerlo, y para considerar la forma en que la aplicación de una política de recuperación de gastos puede tener en cuenta las asociaciones y contribuciones en apoyo de las tareas encomendadas, además de las contribuciones destinadas a prestar servicios para otros. Se examinará también el ámbito para alinear las prácticas de las Naciones Unidas a las de otras entidades de las Naciones Unidas. Se prevé que este examen se terminará en el primer trimestre de 2012. Tengo el propósito de mantener a la Asamblea General informada de los progresos en esta esfera.

70. El Grupo Consultivo Superior recomendó también que se mejorara el acceso de los organismos, fondos y programas a una financiación de respuesta rápida, aprovechando las innovaciones introducidas en el Programa Mundial de Alimentos y el PNUD. Insto a los Estados Miembros a que estudien esos mecanismos y aceleren la aportación de financiación a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para las etapas de recuperación, transición y desarrollo, a fin de reducir las deficiencias financieras, especialmente en los entornos críticos posteriores a conflictos.

## VI. Conclusiones y observaciones

**71. Se reconoce en general que la comunidad internacional, y las Naciones Unidas en particular, pueden y deben mejorar su suministro de capacidades civiles en forma rápida y efectiva a países afectados por conflictos. Esos mismos Estados solicitan un cambio. En el contexto del Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, el g7+<sup>21</sup> ha propuesto un nuevo enfoque al suministro de asistencia internacional a Estados frágiles, que genere resultados en consonancia con los objetivos de la consolidación de la paz y del Estado, que**

---

<sup>21</sup> El g7+ es un grupo abierto de países que están en una situación de conflicto, o que salen de ella, establecido en 2008, y que está compuesto de Afganistán, Burundi, Chad, Côte d'Ivoire, Haití, Islas Salomón, Liberia, Nepal, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudán del Sur y Timor-Leste.

sea más transparente, flexible y efectivo, y que refuerce (más que duplique) las capacidades e instituciones nacionales y locales<sup>22</sup>.

72. El Grupo Consultivo Superior hizo valiosas sugerencias sobre la forma de alcanzar ese objetivo. Su informe abarca una amplia gama de cuestiones vinculadas entre sí, que tienen influencia en la forma en que encontramos y desplegamos capacidades civiles. También he escuchado atentamente las opiniones de los Estados Miembros en la Asamblea General, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo de Seguridad. Acojo con beneplácito la participación de los Estados Miembros, y su apoyo a la idea de que las actividades hagan hincapié en las necesidades y prioridades nacionales, y a que se dé una respuesta impulsada por la demanda a las recomendaciones que figuran en el informe.

73. Esos desafíos no afectan sólo a las Naciones Unidas, pero dado que las Naciones Unidas dirigen o coordinan gran parte de la asistencia internacional en países afectados por conflictos, tenemos una responsabilidad particular de pasar a la acción. En el presente informe establezco algunas primeras prioridades para la acción. A fin de llevarlas adelante, he pedido al Presidente del Grupo Directivo que se asegure de la plena participación de las fuerzas de tarea específicas de países, los jefes de misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Su participación ayudará a identificar oportunidades para ensayar ideas y enfoques, particularmente en países con nuevas misiones o con misiones existentes con nuevos mandatos (como es el caso en Cote d'Ivoire y Sudán del Sur), así como en entornos diferentes a las misiones después de un conflicto o una crisis.

74. Considero que debo dar prioridad a los avances en las esferas comprendidas en mi propia autoridad o en la de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas. Ahora bien, esta es una empresa colectiva, en la que deben participar los Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales y el grupo más amplio de interesados en la consolidación de la paz: la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. Por consiguiente, el enfoque hace hincapié en la elaboración de propuestas en colaboración con otros. Agradezco el apoyo de la Comisión de Consolidación de la Paz. Aprovecharé su continuada participación y la del grupo consultivo de Estados Miembros, particularmente en el propuesto diálogo con los Estados Miembros para analizar la oferta y la demanda de capacidades determinadas. La experiencia de los líderes que han tenido que hacer frente a los desafíos de la capacidad civil en la Sede y sobre el terreno es muy valiosa, y continuaré también aprovechando la experiencia del Grupo Consultivo Superior. Por último, las actividades dentro de las Naciones Unidas deben tener en cuenta otras iniciativas, en particular a través del Diálogo Internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, el g7+ y la puesta en práctica del *Informe sobre el Desarrollo Mundial*.

75. El presente informe centra la atención en lo que pueden hacer las Naciones Unidas en este momento, pero va más allá de la ampliación de las asociaciones y considera nuevas actividades para el futuro. Tengo el propósito de volver a informar a los Estados Miembros en 2012 sobre los progresos y

---

<sup>22</sup> Véase la hoja de ruta de Monrovia acordada en el Segundo Diálogo Internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, 15 y 16 de junio de 2011, que se puede consultar en <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/48345560.pdf>.

**sobre otras iniciativas que puedan resultar necesarias, incluso cualquiera que pudiera requerir una decisión de la Asamblea General. Mientras tanto, seguiré aprovechando el apoyo y la cooperación de todos nuestros asociados en la labor para realizar nuestros objetivos comunes.**

---