



Asamblea General Consejo de Seguridad

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

Asamblea General
Sexagésimo quinto período de sesiones
Tema 120 del programa
Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas

Consejo de Seguridad
Sexagésimo sexto año

Cartas idénticas de fecha 18 de febrero de 2011 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de transmitir, para su consideración, el informe del examen independiente sobre la capacidad civil después de los conflictos que realizó mi Grupo Consultivo Superior encabezado por Jean-Marie Guéhenno, ex Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con la participación de expertos provenientes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil.

Como parte de mi compromiso de reforzar el apoyo internacional a los países que salen de conflictos, decidí emprender este análisis independiente de los problemas que enfrenta la comunidad internacional para responder a las necesidades de las sociedades que salen de conflictos. En el informe adjunto se formulan varias recomendaciones útiles, incluso dirigidas a las Naciones Unidas, para reforzar la implicación nacional, ampliar y profundizar la reserva de capacidad civil internacional disponible y hacer que el apoyo que prestamos sea más apropiado, oportuno y efectivo. Deseo aprovechar esta oportunidad para expresar mi profundo agradecimiento al Sr. Guéhenno y los demás miembros del Grupo Consultivo Superior por esta importante contribución.

Las recomendaciones que figuran en este informe coinciden con mis esfuerzos de reforma más amplios dirigidos a crear unas Naciones Unidas más abiertas y con mayor capacidad de respuesta, que colaboren más estrechamente con los Estados Miembros. El informe, en que se hace hincapié en la necesidad de hacer más con los recursos existentes y utilizar mejor los sistemas ya establecidos, también coincide con mis esfuerzos continuos por hacer que las Naciones Unidas sean más responsables, eficientes y eficaces.



Por tanto, acojo con beneplácito la orientación descrita en este examen y aliento a los Estados Miembros a apoyarla como lo hago yo. Agradecería que el informe adjunto se señalara a la atención de los Estados Miembros.

A fin de facilitar la adopción de decisiones con conocimiento de causa y la acción coordinada en el seguimiento de este informe, decidí establecer un Grupo Directivo compuesto por los jefes de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas y designé a Susana Malcorra, Secretaria General Adjunta de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para que lo encabezara en mi nombre.

(Firmado) **BAN Ki-Moon**

Carta de fecha 31 de enero de 2011 dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo Consultivo Superior

Ha sido un privilegio presidir el Grupo Consultivo Superior que usted nombró para realizar el examen adjunto de la capacidad civil y que estaba compuesto por las siguientes personas:

Rubem Cesar Fernandes, Brasil, Director Ejecutivo, Viva Rio

Ameerah Haq, Bangladesh, Representante Especial del Secretario General para Timor-Leste

Bruce Jones, Estados Unidos de América, Director del Centro sobre la Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York

Embajadora Marjon V. Kamara, Liberia, Representante Permanente de Liberia ante las Naciones Unidas

Carlos Lopes, Guinea-Bissau, Director Ejecutivo del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

Catherine Pollard, Guyana, Subsecretaria General de Gestión de Recursos Humanos

Michael von der Shulenburg, Alemania, Representante Ejecutivo del Secretario General para la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona

Embajadora Mitra Vasisht, India, Secretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores (jubilada)

La diversidad de sus experiencias y antecedentes ha sido indispensable.

El Grupo desea agradecerle a usted, a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales por su pronto compromiso con nuestra labor. Agradecemos especialmente a la Unión Africana por haber celebrado una consulta en Addis Abeba y al Comisionado Lamamra y su equipo por sus esfuerzos y sus útiles reflexiones.

Damos también las gracias a todos los que compartieron sus historias con nosotros: el pueblo de Estados afectados por conflictos; nuestros colegas que trabajan sobre el terreno con comunidades que salen de conflictos, incluidos los de la sociedad civil; cientos de colegas de todo el sistema de las Naciones Unidas en todos los niveles; y académicos. Agradecemos especialmente a quienes han realizado investigaciones sobre el terreno. A lo largo de muchos cientos de consultas, las personas fueron infinitamente generosas con su tiempo y honestas sobre lo que consideraban que debía cambiar.

A muchos de los miembros del Grupo Consultivo nos impactó especialmente la pasión y visión de nuestros colegas más jóvenes. De Liberia a Sierra Leona, del Sudán a Timor-Leste, encontramos una inteligencia y compromiso entre los jóvenes que nos recuerdan que los esfuerzos por alcanzar la paz siguen siendo una vocación inspiradora.

Entre estas muchas voces, algunos mensajes se repitieron varias veces:

En primer lugar, el camino de la guerra a una paz sostenible no es posible sin una capacidad civil más fuerte. Sin esta capacidad, puede haber altos en la lucha, pero no se establecerán instituciones resistentes y seguirá existiendo el riesgo de que se reanude la violencia.

En segundo lugar, casi todos los países afectados por conflictos, independientemente de cuán devastados hayan resultado, poseen algunas de las capacidades necesarias para la paz, que deben ser protegidas y alimentadas.

En tercer lugar, la respuesta internacional a los conflictos muchas veces está basada en la capacidad disponible y los agentes internacionales se centran en lo que pueden proporcionar, en lugar de atender a las necesidades reales de aquellos a los que sirven.

En cuarto lugar, las Naciones Unidas deben tener una mayor capacidad de respuesta y ser más flexibles y más eficaces en función de los costos. Los organismos, fondos y programas aventajan a la Secretaría en muchos ámbitos, pero sigue habiendo grandes posibilidades de mejora en todo el sistema.

Estas cuestiones son graves, pero creemos que pueden resolverse. Hemos formulado propuestas en un marco que denominamos OPEN, cuyo objetivo es permitir la implicación nacional; trabajar en una asociación de colaboración mundial; desempeñarse con competencia técnica; y mostrar agilidad ante transiciones muy turbulentas. Nuestras propuestas tienen por objetivo:

En primer lugar, reforzar la implicación nacional en los procesos de paz, mediante la prestación de apoyo a funciones gubernamentales básicas, el fomento de las capacidades nacionales y la mejora de los efectos económicos de las actividades internacionales.

En segundo lugar, alentar a las Naciones Unidas a no tener en cuenta su propio personal solamente y aprovechar la amplia diversidad de capacidades mundiales, colaborando estrechamente con los Estados Miembros y la sociedad civil por medio de un nuevo mecanismo para las asociaciones civiles, y hacer que esto sea posible.

En tercer lugar, aprovechar el éxito del sistema de grupos, aunque aprendiendo de sus limitaciones, para proporcionar claridad sobre las capacidades básicas de las Naciones Unidas y una mayor rendición de cuentas a los Estados Miembros.

En cuarto lugar, utilizar más efectiva y eficazmente los recursos disponibles e incrementar así la capacidad de respuesta de las Naciones Unidas a las cambiantes circunstancias sobre el terreno.

El Grupo Consultivo Superior prevé unas Naciones Unidas atentas a las necesidades de las comunidades afectadas por conflictos y dispuestas a colaborar con asociados; una Organización que valore los resultados, no los procesos; que promueva una cultura en que se reconozca la importancia de las personas y se puedan tomar riesgos; y cuyos sistemas de gestión apoyen esta visión. Para lograr esto, las Naciones Unidas deberán establecer un nuevo equilibrio en la relación entre la Secretaría y los Estados Miembros. Su colaboración debe estar basada en la confianza mutua. Sin este cambio cultural fundamental, los objetivos de nuestro examen (reforzar las capacidades civiles que forman la base de una paz duradera) seguirán siendo difíciles de alcanzar.

Agradecemos a la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz por haber llevado a cabo este proyecto y al equipo que ha prestado un apoyo eficaz a nuestra labor.

(Firmado) Jean-Marie **Guéhenno**
Presidente, Grupo Consultivo Superior

La capacidad civil después de los conflictos

Informe independiente del Grupo Consultivo Superior

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	7
I. Introducción.....	13
II. Implicación nacional.....	13
A. Cuidado de las capacidades nacionales.....	14
B. Funciones gubernamentales esenciales.....	15
C. Recomendaciones: habilitación de la implicación nacional.....	16
III. Asociaciones.....	17
Recomendaciones: Trabajar en una asociación mundial.....	19
IV. Competencia técnica.....	23
A. Capacidades esenciales.....	24
B. Rendición de cuentas y capacidad directiva.....	28
C. Recomendaciones: cumplir los mandatos con competencia técnica.....	29
V. Agilidad.....	32
Recomendaciones: agilidad frente al cambio.....	36
VI. Conclusiones.....	38
Anexos	
I. Los recursos humanos en las Naciones Unidas.....	40
II. Recomendaciones del Grupo Consultivo Superior.....	47

Resumen

Cuando las comunidades salen de un conflicto, muchas veces enfrentan una falta crítica de las capacidades necesarias para asegurar una paz sostenible: las capacidades esenciales para mantener un gobierno, restablecer instituciones de justicia, reintegrar a los combatientes desmovilizados, revitalizar la economía, restaurar servicios básicos de atención de la salud y educación, y muchos más.

Las Naciones Unidas han tenido éxito en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, sobre la base de una fuerte asociación de colaboración con los Estados Miembros. Pero la comunidad internacional ha tenido menos éxito en la prestación de apoyo y la facilitación de las capacidades nacionales esenciales para una paz duradera. Ante una ampliación de los mandatos civiles en un número creciente de crisis, las Naciones Unidas encuentran dificultades para desplegar rápidamente la diversidad de expertos necesarios y transferir aptitudes y conocimientos a agentes nacionales. Esto ha hecho que el riesgo de volver a caer en conflictos sea mayor.

En algunos casos, simplemente no se dispone de las capacidades necesarias. Es difícil, por ejemplo, encontrar personas capaces de reconstruir un sistema judicial. Los conflictos pueden haber debilitado las capacidades en el país y el mercado internacional no ha podido proporcionar gente suficiente que posea las capacidades, el idioma y los conocimientos de la cultura correctos y que pueda trasladarse con escaso tiempo de preaviso y permanecer en el lugar el tiempo suficiente para ser eficaz.

A menudo, sin embargo, existe más capacidad nacional de lo que parece en un primer momento. Incluso países en los que los conflictos han hecho estragos tienen capacidades latentes que es necesario proteger y alimentar. Y, pese a algunas deficiencias persistentes, la capacidad que puede desplegar el sistema internacional es mayor que la que se ha aprovechado plenamente. Las diásporas constituyen una posible reserva. El surgimiento de fuertes economías nuevas en África, Asia y América Latina también ha creado una oportunidad de desplegar personas con las aptitudes profesionales, los antecedentes y la experiencia adecuados. Además, muchos países donantes han realizado inversiones considerables para desarrollar reservas de capacidades muy especializadas que puede ser difícil encontrar en otros lugares.

Las Naciones Unidas pueden hacer mucho por sí mismas, pero también es mucho lo que no pueden y no deben hacer. En los casos en que existe capacidad nacional, las Naciones Unidas necesitan mejores sistemas para encontrarla y prestarle apoyo. Cuando existen deficiencias reales en la capacidad civil, deben centrarse en la forma de desarrollar las capacidades necesarias. La comunidad internacional necesita contar constantemente con un inventario de las deficiencias, adoptar compromisos de largo plazo para resolver esas deficiencias y poseer la coherencia suficiente para lograr esto sin superposiciones indebidas ni confusiones.

En los casos en que la comunidad internacional necesita capacidad adicional, hay que hallar mejores formas de encontrar y desplegar esa capacidad. Para ello, las Naciones Unidas deben encontrar una forma nueva de trabajar; las misiones que se desplieguen en el futuro quizás deban contar con una menor cantidad de personal civil y ser más flexibles.

Al examinar la forma en que las Naciones Unidas pueden lograr esto, el Grupo Consultivo Superior usó un marco que denominó “OPEN”, una sigla que en inglés se refiere a cuatro principios fundamentales: implicación nacional (ownership), asociación (partnership), competencia técnica (expertise) y agilidad (nimbleness). En cada uno de estos ámbitos, el Grupo determina enfoques y formula recomendaciones concretas, algunas de las cuales se resaltan a continuación. En el anexo II figuran todas las recomendaciones.

Implicación nacional

Para prestar un apoyo eficaz a los esfuerzos nacionales es necesario que la comunidad internacional escuche a los Estados frágiles y afectados por conflictos y armonice la asistencia internacional con las necesidades y prioridades que se determinen en el nivel nacional. Por tanto, el Grupo destaca la preeminencia de las capacidades nacionales y de la implicación nacional. Como puso de relieve la Comisión de Consolidación de la Paz, si las comunidades afectadas por conflictos no pueden desarrollar sus propias capacidades para enfrentar las crisis y los cambios, la asistencia internacional no tendrá éxito. Una de las principales tareas de la respuesta internacional consiste en determinar, proteger, alimentar y apoyar las capacidades nacionales. Esto incluye asegurar que las mujeres desempeñen una función más importante, cuya participación activa es esencial para una paz duradera.

Es necesario que los agentes internacionales tengan más cuidado de no exacerbar el éxodo intelectual y limitar las distorsiones económicas que a menudo son una consecuencia no intencional de las intervenciones internacionales. En particular, los agentes internacionales deberían ser conscientes de los efectos negativos en la capacidad que pueden tener los despliegues de civiles internacionales en gran escala.

En un sentido más positivo, la comunidad internacional debería, en la medida de lo posible, prestar apoyo a las instituciones del país anfitrión desde dentro. Además, las intervenciones internacionales pueden actuar como un valioso estímulo económico y de la capacidad; sea que se necesiten información y análisis, o bienes y servicios, los agentes internacionales pueden reforzar la economía local y las capacidades nacionales mediante la obtención de lo que necesitan en el mercado local.

Las recomendaciones en lo relativo a la implicación nacional incluyen:

Prioridad de la capacidad nacional. Los Estados Miembros, el Banco Mundial y las Naciones Unidas deben adoptar el principio de que la capacidad internacional es el último recurso. Siempre que resulte viable, las capacidades internacionales deben compartir locales con las instituciones nacionales. Deben examinarse los principios que rigen los sueldos para evitar el éxodo intelectual.

Apoyo a las funciones gubernamentales básicas. La comunidad internacional debería prestar un apoyo rápido a la coordinación de la asistencia, la gestión de las finanzas públicas y la gestión normativa, ya que estas son esenciales para la implicación nacional.

Las adquisiciones y los efectos económicos. Los procedimientos de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones deberían ajustarse para permitir un mayor volumen de adquisiciones en el mercado local, prestando así apoyo a la recuperación económica local y reforzando la capacidad del sector privado.

Asociación

Gran parte de la capacidad necesaria en los países que salen de conflictos puede encontrarse mejor fuera de las Naciones Unidas, sea en los propios países afectados o en otros sitios, en especial en el caso de las capacidades de especialistas que pueden necesitarse por períodos de tiempo relativamente cortos.

Estas capacidades especializadas pueden encontrarse en los Estados Miembros (en el gobierno, la sociedad civil y el sector privado) y no tiene mucho sentido hacer de estos expertos funcionarios de carrera en las Naciones Unidas. En cambio, la Organización debe poder trabajar en forma más flexible y previsible con diversos asociados para encontrar, contratar y desplegar personal con las aptitudes y la experiencia adecuadas. En lugar de depender únicamente de la capacidad interna, las Naciones Unidas servirán mejor a los países afectados por conflictos si funcionan como una plataforma para expertos calificados. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas han demostrado que esta puede ser una estrategia eficaz.

Para que las Naciones Unidas utilicen más eficazmente a sus asociados externos para satisfacer sus necesidades de aptitudes especializadas, sin embargo, se necesitará un proceso sencillo para acceder a estas capacidades con escaso tiempo de preaviso en respuesta a la demanda. También deberá poder asegurar un mínimo de interoperabilidad entre los asociados y contar con normas establecidas.

Las recomendaciones en lo relativo a la asociación incluyen:

Establecer un mecanismo para las asociaciones. Las Naciones Unidas deberían establecer una Célula para las Asociaciones Civiles para ofrecer a los proveedores de capacidad externos un mecanismo simple y eficaz para la cooperación. Esta Célula, entre otras cosas, establecería relaciones de largo plazo y disposiciones jurídicas y administrativas con los proveedores de capacidad, a fin de permitir el despliegue rápido.

Mejores sistemas para el despliegue de asociados. Las Naciones Unidas deberían aprovechar mejor las disposiciones para los expertos en misión para desplegar asociados. El grupo propone también que se creen módulos de apoyo civiles, adaptando el modelo utilizado con éxito por las Naciones Unidas en colaboración con los Estados Miembros para obtener capacidad militar. Estos mecanismos han funcionado bien en otros contextos y pueden ser medios importantes para ampliar la cooperación Sur-Sur.

Mejores sistemas y normas para la capacitación. Las Naciones Unidas deberían promover la cooperación entre los agentes internacionales por medio del desarrollo de normas para la capacitación y la certificación de la calidad de los programas de formación para el despliegue civil en el contexto de las Naciones Unidas.

Competencia técnica

Las Naciones Unidas cuentan con algunas de las capacidades básicas necesarias después de conflictos, pero esta capacidad es desigual y existe confusión respecto de qué función corresponde a cada organismo. Esto genera duplicaciones y deficiencias no resueltas que ponen en riesgo la capacidad de las Naciones Unidas de prestar apoyo a los Estados afectados por conflictos. Estas deficiencias son:

a) En el ámbito de la seguridad básica: desarme, desmovilización y reintegración; policía; y reforma y gobernanza 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; gestión de los recursos naturales; y desarrollo del sector privado.

El sistema de asistencia humanitaria ha logrado resolver las deficiencias de capacidad mediante el uso del enfoque de gestión por grupos y el establecimiento de asociaciones de colaboración con fuentes de capacidad externas. En cuanto a las deficiencias determinadas en el informe, actualmente no existe ningún mecanismo para que las Naciones Unidas aclaren el carácter de las deficiencias y colaboren con asociados para satisfacer sus necesidades.

La Secretaría enfrenta problemas adicionales. Mientras que los organismos, fondos y programas se han adaptado a las operaciones sobre el terreno, no siempre ocurre lo mismo con la Secretaría. Los sistemas de contratación establecidos para el personal de la Sede fallan ante operaciones de gran escala y que revisten urgencia. En el caso en que el despliegue rápido del personal correcto afecta la capacidad de aplicar mandatos, la Secretaría simplemente no puede cumplir. Se ha dedicado un anexo independiente de este informe (anexo I) a las medidas concretas que pueden adoptarse para reforzar la capacidad de las Naciones Unidas de encontrar, contratar y desplegar a las personas correctas en el momento preciso.

Para respetar el principio de implicación nacional, los dirigentes de las Naciones Unidas sobre el terreno deben estar más atentos y responder a las necesidades de las comunidades afectadas por conflictos. Para ello, necesitan una mejor capacitación y colaborar más estrechamente con los equipos de las Naciones Unidas en los países, que a menudo tienen gran experiencia en el país o la región. Esta responsabilidad acarrea una necesidad proporcional de mecanismos de rendición de cuentas más sólidos.

Nuestras recomendaciones en lo relativo a los conocimientos especializados incluyen:

Capacidades básicas. El enfoque de gestión por grupos utilizado por la comunidad que presta asistencia humanitaria ha contribuido a proporcionar capacidad con mayor fiabilidad y rapidez. El grupo propone que se amplíe este modelo a otros ámbitos del trabajo en situaciones posteriores a conflictos, con las modificaciones del caso, y sugiere que se determine a los coordinadores de los grupos en función de las capacidades existentes. El grupo sugiere que se amplíe el modelo existente de proveedores mundiales de servicios, para que los agentes de las Naciones Unidas que cuentan con la capacidad necesaria puedan prestar asistencia en respuesta a las necesidades, en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Rendición de cuentas y liderazgo. El Grupo propone medidas para mejorar la rendición de cuentas, en particular en relación con la aplicación y la igualdad entre los géneros. Se recomienda que las Naciones Unidas adopten una cultura de auditorías basada en los resultados que tenga por objeto permitir y mejorar la aplicación, en lugar de únicamente castigar el incumplimiento administrativo. El

Grupo recomienda también reforzar la calidad y el alcance de la capacitación del personal directivo superior.

Recursos humanos. El Grupo recomienda que se cree una trayectoria profesional que permita que las Naciones Unidas retengan al personal calificado que está dispuesto a trabajar sobre el terreno. Se especifica una serie de medidas, incluidos mejores programas de rotación y movilidad que son esenciales para retener al personal y hacer que el servicio en lugares de destino difíciles siga siendo atractivo. También se propone un modelo de emergencia institucional para asegurar que la Organización pueda responder eficazmente a las crisis.

Agilidad

Para que las Naciones Unidas puedan dejar en las comunidades las capacidades mínimas para el mantenimiento de la paz, deberán ser más ágiles. La situación cambia rápidamente cuando una comunidad pasa de la guerra a la paz y los agentes internacionales presentes deben ser capaces de adaptarse en consecuencia. Sin embargo, el sistema es renuente a asumir riesgos y está fragmentado, lo que limita su capacidad de respuesta.

Además, las Naciones Unidas se ven abrumadas por su propia carga de conceptos: prevención de conflictos, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, consolidación inicial de la paz, consolidación de la paz, recuperación temprana, recuperación y transición. En un mundo donde los conflictos son crónicos y recurrentes, estas distinciones muchas veces confunden más de lo que aclaran. Crean conductos cerrados que hacen más difícil para las Naciones Unidas atender a las necesidades de las comunidades afectadas por conflictos y diseñar su respuesta en consecuencia, eligiendo la combinación correcta de instrumentos en el momento preciso.

El Grupo cree que un sistema más flexible será también más eficiente. Los dirigentes sobre el terreno, que son los más cercanos a las necesidades, deben poder aprovechar diversos recursos y capacidades, dentro de las estructuras de las misiones, los equipos de las Naciones Unidas en los países y más allá, para asignar los recursos sobre la base de las ventajas comparativas.

Las recomendaciones en lo relativo a la agilidad incluyen:

Dirigir la capacidad a las necesidades. El personal directivo de las Naciones Unidas sobre el terreno debe poder responder en forma flexible a los cambios. El Grupo propone que, en el contexto de las misiones, se lo autorice a reasignar hasta un 20% de los recursos del renglón presupuestario al personal civil, proporcionando una justificación *ex post facto* (equivalente en promedio a menos del 5% del presupuesto total de una operación de mantenimiento de la paz).

Uso del principio de la ventaja comparativa. En los casos en que las capacidades que no pertenecen a una misión, sea en los organismos, fondos y programas o no, tengan una ventaja comparativa para la realización de una tarea establecida en un mandato del Consejo de Seguridad, el Jefe de la Misión debería poder asignar fondos a ese agente. Siempre que sea viable, deberían utilizarse capacidades locales.

Flexibilidad para que las misiones realicen tareas programáticas. En los casos en que las capacidades civiles con que cuenta una misión tengan una clara

ventaja comparativa para la realización de una tarea establecida en un mandato, los jefes de misión deberían poder proporcionar, por un tiempo limitado, los fondos programáticos necesarios con cargo a las cuotas. Esto es esencial para generar dividendos de paz en las oportunidades que se presentan tempranamente. El Grupo insta a la Asamblea General a que, sobre la base de los ejemplos que ya han dado buenos resultados, amplíen esta iniciativa.

Armonizar los gastos generales. Las Naciones Unidas deberían reducir del 13% al 7% la tasa de gastos generales que cobran por contribuciones voluntarias a los fondos fiduciarios para las misiones.

Mayor velocidad de la financiación para los organismos, fondos y programas. El modelo de financiación del capital de explotación utilizado por el Programa Mundial de Alimentos debería ser adoptado más ampliamente por las Naciones Unidas, adaptándolo a las necesidades de cada entidad. El uso eficaz de préstamos con cargo a las reservas puede hacer posible que las intervenciones después de conflictos sean significativamente más rápidas.

* * *

En conclusión, una capacidad civil más fuerte no puede por sí misma evitar que vuelva a caerse en un conflicto. Los países afectados por conflictos necesitan procesos políticos nacionales eficaces, instituciones fuertes y desarrollo económico para construir una paz duradera. Apoyar estos procesos con capacidades civiles sensibles a las necesidades es una responsabilidad compartida. Para generar estas capacidades, se necesitan unas Naciones Unidas más abiertas, que colaboren en asociaciones más sólidas con la comunidad internacional. Estas, juntas, pueden ayudar a las comunidades afectadas por conflictos a lograr la estabilidad y prosperidad que procuran alcanzar.

I. Introducción

1. A lo largo de los últimos dos decenios, las Naciones Unidas han evolucionado hasta convertirse en el principal instrumento para la gestión de los conflictos armados. Pese al carácter cambiante de los conflictos, incluidos un significativo incremento de la violencia subnacional y crecientes riesgos transnacionales como la delincuencia organizada, la demanda de actividades de las Naciones Unidas no ha disminuido. Además, son cada vez más las solicitudes de servicios de las Naciones Unidas en contextos distintos de las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular para asistencia con cuestiones vinculadas al sector de la seguridad, y la demanda de mejores medidas de prevención va en aumento.

2. Las Naciones Unidas deberán adaptarse para responder a estos desafíos, a fin de transformarse en una organización que responda más eficazmente a exigencias cada vez más variadas y las expectativas que enfrenta. El análisis y las recomendaciones que figuran en el presente informe tienen por objeto contribuir a alcanzar este objetivo.

3. Las recomendaciones se centran en el período inmediatamente posterior a un conflicto. Las Naciones Unidas y los Estados Miembros a menudo encuentran dificultades para actuar en esta oportunidad vital en que una acción rápida, efectiva y eficaz puede sentar las bases para la estabilidad y prosperidad futuras. Sin embargo, dado que los conflictos actuales con frecuencia son prolongados y recurrentes, las recomendaciones están elaboradas de modo que puedan aplicarse a lo largo del ciclo del conflicto, siempre que resulte posible.

II. Implicación nacional

4. La capacidad de recuperación, es decir, de sobrellevar impactos y crisis, es un producto de las capacidades nacionales. Por lo tanto, la comunidad internacional debería, después de los conflictos, apoyar y fomentar la capacidad nacional lo más posible. Sin embargo, los Estados frágiles y afectados por conflictos, que siguen siendo los más alejados del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, han experimentado intervenciones internacionales que pueden aplastar las frágiles capacidades nacionales en el momento en que más necesitan apoyo. Han realizado un llamamiento a que evolucione la respuesta internacional a los conflictos¹.

5. El Secretario General ha reconocido que las Naciones Unidas deben superarse, observando que “una y otra vez no hemos sabido catalizar una respuesta que produzca resultados tangibles inmediatos sobre el terreno. En muchos casos, se ha tardado meses y meses en restablecer las funciones gubernamentales esenciales o los servicios básicos. En algunos casos, han transcurrido varios años hasta que la comunidad internacional ha articulado sus actividades en torno a un proyecto estratégico común. Los medios y recursos disponibles han resultado insuficientes para atender las acuciantes necesidades sobre el terreno”².

¹ Puede encontrarse información detallada en “Fragile Situations, Sturdy Commitments: The Special Challenges of MDG Achievement in Conflict-Affected Countries”, que puede consultarse en: http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=alkOaWIs96d5?asset_id=2224163.

² A/63/881-S/2009/304, párr. 4.

6. El g7+³, un grupo de países y regiones que han pasado por conflictos, observó que la prestación de asistencia, las intervenciones y los programas instigados por agentes internacionales con frecuencia eran inaplicables, insostenibles e incompatibles con los programas nacionales de sus países, y que a menudo no eran propicios para enfrentar las necesidades inmediatas o de largo plazo de sus países y regiones. El g7+ desafió a la comunidad mundial y los agentes internacionales a reformar, reinventar y comprometerse a respetar un nuevo paradigma de participación internacional en países frágiles y afectados por conflictos, observando que ya no se podía imponer mandatos e ideas externos a sus países o regiones y a sus pueblos⁴.

7. La investigación sobre el terreno y el debate con gobiernos anfitriones y profesionales del sector corroboran estos argumentos. El Grupo Consultivo Superior considera que hay dos aspectos especialmente problemáticos:

a) El hecho de que no se determinan, alimentan y aprovechan las capacidades nacionales;

b) La falta de una concentración suficiente en la restauración rápida de las funciones gubernamentales básicas.

A. Cuidado de las capacidades nacionales

8. El Grupo ha observado cinco formas en que las intervenciones internacionales podrían aprovechar y preservar mejor las capacidades nacionales:

a) **Primacía de la capacidad nacional.** Los agentes internacionales no utilizan agentes nacionales como principal fuente de capacidad. El uso de capacidad internacional debería ser un último recurso, a fin de alentar formas creativas de colaborar con las incipientes capacidades locales, sean estatales o del sector privado. Demasiadas de las capacidades desplegadas están física e intelectualmente dentro de estructuras internacionales, en lugar de en las instituciones locales que tienen el mandato de apoyar.

b) **Reducir el éxodo intelectual.** La comunidad internacional acaba extrayendo talento de las instituciones que ha ido a apoyar, privándolas de una capacidad muy necesaria. La escala de sueldos de las Naciones Unidas para el personal de contratación nacional, aunque a menudo es menor que la de los agentes bilaterales y el sector privado, es más alta que la de los gobiernos nacionales.

c) **Asignación de prioridad a las mujeres.** La falta de reconocimiento de la capacidad de las mujeres sigue acechando a la respuesta internacional. Las mujeres constituyen una parte significativa del motor económico básico del crecimiento y son fundamentales para restaurar el tejido social, pero sus necesidades siguen siendo marginadas y sus capacidades, infrautilizadas.

d) **Efectos económicos.** Es posible que las empresas locales puedan proporcionar bienes y servicios a asociados internacionales, pero a menudo se ven

³ Los miembros del g7+ son Afganistán, Burundi, el Chad, Côte d'Ivoire, Haití, las Islas Salomón, Liberia, Nepal, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, el Sudán Meridional y Timor-Leste.

⁴ Declaración de los Jefes de Estado del g7+ de 20 de septiembre de 2010; puede consultarse en www.oecd.org/dataoecd/2/47/46108633.pdf.

eficazmente excluidas por los procesos de adquisiciones⁵. Así, se desperdicia la oportunidad de proporcionar capital a la economía y contribuir a desarrollar las capacidades que impulsarán el crecimiento económico.

e) **Desarrollo de la capacidad.** El Grupo observó una falta general de orientación y doctrina, de normas para la evaluación, incluso de terminología y principios básicos para habilitar las capacidades nacionales en comunidades afectadas por conflictos. Se necesita una orientación clara y práctica sobre la mejor forma de impulsar las capacidades nacionales en los niveles individual, institucional y social.

9. Por consiguiente, en las recomendaciones 1 a 6, el Grupo Consultivo Superior sugiere alimentar y aprovechar mejor las capacidades nacionales. Estas recomendaciones se aplican a las Naciones Unidas y a todos los demás agentes que trabajan con comunidades afectadas por conflictos, incluida la Comisión de Consolidación de la Paz.

B. Funciones gubernamentales esenciales

10. En relación con las funciones gubernamentales esenciales, el Grupo Consultivo Superior considera que hay dos ámbitos a los que hay que prestar especial atención:

a) **Estructuras para la gestión de las políticas y el establecimiento de prioridades.** Determinar y establecer las prioridades es responsabilidad de los dirigentes nacionales. Para traducir en políticas estas prioridades es necesaria una función normativa capaz y que cuente con recursos suficientes en los gobiernos nacionales. La asistencia que se presta actualmente en este ámbito es esporádica y no se han establecido prioridades debidamente. El suministro de un apoyo multianual para la creación de las estructuras necesarias, sea oficinas del gabinete, dependencias normativas o ministerios de planificación, debería revestir prioridad.

b) **Coordinación de la asistencia y gestión de las finanzas públicas.** En las economías devastadas por la guerra, el presupuesto externo (o asistencia internacional) a menudo es mucho mayor que el presupuesto nacional. La capacidad de coordinar y armonizar la asistencia internacional con las prioridades nacionales es esencial, como lo es también la capacidad de supervisar las medidas internacionales de desarrollo de la capacidad. El sistema internacional actual no posee capacidades claramente definidas ni financiación de modo que pueda prestar apoyo velozmente y posibilitar estas funciones.

11. Si bien sigue habiendo que hacer para contribuir a restaurar las funciones gubernamentales básicas, estos dos ámbitos son los más importantes para asegurar la implicación nacional.

12. Por consiguiente, el Grupo Consultivo Superior, en la recomendación número 7, propone mejorar la capacidad del apoyo a las funciones gubernamentales básicas por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

⁵ Véase Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, "The Economic Impact of Peacekeeping", 2006.

C. Recomendaciones: habilitación de la implicación nacional

13. Las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior son las siguientes:

Recomendación 1

Priorizar las capacidades nacionales

Los Estados Miembros, el Banco Mundial y las Naciones Unidas deberían adoptar explícitamente el principio de que la capacidad nacional debe ser el último recurso en sus intervenciones en los Estados afectados por conflictos. Siempre que resulte posible, los agentes e instituciones nacionales deberían ser la fuente primaria de capacidad para tareas tanto sustantivas como no sustantivas.

Recomendación 2

Revisar los sueldos para preservar las capacidades nacionales

El Grupo recomienda que la Asamblea General examine los principios salariales aplicables al personal de las Naciones Unidas de contratación local. Esos principios, establecidos en 1949, no estaban elaborados para alimentar las capacidades nacionales en los Estados afectados por conflictos.

Recomendación 3

Hacer que las capacidades internacionales compartan locales con las instituciones nacionales

El personal internacional debería estar ubicado físicamente en los locales de las instituciones nacionales, siempre que se pueda garantizar su seguridad. Este principio debería ser adoptado por todos los agentes internacionales en Estados afectados por conflictos. En el caso de las Naciones Unidas, las excepciones a esta política deberían tener que justificarse.

Recomendación 4

Priorizar las necesidades de la mujer y aprovechar su capacidad

a) Las necesidades de la mujer deben revestir mayor prioridad en los procesos internacionales de planificación. ONU-Mujeres debería asegurar que los procesos de planificación de las Naciones Unidas tengan acceso a capacidades para ocuparse adecuadamente de cuestiones de género y deberían proporcionar asesoramiento a los Estados Miembros que desean mejorar su respuesta.

b) La seguridad de las mujeres es fundamental para promover la recuperación social y económica. El Grupo está a favor de la creación propuesta de un cupo del 20% de mujeres en todos los despliegues de policía de las Naciones Unidas para 2014. Se exhorta a los Estados Miembros a asegurar que se cumpla este objetivo, entre otras cosas mediante iniciativas de contratación especializadas.

Recomendación 5

Determinar las adquisiciones teniendo en cuenta el efecto en la economía local

Habría que revisar las normas de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones a fin de que se asigne prioridad en ellas a las capacidades nacionales y se aprovechen los expertos y las ventajas comparativas locales siempre que resulte posible. El Grupo alienta a los Estados Miembros a adoptar medidas similares. Se

debería exigir que en todas las grandes operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales sobre el terreno se realice una evaluación externa al año a fin de desarrollar una impronta económica que apoye todo lo posible las capacidades nacionales.

Recomendación 6

Elaborar orientaciones comunes sobre la habilitación de la capacidad nacional

El Grupo exhorta a las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el grupo de trabajo sobre fomento de la capacidad del Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado y otros agentes pertinentes a colaborar entre sí para proporcionar orientaciones claras sobre la mejor forma de fomentar las capacidades individuales, institucionales y sociales a fin de establecer una sociedad con mayor capacidad de recuperación. Esto debería incluir orientación sobre la forma en que los agentes nacionales pueden ejercer la supervisión de la asistencia técnica internacional, la manera de medir los avances y cómo determinar buenas prácticas.

Recomendación 7

Prestar apoyo a la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial en materia de funciones gubernamentales básicas

La comunidad internacional debe poder prestar apoyo a los gobiernos que salen de conflictos para establecer las estructuras básicas necesarias para: a) la gestión normativa y el establecimiento de prioridades; y b) la coordinación de la asistencia y la gestión de las finanzas públicas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) necesita recursos y capacidad para apoyar estos esfuerzos, pero no puede hacerlo por sí solo. El Banco Mundial posee capacidades importantes en estos ámbitos y el Grupo insta a ambos a que cooperen entre sí en mayor medida.

III. Asociaciones

14. Muchas de las capacidades civiles que más necesitan las comunidades afectadas por conflictos no pueden encontrarse dentro de las Naciones Unidas. En esos casos, la Organización servirá mejor a las comunidades afectadas por conflictos si aprovecha las capacidades que no le son propias, sino que se encuentran en los Estados Miembros y la sociedad civil.

15. Sin embargo, con demasiada frecuencia las Naciones Unidas utilizan su propio personal para desempeñar todas sus tareas, en particular en las misiones más grandes con mandatos del Consejo de Seguridad, incluso cuando esas tareas no forman parte de las competencias habituales de su personal. Como se explica en más detalle a continuación y en el anexo I, la Secretaría encuentra enormemente difícil contratar y desplegar personal especializado en forma oportuna.

16. Fuera de las Naciones Unidas, en países donde recientemente ha habido transiciones o casos de desarrollo institucional o transformación, existe una reserva mundial de capacidades más amplias con posibilidades considerables. Asimismo, algunos Estados Miembros cuentan con aptitudes técnicas especializadas de las que hay demanda en países afectados por conflictos. Esto es lo que ocurrió con los programas brasileños de gestión de recursos y de reducción de la violencia

comunitaria en Haití, los conocimientos especializados sudafricanos en materia electoral y de mediación en Burundi, y en muchos otros casos.

17. Muchos organismos, fondos y programas tienen asociaciones eficaces con fuentes de capacidad externas. Estos programas, en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa Mundial de Alimentos y otros, han demostrado que estas relaciones pueden dar resultados, rápidamente, tras una crisis.

18. Un ejemplo es la asociación del Consejo Danés de los Refugiados con el Grupo de Trabajo temático sobre la protección y el Grupo de Trabajo temático sobre la coordinación y administración de campamentos. El Consejo Danés de los Refugiados tiene una lista de 270 expertos para el despliegue rápido y en especie. Una evaluación independiente determinó que esta asociación y el uso del enfoque por grupos más ampliamente indicaban un cambio en la naturaleza de las asociaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales de un nivel colateral a una participación más plena de estas últimas; la lista de reserva del Consejo Danés de los Refugiados ha logrado superar la capacidad para imprevistos y los asociados de las Naciones Unidas en general descubren que la diversidad de sus miembros (en cuanto a nacionalidades, idiomas y aptitudes profesionales) es una ventaja y proporciona un verdadero valor agregado⁶.

19. Estas asociaciones a menudo utilizan las disposiciones para expertos en misión para facilitar el despliegue, como lo hace la policía de las Naciones Unidas. Estas disposiciones han dado buenos resultados y el Grupo alienta la ampliación de su uso. Esto haría que las misiones tuvieran un número menos de funcionarios civiles de contratación internacional, con lo que se reducirían los costos y aumentaría la flexibilidad.

20. La Secretaría, sin embargo, a menudo no mantiene las asociaciones necesarias para hacer que el modelo funcione. En efecto, existe un nivel considerable de frustración con el carácter especial de las asociaciones con la Secretaría. Quienes poseen listas y los Estados Miembros, en el Norte y el Sur, dijeron que deseaban colaborar con las Naciones Unidas pero no podían encontrar la forma de hacerlo. No hay un punto de contacto fácil, ni para determinar de qué modo las capacidades de los posibles candidatos se corresponden con las necesidades inmediatas, ni para generar una relación de modo que puedan invertir en la satisfacción de necesidades de más largo plazo. Quienes suministran capacidad de manera voluntaria y sistemática no pueden asegurar acuerdos jurídicos estándar y deben renegociar, cada vez, las condiciones del despliegue.

21. Asimismo, los jefes de misión mencionaron que era poco probable que cada presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno entablara su propio conjunto de contactos con la amplia diversidad de capacidades existentes por medio de los Estados Miembros, la sociedad civil, y organizaciones regionales y subregionales. Todas estas partes (los Estados Miembros, quienes poseen listas y los dirigentes sobre el terreno) han pedido que se estableciera un mecanismo para gestionar su relación administrativa con las Naciones Unidas, un “mecanismo de acoplamiento” que facilite el establecimiento y funcionamiento de asociaciones con buenos resultados.

⁶ “External Evaluation of the DRC’s Stand-by Roster”, COWI, Bélgica; puede consultarse en: www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/1A_PDF/relief_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf.

22. En algunos casos, ha habido una demanda de equipos de expertos civiles que puedan trabajar juntos como una unidad, sea en apoyo de capacidades nacionales o para realizar tareas de importancia fundamental. En este caso, la Secretaría posee un mecanismo administrativo sólido, que se utiliza para colaborar con los Estados Miembros. Tras un pedido concreto de apoyo, los Estados Miembros proporcionan personal militar o de policía a las Naciones Unidas y reciben un reembolso fijado en una tasa uniforme, acordado en una carta de asistencia. Este mecanismo podría ampliarse para proporcionar equipos de civiles de los Estados Miembros, organizaciones regionales o centros de excelencia.

23. El Grupo observa que los Estados Miembros del Norte y el Sur han invertido recursos considerables en establecer asociaciones que han ayudado a generar la capacidad civil necesaria para responder en tiempos de crisis. Por ejemplo, las asociaciones de Noruega y la Unión Europea con la Unión Africana han mostrado las posibilidades de cooperación triangular, en que los fondos o expertos del Norte colaboran con los del Sur en apoyo de un tercer país; esto ocurrió en actividades como la asociación de Camboya y Timor-Leste en materia de coordinación de la asistencia financiada por el Organismo Japonés de Cooperación Internacional. Lo mismo ocurre con la cooperación entre Irlanda, Irlanda del Norte, Timor-Leste y Liberia sobre la función de la mujer en la paz y la seguridad. El hermanamiento entre ciudades o instituciones del Sur (como el facilitado por el PNUD entre el banco central de Kenya y su incipiente homólogo en Somalia) puede fomentar valiosas relaciones de largo plazo.

24. Otro modelo útil es la red del Mecanismo de respuesta rápida de justicia, un servicio multilateral de reserva que ofrece expertos en justicia penal y tiene asociados del Norte y el Sur en su estructura de gestión. Lleva a cabo actividades de capacitación tanto en el Norte como en el Sur y despliega un grupo de expertos diverso, por ejemplo, en apoyo de la investigación de las prisiones en Los Cayos (Haití).

25. La visión del Grupo Consultivo Superior es la de unas Naciones Unidas que funcionen por medio de asociaciones. Reconocer sus propias limitaciones no significa hacer menos. En cambio, requiere la difusión a nuevos asociados con nuevas capacidades y desarrollar un nuevo *modus operandi* en que un personal civil de las Naciones Unidas menos numeroso colabore con otros para dar una respuesta mejor y más rica.

26. Por consiguiente, el Grupo Consultivo Superior, en las recomendaciones 8 a 10, ofrece sugerencias para establecer un mecanismo que permita entablar asociaciones mundiales y profundice el acceso de las Naciones Unidas a una reserva mundial de capacidades.

Recomendaciones: Trabajar en una asociación mundial

27. Las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior son las siguientes:

Recomendación 8

Establecer un mecanismo para facilitar y administrar las asociaciones

A fin de aprovechar las capacidades mundiales existentes y las nuevas, las Naciones Unidas necesitan un mecanismo de acoplamiento para conectarse con

asociados externos. El Grupo recomienda que se establezca una Célula para las Asociaciones Civiles dentro del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en colaboración con el PNUD, que preste servicios a todas las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno en países afectados por conflictos. Esto sería coherente con la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno. La Célula:

a) *Conectaría las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno con los proveedores externos de capacidad.* La Célula proporcionaría a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales sobre el terreno y los coordinadores residentes un punto de contacto único, permitiéndoles encontrar, seleccionar y desplegar capacidades civiles en los Estados Miembros, organizaciones regionales y subregionales, organizaciones no gubernamentales y otros poseedores de listas, sobre la base de una definición de las necesidades basada en el terreno.

b) *Establecería relaciones de largo plazo con proveedores de capacidad externos.* La Célula prestaría apoyo a los coordinadores de los grupos que se proponen en la recomendación 11 para establecer mecanismos jurídicos y administrativos a fin de posibilitar el despliegue de capacidad de los participantes en los grupos (organizaciones regionales y subregionales, Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales, etc.) y otros agentes externos. También trabajaría con los coordinadores de los grupos y quienes proporcionan capacitación en las Naciones Unidas para asegurar que se cumplan las normas⁷. El Grupo insta a los Estados Miembros a que empiecen a desarrollar acuerdos formales con la Célula en cuanto resulte viable.

c) *Establecería normas para las disposiciones jurídicas.* La Célula, en colaboración con la Oficina de Asuntos Jurídicos y otros, debería elaborar memorandos de entendimiento normalizados para su uso con asociados nacionales, regionales y no gubernamentales, sobre la base de la experiencia del programa de asociaciones de colaboración relativo a personal de reserva de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la amplia experiencia de los organismos, fondos y programas.

d) *Administraría una lista interna para el despliegue rápido.* La Célula administraría una lista interna de las Naciones Unidas para el despliegue rápido en casos de crisis. En el anexo I se analiza en detalle la creación de una lista.

e) *Rendiría cuentas.* La Célula rendiría cuentas a los Estados Miembros por la diversidad geográfica y el equilibrio entre los géneros. La diversidad debería ser un requisito previo para toda asociación formal.

f) *Ofrecería sus servicios ampliamente.* En los casos en que los mecanismos existentes, en particular en los organismos, fondos y programas, son eficaces y suficientes, estos no deberían subsumirse en la Célula. Esta sería, sin embargo, un recurso disponible para la totalidad de las Naciones Unidas.

⁷ Entre los proveedores de las Naciones Unidas figuran el Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 9

Desarrollar un marco normativo de las Naciones Unidas para las asociaciones

A fin de que la Célula pueda funcionar eficazmente, el Grupo propone lo siguiente:

a) *Aclarar el uso de personal temporario y de emergencia.* Las resoluciones de la Asamblea General disponen que se utilizará personal proporcionado gratuitamente para aportar conocimientos técnicos de los que no se disponga en la Organización o prestar asistencia temporal y urgente⁸. Una aclaración administrativa emitida por el Secretario General de que en los 24 a 36 meses posteriores a un conflicto es adecuado contar con personal para proporcionar asistencia de carácter urgente proporcionaría la flexibilidad necesaria para que las asociaciones funcionen sin tropiezos⁹.

b) *Ampliar el uso de la modalidad de expertos en misión.* Esta modalidad permite que el personal que cuenta con los conocimientos especializados necesarios preste sus servicios a las Naciones Unidas, al tiempo que mantiene su vinculación con su carrera habitual. Es un instrumento poderoso para movilizar expertos, en particular del Sur global, y su ampliación ayudará a las Naciones Unidas a obtener las capacidades que necesitan.

c) *Desarrollar módulos de apoyo civiles.* Los recursos de los presupuestos de las misiones financiados con cuotas deberían poder utilizarse para financiar módulos de apoyo civiles. Un módulo de apoyo civil sería establecido por un Estado Miembro, una organización regional o un centro de excelencia cuando exista una necesidad clara y determinada sobre el terreno de un grupo de capacidades civiles especializadas. Estos módulos utilizarían el marco de las cartas de asistencia y se pondrían a disposición de todas las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno en que haya deficiencias críticas en las capacidades civiles.

d) *Prestar apoyo a una mayor cooperación triangular y Sur-Sur.* La cooperación Sur-Sur y los mecanismos triangulares proporcionan una asistencia de corto y más largo plazo fundamental después de los conflictos, como lo demuestran las diversas iniciativas en las que los donantes han realizado grandes inversiones. El marco existente dentro del PNUD para la cooperación Sur-Sur constituye un posible punto de referencia de mecanismos eficaces para esto. El Grupo alienta que se siga invirtiendo en estos mecanismos.

e) *Utilizar más eficazmente los voluntarios, en particular los Voluntarios de las Naciones Unidas.* El Grupo Consultivo Superior determinó que a menudo el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas era una fuente de capacidad diversa y que ya se había puesto a prueba sobre el terreno. Los dirigentes de las Naciones Unidas deberían aprovechar mejor los Voluntarios de las Naciones Unidas. En sectores donde se ha determinado que existen deficiencias en la capacidad, el Grupo alienta a los Voluntarios de las Naciones Unidas a elaborar listas especializadas. Otros mecanismos de voluntarios, como las actividades voluntarias basadas en la comunidad y las listas de voluntarios regionales y subregionales, también ofrecen una capacidad que puede resultar de utilidad.

⁸ Resoluciones 51/243 y 52/234.

⁹ Esta aclaración sustituiría el documento ST/AI/1999/6.

f) *Aumentar la colaboración con el sector privado.* Los expertos del sector privado, en particular en lo relativo a la gestión de los recursos naturales y el desarrollo del sector privado, podrían beneficiar a las comunidades afectadas por conflictos. La Célula para las Asociaciones Civiles, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, debería elaborar propuestas concretas con sus asociados para proporcionar capacidades civiles a las operaciones sobre el terreno en estos ámbitos, así como en otros en que puede encontrarse capacidad. El Grupo acoge con beneplácito el Desafío Financiero del Grupo de los 20 (G-20) para las pequeñas y medianas empresas, cuyo objetivo consistía en aumentar el acceso a soluciones de créditos que pueden reproducirse a escala para pequeñas empresas, ya que este es un problema particular en el ámbito del desarrollo del sector privado después de conflictos. Las Naciones Unidas deberían unirse a esta iniciativa y apoyarla.

g) *Crear centros de excelencia y prestar apoyo a los existentes.* Podrían desarrollarse centros de excelencia en los lugares donde existe una clara necesidad de capacidad. Estos centros podrían incluir a civiles con aptitudes muy especializadas y necesarias, como la coordinación de la asistencia, la administración pública y la reforma del sector de la seguridad. Ya existen organizaciones de este tipo, que colaboran con las Naciones Unidas en ámbitos como la justicia de transición, y este modelo debería ampliarse.

Recomendación 10

Mejorar los recursos de formación para la reserva mundial de proveedores de capacidad

El modelo de asociaciones se basa en un umbral mínimo de orientación común y apoyo para los agentes externos que procuran colaborar con las Naciones Unidas. A fin de contribuir a crear nuevos depósitos de capacidad y promover la adopción de normas en los existentes, sobre la base de los modelos utilizados con buenos resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz, el Grupo propone:

a) *Definir dónde se necesita capacitación.* El Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la Célula para las Asociaciones Civiles y los coordinadores de los grupos, designados en la recomendación 11, para determinar dónde se necesitan aptitudes y luego ofrecer capacitación o encontrar posibilidades externas de capacitación apropiadas.

b) *Definir estándares para la capacitación, quienes la imparten y quienes la reciben.* En cada ámbito, las Naciones Unidas necesitan normas claras para certificar la calidad. En los casos en que ya se ha empezado a trabajar, estos podrían desarrollarse internamente. En otros casos, se podría contribuir a definir estándares mundiales mediante asociaciones con universidades y otros agentes. Esta información debería compartirse ampliamente con centros de formación, universidades y agentes del sector privado.

c) *Crear un mecanismo de certificación.* El Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela

Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar un mecanismo formal de certificación de la capacitación, que funcione sobre la base de un principio de recuperación de los gastos, para garantizar que la calidad de los programas sea adecuada. Este mecanismo debería certificar programas y, con el tiempo, a los instructores. Esto se basa en la labor realizada para los centros de formación para el mantenimiento de la paz.

d) *Generar acceso a la formación*

i) *Hacer que los centros de capacitación para el mantenimiento de la paz puedan proporcionar una mejor capacitación a civiles.* Los centros de capacitación para el mantenimiento de la paz existentes pueden proporcionar una alternativa de bajo costo para proporcionar una mejor capacitación a civiles. La Asamblea General, en su resolución 49/37, instó a que se establecieran centros de capacitación en materia de mantenimiento de la paz en los planos nacional o regional, según proceda, para el personal militar y el personal civil. La prestación de apoyo financiero a los países del Sur global, junto con un riguroso mecanismo de certificación de instructores, podría contribuir a ampliar la cantidad y calidad de la formación para civiles que imparten estos centros.

ii) *Desarrollar redes mundiales de conocimientos.* Las redes profesionales en ámbitos especializados que abarcan el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución son las más apropiadas para desarrollar sistemas y prácticas de gestión de conocimientos. En los casos en que no existen redes de este tipo, habría que desarrollarlas y vincularlas a centros de excelencia y de capacitación.

iii) *Aprovechar los centros de excelencia.* Los centros de excelencia, mencionados en la recomendación 9, también podrían impartir capacitación. Se podrían encontrar en instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales o subregionales, gobiernos o incluso entidades de las Naciones Unidas. Cada centro debería difundir conocimientos entre las Naciones Unidas, el sector académico y la red de centros de capacitación civil. Podrían fomentar las redes profesionales, proporcionando plataformas para intercambiar conocimiento entre quienes imparten capacitación a civiles.

IV. Competencia técnica

28. Las Naciones Unidas tienen una función de privilegio en la gestión del conflicto armado, ya que actúan como mecanismo de respuesta inicial y también como órgano coordinador de medidas internacionales más amplias. Para cumplir debidamente esas funciones, el Consejo de Seguridad ha resaltado la necesidad de mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para llevar a cabo con éxito las actividades de planificación, establecimiento, despliegue, ejecución, seguimiento y evaluación, así como la transición y conclusión de las operaciones de mantenimiento de la paz, y ha reconocido la necesidad de contar con personal civil

experimentado, capacitado y equipado para ejecutar una respuesta amplia, integrada y flexible¹⁰.

29. Sin embargo, en una serie de estudios de investigación independientes sobre el terreno se ha llegado a la conclusión de que los sistemas actuales de las Naciones Unidas no pueden proporcionar rápidamente capacidades civiles que respondan a las necesidades nacionales ni tampoco hacer frente a circunstancias en constante evolución¹¹. Las consultas del Grupo así lo confirman. Esos problemas, que causan una frustración considerable, han sido objeto de deliberaciones recientes a nivel internacional en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Grupo de los Veinte y el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda.

30. El Grupo Consultivo Superior prevé unas Naciones Unidas modernas que puedan, por un lado, proporcionar las capacidades civiles esenciales de forma fiable y rápida y, por el otro, determinar la existencia de fallas en la capacidad y subsanarlas, haciendo uso tanto de sus propios y valiosos recursos como de los que le proporcionen sus asociados. Además, para aplicar esas capacidades de manera óptima sobre el terreno, las Naciones Unidas deben estar en condiciones de desplegar a líderes debidamente capacitados y responsables de su desempeño, del mismo modo que las Naciones Unidas son responsables ante los Estados Miembros por la ejecución de sus mandatos.

31. El Grupo explica seguidamente cómo cree que ello se pueda lograr. Sin embargo, subraya en primer lugar un requisito previo fundamental: que haya un sistema de recursos humanos en la Secretaría que pueda colocar al personal apropiado en el lugar y el momento adecuados en operaciones sobre el terreno de rápida evolución. En las conversaciones mantenidas con el personal directivo superior de las Naciones Unidas sobre el terreno, se dijo que los problemas de recursos humanos y la lentitud del proceso de contratación eran los principales problemas internos que obstaculizaban la aplicación de los mandatos.

32. Se trata, pues, de una cuestión fundamental en la estructura del sistema. Tal vez sea imposible formular un sistema de contratación que satisfaga plenamente los amplios requisitos del proceso de contratación de la Secretaría y brinde apoyo a operaciones sobre el terreno de gran escala que respondan a las necesidades; sin embargo, pueden adoptarse algunas medidas dentro de la estructura existente para resolver algunos de los problemas más acuciantes. En el anexo I se presenta un análisis de esas cuestiones y se formulan recomendaciones para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas de desplegar a sus propios expertos con los mejores resultados.

A. Capacidades esenciales

33. Las solicitudes de apoyo internacional luego de los conflictos se concentran fundamentalmente en cinco ámbitos: 1) seguridad básica; 2) procesos políticos

¹⁰ S/PRST/2010/18.

¹¹ Véanse, por ejemplo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *The Recruitment and Deployment of Civilian Capacity in Early Recovery*, 2010; Peace Dividend Trust, *Mapping the Demand for Deployed Civilian Capacity*, 2010; Eric Morris, *Conjuring Spirits from the Vasty Deep: A User's Guide to Proposals for Strengthening UN Civilian Capacity in Peace Operations* (Universidad de Stanford, 2010); y Centro de Cooperación Internacional, *Rapid Deployment of Civilians in Peace Operations and Recovering from War*, New York University, 2009.

inclusivos; 3) servicios sociales básicos; 4) funciones gubernamentales esenciales; y 5) revitalización económica¹². En el cuadro 1 se utilizan esos cinco ámbitos, así como investigaciones anteriores¹³, para definir un conjunto de tareas esenciales luego de los conflictos, tareas que son comunes a todas las situaciones posconflicto que el Grupo ha estudiado. También se determinan tres ámbitos intersectoriales, a saber, desarrollo de la capacidad, género y derechos humanos.

34. El Grupo Consultivo Superior examinó la capacidad actual en cada una de estas tareas esenciales y determinó la existencia de las siguientes deficiencias críticas de capacidad:

- a) En el ámbito de la seguridad básica: desarme, desmovilización y reintegración; policía; y reforma y gobernanza 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, gestión de los recursos naturales y desarrollo del sector privado.

35. Esta evaluación se ofrece con las siguientes salvedades:

- a) Los datos ofrecen una instantánea de un ámbito muy dinámico. Por otra parte, no existe certeza sobre el alcance y la posibilidad de despliegue de las capacidades, y bien puede haber deficiencias de capacidad que no estén incluidas en esa lista.
- b) En algunos ámbitos existe cierta capacidad, pero es insuficiente. Un ejemplo es el ámbito de las funciones gubernamentales esenciales, incluida la coordinación de las políticas y de la ayuda. En otros, simplemente tal vez no haya capacidad disponible, ni dentro ni fuera de las Naciones Unidas.
- c) La Secretaría utiliza grupos ocupacionales para la contratación que tienen poca semejanza con la realidad de las tareas correspondientes a los puestos. Es posible que a un funcionario encargado de conflictos ambientales se lo clasifique como parte del grupo de “asuntos civiles”, igual que a un integrante del equipo de apoyo al gobierno local. Los matices de las necesidades en las comunidades afectadas por los conflictos no se reflejan en los datos.

¹² A/63/881-S/2009/304, párr. 17.

¹³ Oficina Ejecutiva del Secretario General, “Inventario de la capacidad de las Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz”, 2006.

Cuadro 1
Tareas esenciales luego de los conflictos: grupos y subgrupos de actividad

<i>Seguridad básica</i>	<i>Procesos políticos inclusivos</i>	<i>Servicios básicos</i>	<i>Funciones gubernamentales esenciales</i>	<i>Revitalización económica</i>
Seguridad básica	Procesos políticos inclusivos	Actividades de ayuda humanitaria	Funciones gubernamentales esenciales	Revitalización económica
Reducción de la violencia en la comunidad	Procesos constitucionales	Agricultura	Políticas y coordinación de la ayuda	Generación de empleo
Desarme y desmovilización	Elecciones y procesos electorales	Coordinación y gestión de los campamentos	Lucha contra la corrupción	Gestión de los recursos naturales
Actividades relativas a las minas	Mediación, buenos oficios y solución de conflictos	Educación	Rama ejecutiva	Sector privado y desarrollo industrial
Policía	Apoyo a la sociedad civil	Recuperación temprana	Rama legislativa	Obras públicas e infraestructura
Protección de los civiles	Desarrollo de los partidos políticos	Refugio de emergencia	Gobernanza local	
Reforma y gobernanza del sector de la seguridad	Información pública y medios de comunicación	Salud	Reforma administrativa del sector público	
Delincuencia transnacional/lucha contra el terrorismo		Nutrición	Gestión de las finanzas públicas	
Justicia		Protección	Planificación urbana	
Instituciones penitenciarias		Agua, saneamiento e higiene		
Justicia penal				
Reforma judicial y legislativa				
Justicia transicional				
Desarrollo de la capacidad				
Género				
Derechos humanos				

d) A falta de un vocabulario y una tipología comunes en materia de capacidad, es imposible distinguir entre capacidades encaminadas a la sustitución y capacidades destinadas a la capacitación o a la enseñanza de competencias y conocimientos. Por ejemplo, en el ámbito del estado de derecho, el Grupo notó la necesidad de un cuerpo de magistrados de reserva para desplegar en los momentos inmediatamente posteriores a una crisis, y de una capacidad de formación de la judicatura nacional a largo plazo.

e) Se sabe que muchos agentes sostienen que poseen capacidad, tal vez con la esperanza de generar recursos. Esta puede ser una respuesta natural a la falta de coherencia entre los donantes. Cuando los donantes apoyan a diferentes agentes de las Naciones Unidas cuyo objetivo es ofrecer las mismas capacidades, los resultados suelen ser deficientes.

36. Una vez definidas esas tareas esenciales y las brechas críticas entre ellas, el Grupo pasó a considerar cómo podrían las Naciones Unidas mejorar la tarea de salvar esas brechas y proporcionar las capacidades esenciales de manera rápida y fiable. Primero, el Grupo comprobó que las dependencias más rápidas y versátiles en materia de capacidad civil de las Naciones Unidas incluyen a aquellas que, como el Servicio de Actividades relativas a las Minas y la División de Asistencia Electoral, funcionan como proveedores globales de servicios a clientes de todo el sistema. Segundo, observó que, en la esfera humanitaria, el enfoque de gestión por grupos ha servido para subsanar las brechas sectoriales, promover un liderazgo más fuerte y mejorar el estado de preparación y la capacidad de despliegue inicial¹⁴. Por el contrario, en ámbitos en los que no se aplica este enfoque, hay una falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades, y sobre los agentes que son responsables de asegurar la existencia de una capacidad suficiente para responder a la demanda prevista.

37. Por consiguiente, en la recomendación 11, el Grupo Consultivo Superior sugiere que el modelo de prestación global de servicios se haga extensivo a toda la labor de las Naciones Unidas luego de los conflictos y que se formen grupos y subgrupos para cada sector.

38. El modelo de gestión por grupos que se aplica en la esfera humanitaria no es perfectamente transferible a una situación posconflicto. La obligación de actuar como proveedor de última instancia no es adecuada, y no debería imitarse. En cambio, esos grupos, en colaboración con la Célula de asociaciones civiles, deberían:

a) Determinar las fuentes de capacidad y las brechas de capacidad de cada grupo, sobre la base del inventario de capacidad levantado para el presente informe¹⁵;

b) Proporcionar descripciones claras y específicas por sector de las ventajas comparativas, para priorizar los casos en que las Naciones Unidas deberían centrarse en fortalecer sus propias capacidades y aquellos en los que es más adecuado asociarse o subcontratar;

¹⁴ Instituto de Desarrollo de Ultramar, *Evaluation of the cluster approach*, 2008.

¹⁵ La descripción de la capacidad se puede consultar en www.civcapreview.org.

c) Fomentar una cultura de prestación global de servicios, para que el personal directivo sobre el terreno pueda acceder fácilmente a las capacidades que necesita;

d) Establecer un marco común de orientación y capacitación para los expertos que se desempeñan bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

B. Rendición de cuentas y capacidad directiva

39. La rendición de cuentas es vital para que las Naciones Unidas puedan cumplir con éxito las tareas que se les encomiendan en los mandatos y elevar al máximo la eficacia de las inversiones de los Estados Miembros en paz y seguridad.

Rendición de cuentas estratégica

40. El péndulo de la rendición de cuentas se ha desplazado demasiado hacia unos sistemas administrativos y de recursos humanos complejos y altamente regulados, y se ha distanciado de la misión fundamental, a saber, la aplicación de los mandatos conferidos por los Estados Miembros. Las auditorías siguen centrándose en el cumplimiento a nivel administrativo, más que en el cumplimiento sustantivo. La cultura resultante de aversión al riesgo con frecuencia es inadecuada para la labor de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto, que exige afrontar riesgos calculados. Muchas veces, la experimentación y la innovación son cruciales para la implementación exitosa de mandatos difíciles.

41. Transformar las estructuras de incentivos de las Naciones Unidas para que promuevan el cumplimiento de los mandatos y los buenos resultados operacionales, en lugar del cumplimiento administrativo, sigue siendo un objetivo crítico para la cultura de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros.

Rendición de cuentas operacional

42. En algunos casos, como en los de Liberia y Sierra Leona, el Grupo ha observado ejemplos de unas Naciones Unidas realmente “unidas en la acción”. En otros, en cambio, los resultados han sido deficientes. Si bien hay cuestiones de estructura en juego, ya que las entidades que gestionan a los agentes de las Naciones Unidas son diversas, el potencial para mejorar es significativo.

43. Un ámbito de especial preocupación es el del género. Si bien el Secretario General ha instado a sus directivos superiores a mejorar el equilibrio entre los géneros, el Grupo está decepcionado por los escasos indicios de que el personal superior sobre el terreno deba rendir cuentas sobre esta materia, ya sea en cuanto al equilibrio entre los géneros dentro de las propias filas de las Naciones Unidas, la inclusión en los procesos políticos, el despliegue de expertos en cuestiones de género o la preparación de presupuestos sensibles al género. El Grupo espera que ONU-Mujeres pueda ampliar la comprensión de cómo mejorar la igualdad entre los géneros sobre la base de los indicadores concretos de éxito expuestos en el informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad¹⁶.

¹⁶ S/2010/498.

Rendición de cuentas estructural

44. Las estructuras jerárquicas en las operaciones sobre el terreno suelen ser confusas y no guardan una clara relación con los mandatos y las tareas. En las misiones, en particular, hay una tensión marcada entre el componente de apoyo y el componente sustantivo y una falta de unidad en los esfuerzos. La situación actual, en la que el responsable de la aplicación exitosa del mandato no puede controlar el uso eficiente de los recursos de la misión, es insostenible.

45. Por consiguiente, en la recomendación 12, el Grupo Consultivo Superior hace una serie de sugerencias para mejorar la rendición de cuentas.

Capacidad directiva

46. Para finalizar, no todo el personal directivo superior sobre el terreno posee el conjunto de competencias necesario para gestionar las operaciones sobre el terreno. El Grupo toma nota de los esfuerzos de los Secretarios Generales Adjuntos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Asuntos Políticos, Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Administrador del PNUD encaminados a mejorar la calidad de la dirección sobre el terreno, en particular en lo referido a la rendición de cuentas y el establecimiento de la Sección de Nombramientos de Personal Directivo. El Jefe de Misión o el Coordinador Residente, como cabeza de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, es fundamental para el éxito de la misión, y el Grupo comparte la convicción de que debe estar debidamente capacitado y recibir el apoyo necesario para realizar esas tareas.

47. Por consiguiente, en la recomendación 13, el Grupo Consultivo Superior hace una serie de sugerencias para mejorar la capacidad directiva.

C. Recomendaciones: cumplir los mandatos con competencia técnica

48. Las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior son las siguientes:

Recomendación 11

Subsanar las deficiencias de las capacidades esenciales

a) *Establecer un sistema de grupos para ámbitos esenciales de actividad tras un conflicto.* Al igual que en el sistema humanitario, debería haber coordinadores de grupo para todos los ámbitos. En el cuadro 2 se proponen coordinadores de los grupos y subgrupos sobre la base de las capacidades existentes. Se ha incluido al Banco Mundial entre los coordinadores de grupo sugeridos debido a las capacidades sustantivas de este en diversos ámbitos. El Grupo abriga la esperanza de que el Banco considere la posibilidad de aceptar esas funciones, y sugiere que el asunto sea examinado lo antes posible por el Secretario General y el Presidente del Banco.

b) *Definir las capacidades y las carencias.* Sobre la base del inventario de capacidades realizado para el presente informe¹⁵, los coordinadores de grupos y subgrupos deben elaborar, en el término de 12 meses, una lista revisada de las fuentes de capacidad disponibles para el despliegue tras un conflicto, una tipología de las capacidades aplicable a sus ámbitos de acción y una lista de carencias en la capacidad. Los coordinadores de grupo deben determinar cuáles son las capacidades

esenciales de las Naciones Unidas, que deben fomentarse y mejorarse, y cuáles se deben obtener mediante asociaciones externas.

c) *Mantener la flexibilidad.* Como ocurre en el sistema humanitario, el Jefe de Misión o Coordinador Residente debería tener la libertad de recurrir al coordinador del grupo, si tiene una presencia local viable, o a otros mecanismos.

d) *Centrarse en el género como una cuestión intersectorial.* ONU-Mujeres, como el coordinador propuesto para el grupo sobre género, debe determinar, en conjunto con los miembros del grupo, los sectores en que se necesita competencia técnica especializada en género y en los que podría producir efectos concretos.

e) *Desarrollar las atribuciones para el modelo del proveedor global de servicios.* Los servicios que ofrecen los proveedores globales de servicios están disponibles para todo el sistema de las Naciones Unidas, lo que permite una respuesta institucional más flexible. El Grupo propone que los coordinadores de grupo adopten el modelo de los proveedores globales de servicios. Sin embargo, el modelo de la provisión global de servicios no está descrito de manera adecuada. El Comité de Políticas del Secretario General debe definir sus atribuciones, que deberían abarcar los siguientes ámbitos:

i) *Servicio:* de qué manera el proveedor global de servicios proporcionará sus servicios a las misiones dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos y las dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a los contextos fuera de las misiones, a los agentes regionales y a los Estados Miembros;

ii) *Asociaciones:* de qué manera el proveedor global de servicios colaborará con otras fuentes de capacidad dentro y fuera de las Naciones Unidas;

iii) *Divulgación, capacitación y normas:* de qué manera el proveedor global de servicios garantizará la diversidad, la pertinencia y la calidad.

f) *Invertir en la capacitación en competencias para responder a las crisis.* Existe una carencia de capacitación en las competencias pertinentes para responder a una crisis, agravada por la falta de acceso de las misiones políticas especiales sobre el terreno a la capacitación. El Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, dentro del marco del nuevo acuerdo, deben asegurar:

i) Que los coordinadores de grupo tengan apoyo técnico para determinar la disponibilidad externa de capacitación y, si fuere necesario, desarrollar la propia con el fin de mejorar la calidad de la capacidad y la posibilidad de certificar la calidad;

ii) Que las misiones políticas especiales sobre el terreno, los coordinadores residentes y su personal tengan acceso a una capacitación adecuada.

Recomendación 12

Crear una cultura de rendición de cuentas

a) *Aumentar la rendición de cuentas por la ejecución.* Los equipos directivos deben responder en forma colectiva por la aplicación de sus planes. Esto

ayudará a asegurar que los planes sean viables y a reducir la división entre los agentes de apoyo y los agentes sustantivos. Los directores de apoyo a las misiones deben participar en la planificación y ser reconocidos como agentes fundamentales dentro de la misión, responsables directamente ante los Jefes de Misión.

b) *Aumentar la rendición de cuentas por igualdad entre los géneros.* El Secretario General, por intermedio de ONU-Mujeres, debe alentar la realización de auditorías anuales independientes sobre los avances hacia la igualdad entre los géneros según los indicadores enunciados en su informe¹⁶, y hacer que su personal directivo superior le rinda cuentas de esos avances.

c) *Aumentar la rendición de cuentas por prestación de servicios.* La escala de la respuesta de las Naciones Unidas exige que diferentes partes del sistema trabajen en conjunto. Las estructuras de rendición de cuentas no exigen al personal directivo sobre el terreno que rinda cuentas sobre el trabajo en equipo, sobre todo cuando se trata de la prestación de servicios a otros agentes de las Naciones Unidas. En los acuerdos del personal directivo superior con el Secretario General se debería incluir la rendición de cuentas por la prestación de servicios.

d) *Crear una cultura de auditoría basada en los resultados con miras a posibilitar y mejorar la aplicación de los mandatos, más que simplemente a sancionar el incumplimiento administrativo.* El objetivo principal de las auditorías de las actividades sobre el terreno es asegurarse de que, dentro del contexto de las disposiciones fijadas por los Estados Miembros, los jefes de misión apliquen sus mandatos lo más eficaz y eficientemente posible. Las auditorías deberían ofrecer sugerencias proactivas sobre cómo hacerlo, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Esta es la continuación lógica y necesaria del cambio cultural que comenzó con la gestión basada en los resultados.

e) *Apoyar una tolerancia sistemática del riesgo.* El Grupo Consultivo Superior, si bien acoge con beneplácito la posible adopción de una plataforma de gestión de riesgos aplicable a todo el sistema, señala que ello debe poner al personal directivo en los países afectados por conflictos en condiciones de asumir mayores riesgos y gestionarlos de manera más eficaz. Las operaciones sobre el terreno en los países afectados por conflictos son muy diferentes de la labor cotidiana en la Sede y requieren un enfoque diferente del riesgo.

Recomendación 13

Capacidad directiva

a) *Capacitación para el personal directivo.* Además de la capacidad de evaluar debidamente la situación política y de la experiencia profesional, el personal directivo de las Naciones Unidas debe poseer el conocimiento administrativo necesario para gestionar de manera eficiente y eficaz la respuesta de las Naciones Unidas a los conflictos. En estos momentos, la falta de comprensión de las normas de las Naciones Unidas traba la capacidad del personal directivo sobre el terreno para hacer uso de la flexibilidad que existe dentro del sistema. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe fortalecer la capacitación de todo el personal directivo superior entrante (incluidos los Representantes Especiales, Ejecutivos y Adjuntos del Secretario General así como los Jefes de Estado Mayor) para asegurar que se abarquen en forma sustancial las cuestiones de apoyo (administrativo, financiero, en recursos humanos, en tecnología de la información y

las comunicaciones). Un curso de este tipo debe dictarse en conjunto con el Director de Apoyo a la Misión que corresponda a cada miembro del personal directivo para que puedan examinarse opciones específicas encaminadas a lograr una mejor respuesta de la misión. En esta capacitación también deberían incluirse las cuestiones relativas a la integración de la estructura de apoyo de las Naciones Unidas sobre el terreno entre las misiones y los organismos, fondos y programas.

b) *Selección basada en la competencia.* Los Estados Miembros deberían apoyar la iniciativa del Secretario General dirigida a mejorar el cuadro directivo de las Naciones Unidas mediante una selección basada en la competencia.

V. Agilidad

49. El personal directivo de las Naciones Unidas debe ser capaz de asignar los recursos de la manera más eficaz posible. A medida que evolucionan las situaciones y las necesidades cambian, debe ser capaz de reorientar los recursos. De lo contrario, las intervenciones internacionales continuarán proporcionando capacidades inapropiadas o sofocando las capacidades nacionales emergentes.

50. El Grupo Consultivo Superior prevé un sistema en que el Jefe de Misión o el Coordinador Residente asigne los recursos sobre la base de evaluaciones dinámicas de las necesidades. En las Naciones Unidas a menudo se preparan los planes cuando menos se sabe acerca de un país y sus capacidades. A continuación, se establece la asignación de recursos sobre la base de esos planes. A medida que se amplían los conocimientos y las competencias y los agentes nacionales pueden establecer las prioridades con mayor eficacia, las Naciones Unidas deben responder mediante la modificación de sus planes y presupuestos.

51. La idea del Grupo en este caso es que el Jefe de Misión o el Coordinador Residente procure obtener el concurso del actor con mayores ventajas comparativas, sea una organización no gubernamental nacional o internacional, una misión o un organismo, fondo o programa, y se ocupe de asegurar que ese actor tenga los recursos necesarios para responder a las necesidades. Se trata de un modelo simple para orientar las inversiones humanas y materiales hacia donde puedan producir mejores resultados.

52. Para financiar una respuesta de este tipo, las Naciones Unidas disponen tras un conflicto de tres clases de instrumentos: 1) cuotas, 2) fondos fiduciarios existentes y 3) nuevas contribuciones voluntarias. El sistema actual no permite que el personal directivo seleccione entre estos instrumentos y dirija los recursos al actor con las mayores ventajas comparativas. En cambio, el factor determinante de la capacidad civil es la disponibilidad de recursos. En ocasiones en que podría ser más adecuado utilizar la capacidad nacional, muchas veces se recurre a agentes internacionales más costosos.

Cuadro 2
Grupos y coordinadores de grupo

<i>Seguridad básica</i>		<i>Procesos políticos inclusivos</i>		<i>Servicios básicos</i>		<i>Funciones gubernamentales esenciales</i>		<i>Revitalización económica</i>	
<i>Grupos y subgrupos</i>	<i>Coordinador</i>	<i>Grupos y subgrupos</i>	<i>Coordinador</i>	<i>Grupos existentes</i>	<i>Coordinador</i>	<i>Grupos y subgrupos</i>	<i>Coordinador</i>	<i>Grupos y subgrupos</i>	<i>Coordinador</i>
Seguridad básica	DOMP	Procesos políticos inclusivos	DAP	Coordinación de asuntos humanitarios	OCAH	Funciones gubernamentales esenciales	PNUD	Revitalización económica	Banco Mundial
Reducción de la violencia en la comunidad	PNUD	Procesos constitucionales	DAP	Agricultura	FAO	Políticas y coordinación de la ayuda	PNUD	Generación de empleo	PNUD
Desarme y desmovilización	DOMP	Elecciones y procesos electorales	DAP	Coordinación y gestión de los campamentos	ACNUR	Lucha contra la corrupción	Banco Mundial	Gestión de los recursos naturales	PNUMA
Actividades relativas a las minas	DOMP	Mediación, buenos oficios y solución de conflictos	DAP	Educación	UNICEF	Poder ejecutivo	PNUD	Sector privado y desarrollo industrial	Banco Mundial
Policía	DOMP	Apoyo a la sociedad civil	PNUD	Recuperación temprana	PNUD	Poder legislativo	PNUD	Obras públicas e infraestructura	Banco Mundial
Protección de los civiles	DOMP	Desarrollo de los partidos políticos	PNUD	Refugio de emergencia	ACNUR	Gobernanza local	PNUD		
Reforma y gobernanza del sector de la seguridad	DOMP	Información pública y medios de comunicación	PNUD	Salud	OMS	Reforma de la administración pública	Banco Mundial		
Delincuencia transnacional/lucha contra el terrorismo	UNODC			Nutrición	UNICEF	Gestión de las finanzas públicas	Banco Mundial		

Seguridad básica		Procesos políticos inclusivos		Servicios básicos		Funciones gubernamentales esenciales		Revitalización económica	
Grupos y subgrupos	Coordinador	Grupos y subgrupos	Coordinador	Grupos existentes	Coordinador	Grupos y subgrupos	Coordinador	Grupos y subgrupos	Coordinador
Justicia	PNUD			Protección	ACNUR	Planificación urbana	ONU-Hábitat		
Instituciones penitenciarias	DOMP			Agua, saneamiento e higiene	UNICEF				
Justicia penal	PNUD								
Reforma judicial y legislativa	PNUD								
Justicia transicional	ACNUDH								
Desarrollo de la capacidad								PNUD	
Género								ONU-Mujeres	
Derechos humanos								ACNUDH	

Abreviaturas: DAP, Departamento de Asuntos Políticos; DOMP, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; OCAH, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; ACNUR, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; OMS, Organización Mundial de la Salud.

53. Las recomendaciones sobre mecanismos de asociación eficaz y capacitación para el personal directivo de las misiones funcionarán mejor si se vinculan a la capacidad de orientar los recursos en respuesta a las necesidades. Las misiones más pequeñas deberán ser más flexibles. En opinión del Grupo, se deben superar cuatro obstáculos.

54. Primero, la gestión de la financiación voluntaria nueva suele ser un proceso lento e impredecible. En el caso de los organismos, fondos y programas, los recursos extrapresupuestarios destinados a proyectos específicos deben reunirse antes de que puedan comenzar las actividades. Se retarda así el inicio de tareas críticas para la consolidación de la paz en los momentos inmediatamente posteriores a un conflicto.

55. Para reducir esa demora, el Mecanismo de financiación del capital de explotación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) utiliza capital de explotación para conceder préstamos a los programas sobre el terreno como anticipo de las contribuciones previstas, a fin de acelerar la ejecución. En su primer año completo de funcionamiento (2005), el Mecanismo de financiación del capital de explotación permitió al PMA llegar oportunamente a 8,2 millones de beneficiarios adicionales, y lograr economías directas por valor de 20,4 millones de dólares. Para lograr el mismo efecto, se estima que se habrían necesitado 75 millones de dólares adicionales de contribuciones en efectivo a comienzos de 2005. Desde entonces, este Servicio ha prestado 1.020 millones de dólares con excelentes resultados y sin pasos a pérdidas y ganancias, y ha acelerado el plazo de ejecución en 57 días. Sería útil ampliar este enfoque a otras entidades de las Naciones Unidas financiadas con contribuciones voluntarias.

56. Segundo, los fondos fiduciarios existentes muchas veces no pueden hacer desembolsos directos a las misiones. Por ejemplo, el Fondo para la Consolidación de la Paz tiene como tarea financiar “actividades de consolidación de la paz que contribuyan directamente a la estabilización después de un conflicto y a reforzar la capacidad de los gobiernos, las instituciones nacionales y locales y las autoridades de transición u otras autoridades competentes¹⁷. En la práctica, sin embargo, el Fondo para la Consolidación de la Paz no puede apoyar a las operaciones de mantenimiento de la paz o a las misiones políticas especiales. Esto se debe a que la Secretaría cobra una tasa de gastos generales del 13%, que excede el tope del 7% del Fondo para gastos generales. Esa limitación impide el uso de las capacidades de la misión, incluso en los casos en que las misiones tienen una ventaja comparativa o activos desplegados preexistentes.

57. Tercero, estas corrientes de financiación no allegan recursos adecuados para las actividades programáticas necesarias para cumplir los mandatos. Si los mandatos del Consejo de Seguridad comprenden tareas que los Estados Miembros consideran esenciales para la estabilidad, no tiene sentido que las Naciones Unidas no puedan asegurar la financiación necesaria para poner en práctica esos mandatos. El sistema actual proporciona financiación con cargo a cuotas principalmente para las porciones del mandato relacionadas con la seguridad y el personal civil. Para la programación relacionada con las tareas encomendadas por mandato, las Naciones Unidas siguen dependiendo de una financiación voluntaria lenta y menos previsible. Por ejemplo, la capacidad permanente de policía puede desplegar personal

¹⁷ Véase A/63/818, anexo.

especializado a corto plazo. Sin embargo, el despliegue se realiza sin acceso a los fondos de los programas, y no es posible proporcionar la formación básica y la capacidad operativa a sus homólogos nacionales, circunstancia que limita grandemente su eficacia. Esta es una fuente común de preocupación para las comunidades afectadas por conflictos, que perciben que se pierde la oportunidad de dar una respuesta en momento oportuno, cuando los dividendos de la paz son cruciales.

58. Cuarto, hay una falta de flexibilidad en el uso de todos estos instrumentos. Los Estados Miembros esperan que los jefes de misión colaboren con las autoridades nacionales para apoyar la estabilidad. Sin embargo, no pueden movilizar fácilmente los recursos fiscales o humanos de una zona a otra, incluso cuando el Gobierno y el Jefe de la Misión creen que ello contribuiría a una mayor estabilidad. El resultado es la ineficiencia. Por ejemplo, si un programa de reducción de la violencia comunitaria proporcionaría una mayor estabilidad en combinación con los activos militares y de policía de las Naciones Unidas, el Jefe de Misión debería tener la opción de tomar una decisión teniendo en cuenta esa circunstancia. El Grupo ha observado que, aun si los Estados Miembros han acordado dar flexibilidad para la asignación de recursos, esta flexibilidad no siempre se utiliza. Los sistemas y la cultura de la Organización la restringen, incluso cuando los Estados Miembros no lo hacen.

59. Por otra parte, pero con sentido de urgencia, el Grupo hace notar que las misiones políticas especiales sobre el terreno siguen estando incluidas en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Por lo tanto, carecen de los sistemas de apoyo y las herramientas operacionales necesarias para actuar en entornos cada vez más difíciles, durante plazos más largos. Esta categorización a menudo se opone a la flexibilidad que requieren estas operaciones sobre el terreno y limita su eficacia. La Asamblea General ha reconocido que se necesitan mejores sistemas de apoyo, y ha encomendado al Secretario General que realice un examen en 2011 ¹⁸.

60. En la recomendación 14, el Grupo Consultivo Superior sugiere crear flexibilidad y fungibilidad dentro de las Naciones Unidas para permitir una respuesta más ágil.

Recomendaciones: Agilidad frente al cambio

61. Las recomendaciones del Grupo Consultivo Superior son las siguientes:

Recomendación 14

Posibilitar una respuesta más ágil ante los conflictos

a) *Crear la flexibilidad necesaria para orientar la capacidad hacia las necesidades.* El personal directivo de las Naciones Unidas sobre el terreno debe poder responder a crisis y a circunstancias cambiantes. Para ello, debe poder disponer de los recursos de manera flexible. Por consiguiente, dentro de la dotación de recursos aprobada por la Asamblea General, el Grupo propone que los jefes de misión puedan reasignar hasta el 20% de los recursos dentro del renglón presupuestario al personal civil, debiendo presentar únicamente una justificación a

¹⁸ Resolución 65/259, sección XIII.

posteriori (equivalente en promedio a menos del 5% del presupuesto total de una operación de mantenimiento de la paz). Esa medida permitiría un mayor uso de los paquetes de apoyo civil y la modalidad de expertos en misión para subsanar deficiencias críticas de la capacidad.

b) *Usar el principio de las ventajas comparativas para aplicar los mandatos.* Solo un número limitado de tareas debe ser realizado directamente mediante operaciones dirigidas por la Secretaría. Siempre que sea práctico y viable, esas tareas corresponden a las capacidades locales. Cuando existan capacidades fuera de una misión, ya sea en los organismos, fondos y programas o en otra parte, que tengan una ventaja comparativa para la ejecución de una tarea encomendada por el Consejo de Seguridad, el Jefe de Misión debe poder dirigir los fondos a ese actor. Las Naciones Unidas deben disponer por escrito que los jefes de misión tengan la flexibilidad, autoridad y responsabilidad para aplicar ese principio.

c) *Permitir a las misiones realizar tareas incluidas en los programas.* Cuando, como en el ejemplo citado, las capacidades civiles dentro de la misión tengan una ventaja comparativa en la ejecución de una tarea encomendada, los jefes de misión deben tener la posibilidad de proporcionar los fondos necesarios para los programas con cargo a las cuotas, dentro de la dotación de recursos aprobada por la Asamblea General. Cuando las misiones se encarguen de actividades programáticas, deben especificar plazos y los mecanismos de sucesión. Instamos a la Asamblea General a que amplíe esa iniciativa a futuras misiones habida cuenta de los ejemplos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y de otras que han logrado buenos resultados.

d) *Elaborar una orientación sólida para el personal directivo superior.* La orientación y la capacitación necesarias para ello deberían formar parte, en todos los casos, de la capacitación del personal directivo superior. A falta de una orientación clara, el personal de la misión y los directores de apoyo a la misión pecan de exceso de prudencia, lo que puede llevar a que se pierda la oportunidad de producir un mayor efecto y lograr una mayor eficiencia.

e) *Reconocer que se necesita flexibilidad durante la puesta en marcha de la misión.* Conforme a los procesos presupuestarios actuales, las misiones deben proyectar sus necesidades con 18 a 24 meses de anticipación. Esto no es viable en el volátil escenario que sigue a un conflicto. En cambio, durante la etapa de puesta en marcha de una misión, la Secretaría debería proponer a los órganos legislativos unos presupuestos más genéricos. El presupuesto definitivo debería formularse una vez que estuvieran claras las prioridades nacionales. El Grupo insta a los Estados Miembros a aceptar que esa evolución es la norma y no la excepción para las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno luego de los conflictos.

f) *Armonizar los gastos generales de los fondos fiduciarios para todas las Naciones Unidas.* La punitiva tasa vigente del 13% para los gastos generales en el caso de los fondos fiduciarios de misiones gestionados por la Secretaría tiene un efecto disuasorio a la hora de asignar recursos en función de las ventajas comparativas. Una tasa común para los gastos generales sería más eficaz y alentaría la asignación nacional de los recursos. Se sugiere una tasa del 7%, acorde con los fondos fiduciarios de donantes múltiples gestionados por el PNUD. En el futuro, los gastos generales podrían reducirse aún más mediante unas economías de escala apropiadas. El Contralor debe revisar las modalidades de gestión de los fondos fiduciarios de las misiones a fin de actualizarlos de cara a las operaciones luego de

los conflictos. Esto permitiría que, entre otras cosas, el Fondo de Consolidación de la Paz se convirtiera en una fuente de financiación adicional y complementaria a las cuotas en una primera etapa, lo que permitiría aprovechar las capacidades civiles dentro de las misiones de las Naciones Unidas.

g) *Mejorar el acceso a una financiación de respuesta rápida para los organismos, fondos y programas.* Ello debería incluir tanto elementos del Mecanismo de financiación del capital de explotación del Programa Mundial de Alimentos que se describió anteriormente, como modelos basados en los servicios internos de crédito y procedimientos de vía rápida del PNUD. Los organismos, fondos y programas deberían presentar una recomendación formal a sus respectivas Juntas dentro de los 12 meses siguientes a la presentación del presente informe. El Grupo espera que el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo puedan facilitar ese proceso.

VI. Conclusiones

62. En los países que emergen de un conflicto, los procesos políticos, de seguridad y de desarrollo se refuerzan entre sí para construir una paz duradera. Con todo, la creación de compartimientos estancos para el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y los asuntos políticos, y la asignación de departamentos y modalidades de financiación en función de esas divisiones arbitrarias, constriñen la capacidad de las Naciones Unidas de desplegar las capacidades correctas en el momento justo y de ajustarlas en consonancia con los cambios en las necesidades.

63. El Secretario General señaló recientemente al Consejo de Seguridad que “debemos ir más allá de la idea de una secuencia clara entre el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz. Esas herramientas deben desplegarse de manera integrada, no aislada. Los conflictos rara vez siguen un camino claro. Tenemos que seguir evolucionando hacia una estructura de respuesta más rápida y flexible que nos permita adaptar nuestra asistencia a las necesidades reales e inmediatas sobre el terreno”¹⁹.

64. Eliminar los problemas de capacidad de las Naciones Unidas es un paso necesario hacia esa transformación. Las Naciones Unidas deben poseer la competencia técnica necesaria para responder a los conflictos. El Grupo se hace eco aquí de las palabras del Asesor Especial del Secretario General, Sr. Lakhdar Brahimi, a la Asamblea General el 22 de junio de 2010, en las que reiteró:

... su llamado a invertir en sistemas que atrajeran a los mejores y más brillantes líderes y expertos civiles al servicio sobre el terreno. Nada podría reemplazar al hecho de poder tener a las personas adecuadas en los puestos correctos en el momento justo, y solo durante el tiempo que fuese necesario. Muchos veteranos del mantenimiento de la paz habían expresado [al Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas] su opinión de que el sistema de personal civil no estaba funcionando para las misiones, como tampoco para el propio personal. Decían que si había un solo problema que solucionar, era este. Diez años después, su temor era que muchos siguieran teniendo la misma opinión. ¿Por qué persistía el problema?

¹⁹ Véase S/PV.6389.

65. A pesar de la persistencia del problema, el Grupo observó que había interés en cambiar la cultura de las Naciones Unidas y establecer sistemas más pequeños, ágiles y eficaces en función de los costos. Las Naciones Unidas deben evolucionar para ofrecer las capacidades civiles que necesitan los Estados afectados por conflictos. A juicio del Grupo, el principio de implicación nacional y el espíritu de asociación pueden ayudar a guiar a los Estados Miembros y a las Naciones Unidas en esa evolución. Esas ideas son fundamentales para la empresa común de hacer posible que los países más pobres del mundo construyan una paz duradera y logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque no haya una sola manera de lograrlo, seguramente hay maneras mejores.

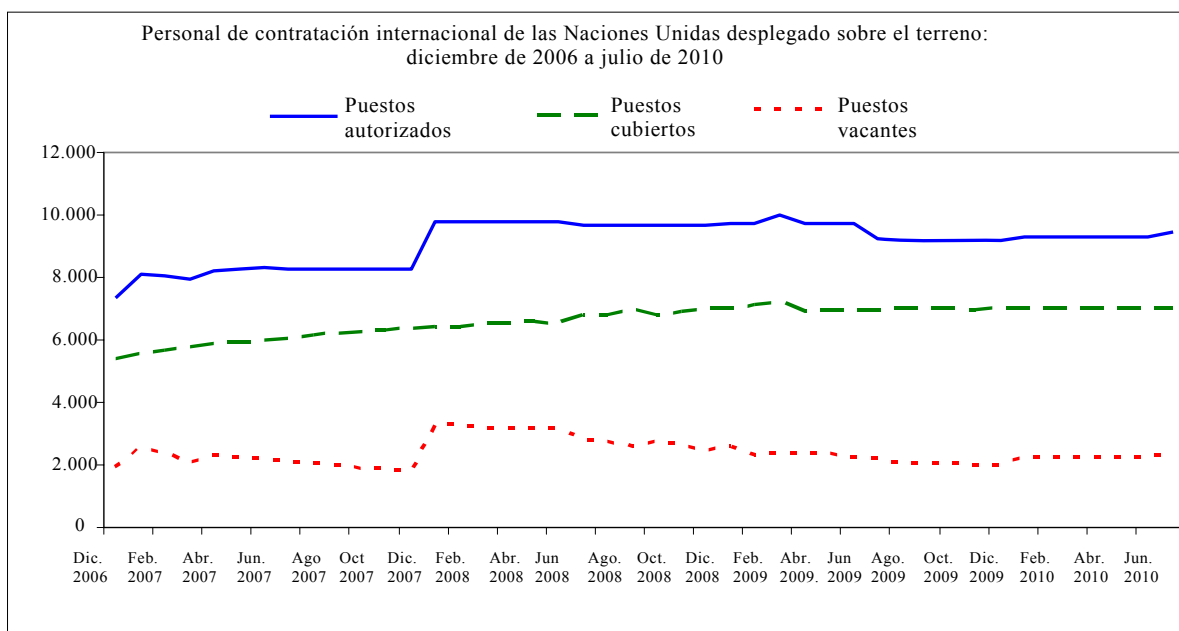
66. Por último, los miembros del Grupo Consultivo Superior agradecen al Secretario General esta oportunidad. Ha sido un enorme privilegio colaborar con quienes tantas veces arriesgan tanto al servicio de la paz. El Grupo espera que el presente informe y sus recomendaciones de cambio les sean de alguna utilidad.

Anexo I

Los recursos humanos en las Naciones Unidas

1. Los sistemas de gestión de los recursos humanos en la Secretaría de las Naciones Unidas fueron concebidos para atender las necesidades de una función pública de carrera, en la que el ámbito de trabajo, el número de funcionarios y las competencias necesarias son previsibles. Las operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas, en cambio, constituyen un desafío totalmente diferente. De dichas operaciones se espera que ejecuten unos mandatos difíciles y pluridimensionales, en unos entornos posconflicto inestables, con el fin de consolidar la paz y la estabilidad. Cada contexto es diferente. Cada contexto requiere su propia combinación de capacidades, competencias especializadas y experiencias civiles para atender las necesidades locales específicas. Además, para que los mandatos se ejecuten con éxito, dichas capacidades se deben desplegar rápidamente, en cuanto sea posible e inmediatamente después de un conflicto.
2. El presente anexo —y el informe del que forma parte— no puede resolver esa tensión. Bien podría decirse que es imposible concebir un régimen de contratación que pueda, a la vez, satisfacer las necesidades de contratación en la Sede y apoyar operaciones sobre el terreno de gran escala y en rápida evolución. En cambio, en el análisis del Grupo, sustentado en una amplia colaboración con la Secretaría, la comunidad de prácticas de consolidación de la paz, las visitas y entrevistas sobre el terreno se proponen algunas medidas que podrían facilitar la tarea.
3. En 2000, en el informe Brahimi se instó a que se introdujeran mejoras en los sistemas de recursos humanos de la Secretaría^a. Tras diez años de esfuerzos, resulta evidente que la Secretaría no ha logrado crear un sistema funcional y fiable que le permita dotar a las operaciones sobre el terreno del personal apropiado, en el lugar y el momento adecuados. En cambio, los organismos, fondos y programas han logrado transformarse, y en la mayoría de los casos ya pueden dotarse de unos cuadros de personal flexibles y aptos para la labor sobre el terreno.
4. Según señalaron al Grupo algunos altos funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno, los problemas relacionados con los recursos humanos, especialmente el ritmo de contratación extraordinariamente lento, constituyen los mayores retos internos que enfrenta la ejecución de los mandatos.
5. El examen rápido de la dotación de personal sobre el terreno de la Secretaría en los últimos cinco años refuerza esa conclusión. En el gráfico *infra* se muestran el número de personal civil autorizado, las vacantes y la magnitud de la fuerza de trabajo de la Secretaría. Llama la atención que, a pesar de que las cifras de puestos autorizados y vacantes se hallan sincronizadas casi a la perfección, la magnitud de la fuerza de trabajo crece en una proporción casi constante. Ello sugiere que el actual régimen de contratación y despliegue tiene dificultades para responder a los cambios súbitos en la demanda planteados por la puesta en marcha de una misión u otros aumentos repentinos de las necesidades de personal.

^a Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305–S/2000/809), especialmente la recomendación 11.

Puestos autorizados, vacantes y personal total de las Naciones Unidas, 2006-2010

6. El actual ciclo de reforma de la gestión de los recursos humanos en la Secretaría comenzó con las mejores intenciones: crear un sistema más sólido, equitativo y rápido. Sin embargo, casi todos los participantes en el debate que trabajan sobre el terreno concuerdan en que ahora es más difícil, y no más fácil desplegar personal apropiado —y en el momento oportuno— para desempeñarse sobre el terreno. Las reformas, en vez de crear incentivos para la movilidad, han logrado que para el personal de la Sede sea mucho menos atractivo trasladarse al terreno. Los participantes señalaron que “los procesos de contratación se demoran hasta un año, en tanto las necesidades de un entorno operativo fluido y complejo son inmediatas; en casos de crisis, real o anticipada, para cuando las organizaciones pueden enviar personal cualificado sobre el terreno, o bien es demasiado tarde (los peores efectos de la crisis ya se han manifestado), o bien el empleado potencial ya no está disponible o interesado”^b.

7. Los actuales procesos de contratación y despliegue son complicados para los clientes tanto si se define al cliente como la entidad que busca personal o como el solicitante de empleo. El sistema es opaco y difícil de seguir, y ofrece poca información sobre el punto del proceso de contratación en el que se halla un solicitante en un momento dado. Estas circunstancias, unidas a un proceso de contratación que dura, por término medio, más de seis meses, dificulta mucho que las Naciones Unidas puedan contratar a los mejores y más brillantes. De hecho, un alto funcionario de las Naciones Unidas señaló que “después de que los mejores y más brillantes abandonan, a menudo contratamos lo que queda”.

^b Véase Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, “Resumen de las respuestas a la primera y la segunda parte de un debate electrónico sobre el examen de las capacidades civiles internacionales de las Naciones Unidas”, 2010, que se puede consultar en www.civcap.info/community-of-practice/e-discussions.html.

8. La Secretaría continúa utilizando un proceso único, largo y arduo para todas las fases del ciclo de recursos humanos: contratación, traslados laterales y ascensos, una desventaja importante cuando se trata de reasignar rápidamente, en respuesta a las necesidades, a personal que ya ha sido autorizado e investigado, y resulta desalentador para el funcionario deseoso de ascender o mejorar sus perspectivas de carrera. El sistema de establecimiento de una lista, de reciente aplicación, podría ayudar a este respecto, pero todavía es demasiado pronto para saber si será así. El Grupo ha recomendado, en la recomendación 13 a) *supra*, que se capacite mejor al personal directivo sobre cómo utilizar el sistema de recursos humanos. No obstante, para que se haga realidad la visión del Secretario General de una Secretaría mundial y unificada, el Grupo estima que se deben utilizar enfoques diferenciados en consonancia con el ritmo operacional de las Naciones Unidas sobre el terreno, y con las necesidades de la Sede.

9. El sistema de contratación, además de lento, carece de capacidad de cubrir necesidades muy especializadas. Se ha dicho de él que es un mecanismo “al por mayor”, concebido para tamizar un gran número de solicitudes presentadas para fines generales. Sin embargo, cada vez más, la naturaleza contextual de los conflictos crea una demanda de personal especializado en consolidación de la paz (por ejemplo, gestión de los recursos naturales en Liberia, lucha contra la droga y la delincuencia organizada en Guinea-Bissau o gestión de las tierras en Darfur). El sistema no puede satisfacer estas demandas.

10. Esto es menos cierto para los organismos especializados, que tienen unos mandatos técnicos concretos y cuentan con unas redes profesionales más sólidas. Han demostrado, por ejemplo, que pueden enviar a Liberia a un especialista en gestión integrada de las plagas del África Occidental en un plazo muy breve. Sin embargo, incluso en los casos en que se dispone de capacidades muy especializadas en los organismos, fondos y programas, la Secretaría carece de unos mecanismos rápidos y sencillos que le permitan servirse de esas capacidades, ya sea mediante la contratación temporaria o la subcontratación de funciones.

11. La Secretaría no está alcanzando sus propios objetivos de diversidad, especialmente en relación con el género. Hay pruebas de que el personal femenino está menos satisfecho que sus colegas masculinos en relación con las oportunidades para el desarrollo de su carrera, la experiencia laboral y las condiciones de servicio^c. Las mujeres que se separan de la Secretaría son, por término medio, cinco años más jóvenes que los hombres que lo hacen^c. Se trata de un problema de especial importancia, ya que la Secretaría tiene un problema de envejecimiento: la edad media del personal de categoría P-1 es de 32,1 años, mientras que la del de categoría P-2 es de 34,5 años y la del de categoría P-3 de 39,2 años, y solo el 1,6% del personal tiene menos de 30 años. En las categorías superiores, la desigualdad de género continúa siendo patente. Más del 70% del personal de categoría P-5 o categorías superiores son hombres, mientras que en las categorías P-4 y P-3 el 64% y el 58% son hombres, respectivamente^d. Estos datos sugieren la hipótesis de que la Secretaría no logra conservar personal femenino. En la recomendación 12 b) *supra*, el Grupo ha recomendado que se refuerce la rendición de cuentas en relación con el logro de las metas de género, cosa que tiene carácter imperativo.

^c Oficina de Gestión de Recursos Humanos, Informe sobre el cuestionario de fin de servicio, 26 de febrero de 2009.

^d A/65/350, cuadro 9.

12. El Grupo observa, sin embargo, que el sistema de contratación ha logrado preservar la diversidad geográfica, y que más del 60% del personal sobre el terreno de la Secretaría procede del Sur Global.

13. La Secretaría necesita, en general, estar en condiciones de reconocer, contratar, recompensar y retener talentos. El sistema actual no logra hacerlo. El determinante primario de la categoría, en cambio, es el número de años de experiencia. La experiencia externa y en el sector privado parece ser objeto de una devaluación arbitraria, y la calidad y pertinencia de la experiencia no cuentan.

14. También resulta evidente que el actual sistema de recursos humanos tropieza con dificultades en cuanto al personal de desempeño insuficiente. Ello se debe tanto a los incentivos deficientes que ya se han descrito como a un engorroso sistema de justicia. En el actual clima fiscal, en que la austeridad está a la orden del día, las Naciones Unidas deben rendir cuentas ante los Estados Miembros y separar del servicio al personal que no rinda lo suficiente.

Recomendaciones

15. El Grupo Consultivo Superior formula una serie de recomendaciones para poner al sistema de recursos humanos de la Secretaría en condiciones de ofrecer las capacidades necesarias para la respuesta después de un conflicto:

Recomendación 15

Establecer unas trayectorias de carrera más atractivas para retener al personal con talento e invertir en él

a) *Ampliar el programa experimental de rotación entre la Secretaría, los organismos, los fondos y los programas.* A pesar de que los organismos, fondos y programas cuentan con unas competencias muy especializadas, también pueden dar cabida a generalistas con competencias similares a las de los funcionarios de la Secretaría. El Grupo recomienda que se amplíe la iniciativa voluntaria de intercambio en redes, que ya está en marcha y que alienta dicha rotación.

b) *Ampliar los requisitos de movilidad y ponderar favorablemente la experiencia fuera de la Secretaría.* El Grupo acoge con satisfacción la reciente introducción de requisitos de movilidad para el avance en la carrera. Observa con preocupación, sin embargo, que el servicio en beneficio de agentes de las Naciones Unidas distintos de la Secretaría no cuenta como experiencia sobre el terreno. El servicio sobre el terreno en beneficio de cualquier actor de la Naciones Unidas —o, en verdad, todo servicio sobre el terreno fuera de las Naciones Unidas— debería tenerse en cuenta para los requisitos de movilidad de cualquier entidad de las Naciones Unidas, y se debería alentar oficialmente. También se justifica sobradamente que se aplique una política de movilidad más sólida, que quizás imponga requisitos de movilidad para todos los puestos de categoría P-4 o categorías superiores en el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La adopción de un enfoque diferenciado para el personal sobre el terreno ofrece una inversión de rentabilidad particularmente elevada en el ámbito de las políticas de movilidad y rotación.

c) *Mejorar la calidad de la capacitación.* La capacidad de las Naciones Unidas para retener a su personal clave e invertir en él se ha visto perjudicada por la ausencia de un sistema estructurado de formación para el personal operacional y también por la insuficiente prioridad concedida al desarrollo profesional. El Grupo acoge con satisfacción las iniciativas en marcha encaminadas a establecer entornos de formación para el personal operacional. El Grupo insta a las dependencias sustantivas a que dediquen recursos a la capacitación y mejoren, por tanto, su calidad y pertinencia.

d) *Disponer que todo el personal que participe en el futuro programa de jóvenes profesionales sea desplegado sobre el terreno en su primera o segunda rotación.* Los cambios que se proponen en el programa supondrían una valiosa experiencia sobre el terreno para el personal subalterno al inicio de su carrera, lo que aumentaría la movilidad y contribuiría al desarrollo de una cultura institucional de la Secretaría más orientada hacia el servicio sobre el terreno; al propio tiempo, aportaría nuevas ideas al terreno. El Grupo acoge con beneplácito esa iniciativa y espera que se aplique sin tardanza.

e) *Elaborar un programa de carrera acelerada.* El Grupo insta a la Secretaría a que elabore un programa de carrera acelerada con la mira de reconocer, fomentar y retener el talento excepcional. Al mismo tiempo, la Secretaría debería establecer un auténtico sistema de gestión de la actuación profesional que proporcionara una rendición de cuentas de 360 grados y que permitiera separar del servicio al personal que no rinda lo suficiente.

Recomendación 16

Dar más prioridad al bienestar del personal

a) *Crear entornos de trabajo favorables a la familia.* Un funcionario superior dijo que las Naciones Unidas no eran un “entorno de trabajo favorable a la familia”. El Grupo acoge con satisfacción la labor en curso para armonizar la clasificación de los lugares de destino invirtiendo la tendencia de que casi todas las operaciones sobre el terreno dirigidas por la Secretaría sean consideradas como misiones no aptas para familias. Las Naciones Unidas deberían esforzarse más por crear un entorno de trabajo más favorable al personal y a las familias, entre otras cosas mediante i) el apoyo al traslado de los familiares a países cercanos durante el servicio en los lugares de destino no aptos para familias, incluido el apoyo para la obtención de los visados de dichos familiares; ii) los despliegues conjuntos sobre el terreno de las parejas constituidas. En el sector privado, esos programas son la norma^c.

b) *Invertir en el bienestar del personal.* En algunos de los entornos operativos más difíciles de las Naciones Unidas, no se ha prestado atención suficiente a la prestación de servicios básicos para el bienestar del personal. El personal sobre el terreno de todos los niveles dijo al Grupo que la ausencia de condiciones sanitarias dignas, una vivienda satisfactoria e instalaciones recreativas

^c Véanse, por ejemplo, “Better benchmarks for global mobility” (Mercer Consulting), disponible en www.mercer.com/articles/1377480; o la norma del sector privado “Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees”, que se puede adquirir en <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>; o “Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relations”, en *International HR Journal*, invierno de 1997.

básicas afectaban negativamente a las tasas de retención, especialmente por lo que se refiere a las mujeres. Si no se garantiza el acceso a la electricidad, agua potable, una nutrición adecuada e Internet, las Naciones Unidas tendrán dificultades para atraer a nuevos candidatos.

c) *Abordar las preocupaciones en materia de seguridad.* Las preocupaciones en materia de seguridad siguen en aumento. Debería hacerse todo lo posible por adoptar medidas de mitigación de riesgos y elevar la remuneración para conservar al personal clave; sin embargo, el Grupo prevé que continuará siendo un problema atraer a personal de alta calidad para prestar servicio en los destinos más difíciles.

Recomendación 17

Elaborar una política sobre despliegue rápido

a) *Elaborar un modelo de “emergencia institucional”.* En casos de emergencia, como el terremoto de Haití, el Secretario General tiene que estar en condiciones de contratar a personal nuevo, realizar traslados laterales temporarios y garantizar que se autorice la reasignación del personal que se solicite. Según la cláusula 1.2 c) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas “Los funcionarios están sometidos a la autoridad del Secretario General/la Secretaria General, quien podrá asignarlos a cualquiera de las actividades u oficinas de las Naciones Unidas”. Sin embargo, no se echa de ver con claridad cómo se debería aplicar exactamente esa cláusula. La existencia de una política general que defina las circunstancias que constituyen una emergencia ayudaría a que la Secretaría pudiera responder con más eficacia.

b) *Establecer medidas especiales de interoperabilidad del sistema de las Naciones Unidas en casos de respuesta a crisis.* La Oficina de Gestión de Recursos Humanos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la red de recursos humanos de los organismos, fondos y programas, deberían: i) elaborar un instrumento normalizado que permitiera a las Naciones Unidas desplegar personal de todo el sistema inmediatamente tras un conflicto, y ii) confeccionar una lista oficial del personal del sistema de las Naciones Unidas que pudiera ser desplegado rápidamente, que estuviera interesado y disponible, y cuya inclusión en la lista hubiera sido previamente aprobada por sus supervisores. A tenor de ese régimen, todos los gastos de los primeros 90 días correrían a cargo de la organización a la que perteneciera el funcionario.

c) *Mejorar la interoperabilidad administrativa entre las entidades con importantes presencias sobre el terreno.* El Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación deberían procurar la normalización de los procesos, acuerdos e intercambios tecnológicos, especialmente en los ámbitos de viajes y pagos, con el fin de facilitar el uso de los conocimientos especializados dondequiera que se hallen en el sistema de las Naciones Unidas. El despliegue de un sistema de planificación de los recursos institucionales podría ser útil a ese respecto.

d) *Elaborar planes de actividades para las misiones que comienzan y para las transiciones.* No hay claridad en cuanto a los procesos institucionales para gestionar el inicio de las misiones y/o las transiciones, y ello traba la capacidad de ejecución de la Organización. El Grupo reconoce que la labor que se está llevando a cabo sobre la Estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno podría

abordar estas cuestiones; por lo tanto, se limita a solicitar al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que aseguren la existencia de un proceso claro y transparente para gestionar las misiones que comienzan y las transiciones. Asimismo, el Grupo observa con preocupación la ausencia de mecanismos de financiación para asignar personal automáticamente a la División de Personal sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para su contratación en apoyo de las nuevas misiones políticas especiales. El Grupo insta al Secretario General a asegurar que el Departamento de Asuntos Políticos cuente con todo el apoyo necesario para que las misiones políticas especiales puedan funcionar de forma eficaz.

e) *Crear una rendición de cuentas y unos plazos bien definidos para el proceso de contratación.* Los procesos de contratación del personal sobre el terreno deberían sustentarse en unos procesos institucionales bien definidos, con unos plazos garantizados que se comuniquen automáticamente a todos los solicitantes. El personal directivo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, así como el que se halle sobre el terreno, debería rendir cuentas por la observancia de esos plazos.

Conclusiones

16. Las Naciones Unidas, para cumplir con los mandatos que les han conferido los Estados Miembros, deben estar en condiciones de atraer y retener al personal mejor y más brillante. A ese fin, la Secretaría de las Naciones Unidas necesita adoptar un enfoque centrado en las personas, que valore a cada individuo.

Anexo II

Recomendaciones del Grupo Consultivo Superior

1. Priorizar las capacidades nacionales

Los Estados Miembros, el Banco Mundial y las Naciones Unidas deberían adoptar explícitamente el principio de que la capacidad nacional debe ser el último recurso en sus intervenciones en los Estados afectados por conflictos. Siempre que resulte posible, los agentes e instituciones nacionales deberían ser la fuente primaria de capacidad para tareas tanto sustantivas como no sustantivas.

2. Revisar los sueldos para preservar las capacidades nacionales

El Grupo recomienda que la Asamblea General examine los principios salariales aplicables al personal de las Naciones Unidas de contratación local. Esos principios, establecidos en 1949, no estaban elaborados para alimentar las capacidades nacionales en los Estados afectados por conflictos.

3. Hacer que las capacidades internacionales compartan locales con las instituciones nacionales

El personal internacional debería estar ubicado físicamente en los locales de las instituciones nacionales, siempre que se pueda garantizar su seguridad. Este principio debería ser adoptado por todos los agentes internacionales en Estados afectados por conflictos. En el caso de las Naciones Unidas, las excepciones a esta política deberían tener que justificarse.

4. Priorizar las necesidades de la mujer y aprovechar su capacidad

a) Las necesidades de la mujer deben revestir mayor prioridad en los procesos internacionales de planificación. ONU-Mujeres debería asegurar que los procesos de planificación de las Naciones Unidas tengan acceso a capacidades para ocuparse adecuadamente de cuestiones de género y deberían proporcionar asesoramiento a los Estados Miembros que desean mejorar su respuesta.

b) La seguridad de las mujeres es fundamental para promover la recuperación social y económica. El Grupo está a favor de la creación propuesta de un cupo del 20% de mujeres en todos los despliegues de policía de las Naciones Unidas para 2014. Se exhorta a los Estados Miembros a asegurar que se cumpla este objetivo, entre otras cosas mediante iniciativas de contratación especializadas.

5. Determinar las adquisiciones teniendo en cuenta el efecto en la economía local

Habría que revisar las normas de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones a fin de que se asigne prioridad en ellas a las capacidades nacionales y se aprovechen los expertos y las ventajas comparativas locales siempre que resulte posible. El Grupo alienta a los Estados Miembros a adoptar medidas similares. Se debería exigir que en todas las grandes operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales sobre el terreno se realice una evaluación externa al año a fin de desarrollar una impronta económica que apoye todo lo posible las capacidades nacionales.

6. Elaborar orientaciones comunes sobre la habilitación de la capacidad nacional

El Grupo exhorta a las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el grupo de trabajo sobre fomento de la capacidad del Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado y otros agentes pertinentes a colaborar entre sí para proporcionar orientaciones claras sobre la mejor forma de fomentar las capacidades individuales, institucionales y sociales a fin de establecer una sociedad con mayor capacidad de recuperación. Esto debería incluir orientación sobre la forma en que los agentes nacionales pueden ejercer la supervisión de la asistencia técnica internacional, la manera de medir los avances y cómo determinar buenas prácticas.

7. Prestar apoyo a la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial en materia de funciones gubernamentales básicas

La comunidad internacional debe poder prestar apoyo a los gobiernos que salen de conflictos para establecer las estructuras básicas necesarias para: a) la gestión normativa y el establecimiento de prioridades; y b) la coordinación de la asistencia y la gestión de las finanzas públicas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) necesita recursos y capacidad para apoyar estos esfuerzos, pero no puede hacerlo por sí solo. El Banco Mundial posee capacidades importantes en estos ámbitos y el Grupo insta a ambos a que cooperen entre sí en mayor medida.

8. Establecer un mecanismo para facilitar y administrar las asociaciones

A fin de aprovechar las capacidades mundiales existentes y las nuevas, las Naciones Unidas necesitan un mecanismo de acoplamiento para conectarse con asociados externos. El Grupo recomienda que se establezca una Célula para las Asociaciones Civiles dentro del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en colaboración con el PNUD, que preste servicios a todas las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno en países afectados por conflictos. Esto sería coherente con la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno. La Célula:

a) *Conectaría las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno con los proveedores externos de capacidad.* La Célula proporcionaría a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales sobre el terreno y los coordinadores residentes un punto de contacto único, permitiéndoles encontrar, seleccionar y desplegar capacidades civiles en los Estados Miembros, organizaciones regionales y subregionales, organizaciones no gubernamentales y otros poseedores de listas, sobre la base de una definición de las necesidades basada en el terreno.

b) *Establecería relaciones de largo plazo con proveedores de capacidad externos.* La Célula prestaría apoyo a los coordinadores de los grupos que se proponen en la recomendación 11 para establecer mecanismos jurídicos y administrativos a fin de posibilitar el despliegue de capacidad de los participantes en los grupos (organizaciones regionales y subregionales, Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales, etc.) y otros agentes externos. También trabajaría con los coordinadores de los grupos y quienes proporcionan capacitación

en las Naciones Unidas para asegurar que se cumplan las normas^a. El Grupo insta a los Estados Miembros a que empiecen a desarrollar acuerdos formales con la Célula en cuanto resulte viable.

c) *Establecería normas para las disposiciones jurídicas.* La Célula, en colaboración con la Oficina de Asuntos Jurídicos y otros, debería elaborar memorandos de entendimiento normalizados para su uso con asociados nacionales, regionales y no gubernamentales, sobre la base de la experiencia del programa de asociaciones de colaboración relativo a personal de reserva de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la amplia experiencia de los organismos, fondos y programas.

d) *Administraría una lista interna para el despliegue rápido.* La Célula administraría una lista interna de las Naciones Unidas para el despliegue rápido en casos de crisis. En el anexo I se analiza en detalle la creación de una lista tal.

e) *Rendiría cuentas.* La Célula rendiría cuentas a los Estados Miembros por la diversidad geográfica y el equilibrio entre los géneros. La diversidad debería ser un requisito previo para toda asociación formal.

f) *Ofrecería sus servicios ampliamente.* En los casos en que los mecanismos existentes, en particular en los organismos, fondos y programas, son eficaces y suficientes, estos no deberían subsumirse en la Célula. Esta sería, sin embargo, un recurso disponible para la totalidad de las Naciones Unidas.

9. Desarrollar un marco normativo de las Naciones Unidas para las asociaciones

A fin de que la Célula pueda funcionar eficazmente, el Grupo propone lo siguiente:

a) *Aclarar el uso de personal temporario y de emergencia.* Las resoluciones de la Asamblea General disponen que se utilizará personal proporcionado gratuitamente para aportar conocimientos técnicos de los que no se ponga en la Organización o prestar asistencia temporal y urgente^b. Una aclaración administrativa emitida por el Secretario General de que en los 24 a 36 meses posteriores a un conflicto es adecuado contar con personal para proporcionar asistencia de carácter urgente proporcionaría la flexibilidad necesaria para que las asociaciones funcionen sin tropiezos^c.

b) *Ampliar el uso de la modalidad de expertos en misión.* Esta modalidad permite que el personal que cuenta con los conocimientos especializados necesarios preste sus servicios a las Naciones Unidas, al tiempo que mantiene su vinculación con su carrera habitual. Es un instrumento poderoso para movilizar expertos, en particular del Sur Global, y su ampliación ayudará a las Naciones Unidas a obtener las capacidades que necesitan.

c) *Desarrollar módulos de apoyo civiles.* Los recursos de los presupuestos de las misiones financiados con cuotas deberían poder utilizarse para financiar

^a Entre los proveedores de las Naciones Unidas figuran el Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

^b Resoluciones 51/243 y 52/234.

^c Esta aclaración sustituiría el documento ST/AI/1999/6.

módulos de apoyo civiles. Un módulo de apoyo civil sería establecido por un Estado Miembro, una organización regional o un centro de excelencia cuando exista una necesidad clara y determinada sobre el terreno de un grupo de capacidades civiles especializadas. Estos módulos utilizarían el marco de las cartas de asistencia y se pondrían a disposición de todas las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno en que haya deficiencias críticas en las capacidades civiles.

d) *Prestar apoyo a una mayor cooperación triangular y Sur-Sur.* La cooperación Sur-Sur y los mecanismos triangulares proporcionan una asistencia de corto y más largo plazo fundamental después de los conflictos, como lo demuestran las diversas iniciativas en las que los donantes han realizado grandes inversiones. El marco existente dentro del PNUD para la cooperación Sur-Sur constituye un posible punto de referencia de mecanismos eficaces para esto. El Grupo alienta que se siga invirtiendo en estos mecanismos.

e) *Utilizar más eficazmente los voluntarios, en particular los Voluntarios de las Naciones Unidas.* El Grupo Consultivo Superior determinó que a menudo el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas era una fuente de capacidad diversa y que ya se había puesto a prueba sobre el terreno. Los dirigentes de las Naciones Unidas deberían aprovechar mejor los Voluntarios de las Naciones Unidas. En sectores donde se ha determinado que existen deficiencias en la capacidad, el Grupo alienta a los Voluntarios de las Naciones Unidas a elaborar listas especializadas. Otros mecanismos de voluntarios, como las actividades voluntarias basadas en la comunidad y las listas de voluntarios regionales y subregionales, también ofrecen una capacidad que puede resultar de utilidad.

f) *Aumentar la colaboración con el sector privado.* Los expertos del sector privado, en particular en lo relativo a la gestión de los recursos naturales y el desarrollo del sector privado, podrían beneficiar a las comunidades afectadas por conflictos. La Célula para las Asociaciones Civiles, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, debería elaborar propuestas concretas con sus asociados para proporcionar capacidades civiles a las operaciones sobre el terreno en estos ámbitos, así como en otros en que puede encontrarse capacidad. El Grupo acoge con beneplácito el Desafío Financiero del Grupo de los 20 para las pequeñas y medianas empresas, cuyo objetivo consistía en aumentar el acceso a soluciones de créditos que pueden reproducirse a escala para pequeñas empresas, ya que este es un problema particular en el ámbito del desarrollo del sector privado después de conflictos. Las Naciones Unidas deberían unirse a esta iniciativa y apoyarla.

g) *Crear centros de excelencia y prestar apoyo a los existentes.* Podrían desarrollarse centros de excelencia en los lugares donde existe una clara necesidad de capacidad. Estos centros podrían incluir a civiles con aptitudes muy especializadas y necesarias, como la coordinación de la asistencia, la administración pública y la reforma del sector de la seguridad. Ya existen organizaciones de este tipo, que colaboran con las Naciones Unidas en ámbitos como la justicia de transición, y este modelo debería ampliarse.

10. Mejorar los recursos de formación para la reserva mundial de proveedores de capacidad

El modelo de asociaciones se basa en un umbral mínimo de orientación común y apoyo para los agentes externos que procuran colaborar con las Naciones Unidas. A fin de contribuir a crear nuevos depósitos de capacidad y promover la adopción de normas en los existentes, sobre la base de los modelos utilizados con buenos resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz, el Grupo propone:

a) *Definir dónde se necesita capacitación.* El Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas deberían colaborar con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la Célula para las Asociaciones Civiles y los coordinadores de los grupos, designados en la recomendación 11, para determinar dónde se necesitan aptitudes y luego ofrecer capacitación o encontrar posibilidades externas de capacitación apropiadas.

b) *Definir estándares para la capacitación, quienes la imparten y quienes la reciben.* En cada ámbito, las Naciones Unidas necesitan normas claras para certificar la calidad. En los casos en que ya se ha empezado a trabajar, estos podrían desarrollarse internamente. En otros casos, se podría contribuir a definir estándares mundiales mediante asociaciones con universidades y otros agentes. Esta información debería compartirse ampliamente con centros de formación, universidades y agentes del sector privado.

c) *Crear un mecanismo de certificación.* El Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas deberían elaborar un mecanismo formal de certificación de la capacitación, que funcione sobre la base de un principio de recuperación de los gastos, para garantizar que la calidad de los programas sea adecuada. Este mecanismo debería certificar programas y, con el tiempo, a los instructores. Esto se basa en la labor realizada para los centros de formación para el mantenimiento de la paz.

d) *Generar acceso a la formación.*

i) *Hacer que los centros de capacitación para el mantenimiento de la paz puedan proporcionar una mejor capacitación a civiles.* Los centros de capacitación para el mantenimiento de la paz existentes pueden proporcionar una alternativa de bajo costo para proporcionar una mejor capacitación a civiles. La Asamblea General, en su resolución 49/37, instó a que se establecieran centros de capacitación en materia de mantenimiento de la paz en los planos nacional o regional, según proceda, para el personal militar y el personal civil. La prestación de apoyo financiero a los países del Sur Global, junto con un riguroso mecanismo de certificación de instructores, podría contribuir a ampliar la cantidad y calidad de la formación para civiles que imparten estos centros.

ii) *Desarrollar redes mundiales de conocimientos.* Las redes profesionales en ámbitos especializados que abarcan el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución son las más apropiadas para desarrollar sistemas y

prácticas de gestión de conocimientos. En los casos en que no existen redes de este tipo, habría que desarrollarlas y vincularlas a centros de excelencia y de capacitación.

iii) *Aprovechar los centros de excelencia.* Los centros de excelencia, mencionados en la recomendación 9, también podrían impartir capacitación. Se podrían encontrar en instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales o subregionales, gobiernos o incluso entidades de las Naciones Unidas. Cada centro debería difundir conocimientos entre las Naciones Unidas, el sector académico y la red de centros de capacitación civil. Podrían fomentar las redes profesionales, proporcionando plataformas para intercambiar conocimiento entre quienes imparten capacitación a civiles.

11. Subsanan las deficiencias de las capacidades esenciales

a) *Establecer un sistema de grupos para ámbitos esenciales de actividad tras un conflicto.* Al igual que en el sistema humanitario, debería haber coordinadores de grupo para todos los ámbitos. En el cuadro 2 (véase pág. 33) se proponen coordinadores de los grupos y subgrupos sobre la base de las capacidades existentes. Se ha incluido al Banco Mundial entre los coordinadores de grupo sugeridos debido a las capacidades sustantivas de este en diversos ámbitos. El Grupo abriga la esperanza de que el Banco considere la posibilidad de aceptar esas funciones, y sugiere el asunto que sea examinado lo antes posible por el Secretario General y el Presidente del Banco.

b) *Definir las capacidades y las carencias.* Sobre la base del inventario de capacidades realizado para el presente informe^d, los coordinadores de grupos y subgrupos deben elaborar, en el término de 12 meses, una lista revisada de las fuentes de capacidad disponibles para el despliegue tras un conflicto, una tipología de las capacidades aplicable a sus ámbitos de acción y una lista de carencias en la capacidad. Los coordinadores de grupo deben determinar cuáles son las capacidades esenciales de las Naciones Unidas, que deben fomentarse y mejorarse, y cuáles se deben obtener mediante asociaciones externas.

c) *Mantener la flexibilidad.* Como ocurre en el sistema humanitario, el Jefe de Misión o Coordinador Residente debería tener la libertad de recurrir al coordinador del grupo, si tiene una presencia local viable, o a otros mecanismos.

d) *Centrarse en el género como una cuestión intersectorial.* ONU-Mujeres, como el coordinador propuesto para el grupo sobre género, debe determinar, en conjunto con los miembros del grupo, los sectores en que se necesita competencia técnica especializada en género y en los que podría producir efectos concretos.

e) *Desarrollar las atribuciones para el modelo del proveedor global de servicios.* Los servicios que ofrecen los proveedores globales de servicios están disponibles para todo el sistema de las Naciones Unidas, lo que permite una respuesta institucional más flexible. El Grupo propone que los coordinadores de grupo adopten el modelo de los proveedores globales de servicios. Sin embargo, el modelo de la provisión global de servicios no está descrito de manera adecuada. El

^d La descripción de la capacidad se puede consultar en www.civcapreview.org.

Comité de Políticas del Secretario General debe definir sus atribuciones, que deberían abarcar los siguientes ámbitos:

- i) *Servicio*: de qué manera el proveedor global de servicios proporcionará sus servicios a las misiones dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos y las dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a los contextos fuera de las misiones, a los agentes regionales y a los Estados Miembros;
- ii) *Asociaciones*: de qué manera el proveedor global de servicios colaborará con otras fuentes de capacidad dentro y fuera de las Naciones Unidas;
- iii) *Divulgación, capacitación y normas*: de qué manera el proveedor global de servicios garantizará la diversidad, la pertinencia y la calidad.

f) *Invertir en la capacitación en competencias para responder a las crisis*. Existe una carencia de capacitación en las competencias pertinentes para responder a una crisis, agravada por la falta de acceso de las misiones políticas especiales sobre el terreno a la capacitación. El Servicio de Capacitación Integrada del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, dentro del marco del nuevo acuerdo, deben asegurar:

- i) Que los coordinadores de grupo tengan apoyo técnico para determinar la disponibilidad externa de capacitación y, si fuere necesario, desarrollar la propia con el fin de mejorar la calidad de la capacitación y la posibilidad de certificar la calidad;
- ii) Que las misiones políticas especiales sobre el terreno, los coordinadores residentes y su personal tengan acceso a una capacitación adecuada.

12. Crear una cultura de rendición de cuentas

a) *Aumentar la rendición de cuentas por la ejecución*. Los equipos directivos deben responder en forma colectiva por la aplicación de sus planes. Esto ayudará a asegurar que los planes sean viables y a reducir la división entre los agentes de apoyo y los agentes sustantivos. Los directores de apoyo a las misiones deben participar en la planificación y ser reconocidos como agentes fundamentales dentro de la misión, responsables directamente ante los Jefes de Misión.

b) *Aumentar la rendición de cuentas por igualdad entre los géneros*. El Secretario General, por intermedio de ONU-Mujeres, debe alentar la realización de auditorías anuales independientes sobre los avances hacia la igualdad entre los géneros según los indicadores enunciados en su informe^e, y hacer que su personal directivo superior le rinda cuentas de esos avances.

c) *Aumentar la rendición de cuentas por prestación de servicios*. La escala de la respuesta de las Naciones Unidas exige que diferentes partes del sistema trabajen en conjunto. Las estructuras de rendición de cuentas no exigen al personal directivo sobre el terreno que rinda cuentas sobre el trabajo en equipo, sobre todo cuando se trata de la prestación de servicios a otros agentes de las Naciones Unidas.

^e S/2010/498.

En los acuerdos del personal directivo superior con el Secretario General se debería incluir la rendición de cuentas por la prestación de servicios.

d) *Crear una cultura de auditoría basada en los resultados con miras a posibilitar y mejorar la aplicación de los mandatos, más que simplemente a sancionar castigar el incumplimiento administrativo.* El objetivo principal de las auditorías de las actividades sobre el terreno es asegurarse de que, dentro del contexto de las disposiciones fijadas por los Estados Miembros, los jefes de misión apliquen sus mandatos lo más eficaz y eficientemente posible. Las auditorías deberían ofrecer sugerencias proactivas sobre cómo hacerlo, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Esta es la continuación lógica y necesaria del cambio cultural que comenzó con la gestión basada en los resultados.

e) *Apoyar una tolerancia sistemática del riesgo.* El Grupo Consultivo Superior, si bien acoge con beneplácito la posible adopción de una plataforma de gestión de riesgos aplicable a todo el sistema, señala que ello debe poner al personal directivo en los países afectados por conflictos en condiciones de asumir mayores riesgos y gestionarlos de manera más eficaz. Las operaciones sobre el terreno en los países afectados por conflictos son muy diferentes de la labor cotidiana en la Sede y requieren un enfoque diferente del riesgo.

13. Capacidad directiva

a) *Capacitación para el personal directivo.* Además de la capacidad de evaluar debidamente la situación política y de la experiencia profesional, el personal directivo de las Naciones Unidas debe poseer el conocimiento administrativo necesario para gestionar de manera eficiente y eficaz la respuesta de las Naciones Unidas a los conflictos. En estos momentos, la falta de comprensión de las normas de las Naciones Unidas traba la capacidad del personal directivo sobre el terreno para hacer uso de la flexibilidad que existe dentro del sistema. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno debe fortalecer la capacitación de todo el personal directivo superior entrante (incluidos los Representantes Especiales, Ejecutivos y Adjuntos del Secretario General así como los Jefes de Estado Mayor) para asegurar que se abarquen en forma sustancial las cuestiones de apoyo (administrativo, financiero, en recursos humanos, en tecnología de la información y las comunicaciones). Un curso de este tipo debe dictarse en conjunto con el Director de Apoyo a la Misión que corresponda a cada miembro del personal directivo para que puedan examinarse opciones específicas encaminadas a lograr una mejor respuesta de la misión. En esta capacitación también deberían incluirse las cuestiones relativas a la integración de la estructura de apoyo de las Naciones Unidas sobre el terreno entre las misiones y los organismos, fondos y programas.

b) *Selección basada en la competencia.* Los Estados Miembros deberían apoyar la iniciativa del Secretario General dirigida a mejorar el cuadro directivo de las Naciones Unidas mediante una selección basada en la competencia.

14. Posibilitar una respuesta más ágil ante los conflictos

a) *Crear la flexibilidad necesaria para orientar la capacidad hacia las necesidades.* El personal directivo de las Naciones Unidas sobre el terreno debe poder responder a crisis y a circunstancias cambiantes. Para ello, debe poder disponer de los recursos de manera flexible. Por consiguiente, dentro de la dotación de recursos aprobada por la Asamblea General, el Grupo propone que los jefes de

misión puedan reasignar hasta el 20% de los recursos dentro del renglón presupuestario al personal civil, debiendo presentar únicamente una justificación a posteriori (equivalente en promedio a menos del 5% del presupuesto total de una operación de mantenimiento de la paz). Esa medida permitiría un mayor uso de los paquetes de apoyo civil y la modalidad de expertos en misión para subsanar deficiencias críticas de la capacidad.

b) *Usar el principio de las ventajas comparativas para aplicar los mandatos.* Solo un número limitado de tareas debe ser realizado directamente mediante operaciones dirigidas por la Secretaría. Siempre que sea práctico y viable, esas tareas corresponden a las capacidades locales. Cuando existan capacidades fuera de una misión, ya sea en los organismos, fondos y programas o en otra parte, que tengan una ventaja comparativa para la ejecución de una tarea encomendada por el Consejo de Seguridad, el Jefe de Misión debe poder dirigir los fondos a ese actor. Las Naciones Unidas deben disponer por escrito que los jefes de misión tengan la flexibilidad, autoridad y responsabilidad para aplicar ese principio.

c) *Permitir a las misiones realizar tareas incluidas en los programas.* Cuando, como en el ejemplo citado, las capacidades civiles dentro de la misión tengan una ventaja comparativa en la ejecución de una tarea encomendada, los jefes de misión deben tener la posibilidad de proporcionar los fondos necesarios para los programas con cargo a las cuotas, dentro de la dotación de recursos aprobada por la Asamblea General. Cuando las misiones se encarguen de actividades programáticas, deben especificar plazos y los mecanismos de sucesión. El Grupo insta a la Asamblea General a que amplíe esa iniciativa a futuras misiones habida cuenta de los ejemplos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y de otras que han logrado buenos resultados.

d) *Elaborar una orientación sólida para el personal directivo superior.* La orientación y la capacitación necesarias para ello deberían formar parte, en todos los casos, de la capacitación del personal directivo superior. A falta de una orientación clara, el personal de la misión y los directores de apoyo a la misión pecan de exceso de prudencia, lo que puede llevar a que se pierda la oportunidad de producir un mayor efecto y lograr una mayor eficiencia.

e) *Reconocer que se necesita flexibilidad durante la puesta en marcha de la misión.* Conforme a los procesos presupuestarios actuales, las misiones deben proyectar sus necesidades con 18 a 24 meses de anticipación. Esto no es viable en el volátil escenario que sigue a un conflicto. En cambio, durante la etapa de puesta en marcha de una misión, la Secretaría debería proponer a los órganos legislativos unos presupuestos más genéricos. El presupuesto definitivo debería formularse una vez que estuvieran claras las prioridades nacionales. El Grupo insta a los Estados Miembros a aceptar que esa evolución es la norma y no la excepción para las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno luego de los conflictos.

f) *Armonizar los gastos generales de los fondos fiduciarios para todas las Naciones Unidas.* La punitiva tasa vigente del 13% para los gastos generales en el caso de los fondos fiduciarios de misiones gestionados por la Secretaría tiene un efecto disuasorio a la hora de asignar recursos en función de las ventajas comparativas. Una tasa común para los gastos generales sería más eficaz y alentaría la asignación nacional de los recursos. Se sugiere una tasa del 7%, acorde con los fondos fiduciarios de donantes múltiples gestionados por el PNUD. En el futuro, los gastos generales podrían reducirse aún más mediante unas economías de escala

apropiadas. El Contralor debe revisar las modalidades de gestión de los fondos fiduciarios de las misiones a fin de actualizarlos de cara a las operaciones luego de los conflictos. Esto permitiría que, entre otras cosas, el Fondo de Consolidación de la Paz se convirtiera en una fuente de financiación adicional y complementaria a las cuotas en una primera etapa, lo que permitiría aprovechar las capacidades civiles dentro de las misiones de las Naciones Unidas.

g) *Mejorar el acceso a una financiación de respuesta rápida para los organismos, fondos y programas.* Ello debería incluir tanto elementos del Mecanismo de financiación del capital de explotación del Programa Mundial de Alimentos que se describió anteriormente, como modelos basados en los servicios internos de crédito y procedimientos de vía rápida del PNUD. Los organismos, fondos y programas deberían presentar una recomendación formal a sus respectivas Juntas dentro de los 12 meses siguientes a la presentación del presente informe. El Grupo espera que el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo puedan facilitar ese proceso.

15. Establecer unas trayectorias de carrera más atractivas para retener al personal con talento e invertir en él:

a) *Ampliar el programa experimental de rotación entre la Secretaría, los organismos, los fondos y los programas.* A pesar de que los organismos, fondos y programas cuentan con unas competencias muy especializadas, también pueden dar cabida a generalistas con competencias similares a las de los funcionarios de la Secretaría. El Grupo recomienda que se amplíe la iniciativa voluntaria de intercambio en redes, que ya está en marcha y que alienta dicha rotación.

b) *Ampliar los requisitos de movilidad y ponderar favorablemente la experiencia fuera de la Secretaría.* El Grupo acoge con satisfacción la reciente introducción de requisitos de movilidad para el avance en la carrera. Observa con preocupación, sin embargo, que el servicio en beneficio de agentes de las Naciones Unidas distintos de la Secretaría no cuenta como experiencia sobre el terreno. El servicio sobre el terreno en beneficio de cualquier actor de las Naciones Unidas —o, en verdad, todo servicio fuera de las Naciones Unidas— debería tenerse en cuenta para los requisitos de movilidad de cualquier entidad de las Naciones Unidas, y se debería alentar oficialmente. También se justifica sobradamente que se aplique una política de movilidad más sólida, que quizás imponga requisitos de movilidad para todos los puestos de categoría P-4 o categorías superiores en el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La adopción de un enfoque diferenciado para el personal sobre el terreno ofrece una inversión de rentabilidad particularmente elevada en el ámbito de las políticas de movilidad y rotación.

c) *Mejorar la calidad de la capacitación.* La capacidad de las Naciones Unidas para retener a su personal clave e invertir en él se ha visto perjudicada por la ausencia de un sistema estructurado de formación para el personal operacional y también por la insuficiente prioridad concedida al desarrollo profesional. El Grupo acoge con satisfacción las iniciativas en marcha encaminadas a establecer entornos de formación para el personal operacional. El Grupo insta a las dependencias sustantivas a que dediquen recursos a la capacitación y mejoren, por tanto, su calidad y pertinencia.

d) *Disponer que todo el personal que participe en el futuro programa de jóvenes profesionales sea desplegado sobre el terreno en su primera o segunda rotación.* Los cambios que se proponen en el programa supondrían una valiosa experiencia sobre el terreno para el personal subalterno al inicio de su carrera, lo que aumentaría la movilidad y contribuiría al desarrollo de una cultura institucional de la Secretaría más orientada hacia el servicio sobre el terreno; al propio tiempo, aportaría nuevas ideas al terreno. El Grupo acoge con beneplácito esa iniciativa y espera que se aplique sin tardanza.

e) *Elaborar un programa de carrera acelerada.* El Grupo insta a la Secretaría a que elabore un programa de carrera acelerada con la mira de reconocer, fomentar y retener el talento excepcional. Al mismo tiempo, la Secretaría debería establecer un auténtico sistema de gestión de la actuación profesional que proporcionara una rendición de cuentas de 360 grados y que permitiera separar del servicio al personal que no rinde lo suficiente.

16. Dar más prioridad al bienestar del personal

a) *Crear entornos de trabajo favorables a la familia.* Un funcionario superior dijo que las Naciones Unidas no eran un “entorno de trabajo favorable a la familia”. El Grupo acoge con satisfacción la labor en curso para armonizar la clasificación de los lugares de destino, invirtiendo la tendencia de que casi todas las operaciones sobre el terreno dirigidas por la Secretaría sean consideradas como misiones no aptas para familias. Las Naciones Unidas deberían esforzarse más por crear un entorno de trabajo más favorable al personal y a las familias, entre otras cosas mediante i) el apoyo al traslado de los familiares a países cercanos durante el servicio en los lugares de destino no aptos para familias, incluido el apoyo para la obtención de los visados de dichos familiares; ii) los despliegues conjuntos sobre el terreno de las parejas constituidas. En el sector privado, esos programas son la norma^f.

b) *Invertir en el bienestar del personal.* En algunos de los entornos operativos más difíciles de las Naciones Unidas, no se ha prestado atención suficiente a la prestación de servicios básicos para el bienestar del personal. El personal sobre el terreno de todos los niveles dijo al Grupo que la ausencia de condiciones sanitarias dignas, una vivienda satisfactoria e instalaciones recreativas básicas afectaban negativamente a las tasas de retención, especialmente por lo que se refiere a las mujeres. Si no se garantiza el acceso a la electricidad, agua potable, una nutrición adecuada e Internet, las Naciones Unidas tendrán dificultades para atraer a nuevos candidatos.

c) *Abordar las preocupaciones en materia de seguridad.* Las preocupaciones en materia de seguridad siguen en aumento. Debería hacerse todo lo posible por adoptar medidas de mitigación de riesgos y elevar la remuneración para conservar al personal clave; sin embargo, el Grupo prevé que continuará siendo un

^f Véanse, por ejemplo, “Better benchmarks for global mobility” (Mercer Consulting), disponible en www.mercer.com/articles/1377480; o la norma del sector privado “Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees”, que se puede adquirir en <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>; o “Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relations”, en *International HR Journal*, invierno de 1997.

problema atraer a personal de alta calidad para prestar servicio en los destinos más difíciles.

17. Elaborar una política sobre despliegue rápido

a) *Elaborar un modelo de “emergencia institucional”.* En casos de emergencia, como el terremoto de Haití, el Secretario General tiene que estar en condiciones de contratar a personal nuevo, realizar traslados laterales temporarios y garantizar que se autorice la reasignación del personal que se solicite. Según la cláusula 1.2 c) del Estatuto del Personal de las Naciones Unidas “Los funcionarios están sometidos a la autoridad del Secretario General/la Secretaria General, quien podrá asignarlos a cualquiera de las actividades u oficinas de las Naciones Unidas”. Sin embargo, no se acaba de ver con claridad cómo se debería aplicar exactamente esa cláusula. La existencia de una política general que defina las circunstancias que constituyen una emergencia ayudaría a que la Secretaría pudiera responder con más eficacia.

b) *Establecer medidas especiales de interoperabilidad del sistema de las Naciones Unidas en casos de respuesta a crisis.* La Oficina de Gestión de Recursos Humanos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la red de recursos humanos de los organismos, fondos y programas, deberían: i) elaborar un instrumento normalizado que permitiera a las Naciones Unidas desplegar personal de todo el sistema inmediatamente tras un conflicto, y ii) confeccionar una lista oficial del personal del sistema de las Naciones Unidas que pudiera ser desplegado rápidamente, que estuviera interesado y disponible, y cuya inclusión en la lista hubiera sido previamente aprobada por sus supervisores. A tenor de ese régimen, todos los gastos de los primeros 90 días correrían a cargo de la organización a la que perteneciera el funcionario.

c) *Mejorar la interoperabilidad administrativa entre las entidades con importantes presencias sobre el terreno.* El Comité de Alto Nivel sobre Gestión y la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación deberían procurar la normalización de los procesos, acuerdos e intercambios tecnológicos, especialmente en los ámbitos de viajes y pagos, con el fin de facilitar el uso de los conocimientos especializados dondequiera que se hallen en el sistema de las Naciones Unidas. El despliegue de un sistema de planificación de los recursos institucionales podría ser útil a ese respecto.

d) *Elaborar planes de actividades para las misiones que comienzan y para las transiciones.* No hay claridad en cuanto a los procesos institucionales para gestionar el inicio de las misiones y/o las transiciones, y ello traba la capacidad de ejecución de la Organización. El Grupo reconoce que la labor que se está llevando a cabo sobre la Estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno podría abordar estas cuestiones; por lo tanto, se limita a solicitar al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que aseguren la existencia de un proceso claro y transparente para gestionar las misiones que comienzan y las transiciones. Asimismo, el Grupo observa con preocupación la ausencia de mecanismos de financiación para asignar personal automáticamente a la División de Personal sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para su contratación en apoyo de las nuevas misiones políticas especiales. El Grupo insta al Secretario General a asegurar que el Departamento de Asuntos Políticos cuente con todo el

apoyo necesario para que las misiones políticas especiales puedan funcionar de forma eficaz.

e) *Crear una rendición de cuentas y unos plazos bien definidos para el proceso de contratación.* Los procesos de contratación del personal sobre el terreno deberían sustentarse en unos procesos institucionales bien definidos, con unos plazos garantizados que se comuniquen automáticamente a todos los solicitantes. El personal directivo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, así como el que se halle sobre el terreno, debería rendir cuentas por la observancia de esos plazos.
