



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
11 de junio de 2009  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo tercer período de sesiones**  
Temas 10, 101, 107 y 112 del programa

**Consejo de Seguridad**  
**Sexagésimo cuarto año**

**Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz**

**Informe del Secretario General sobre el Fondo para  
la Consolidación de la Paz**

**Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio**

**Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas**

## **Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos**

### *Resumen*

En la declaración de su Presidencia de fecha 20 de mayo de 2008 (S/PRST/2008/16), el Consejo de Seguridad invitó al Secretario General a prestar asesoramiento acerca de la forma de apoyar los esfuerzos realizados a nivel nacional para lograr una paz sostenible más pronta y efectivamente, incluso en las esferas de la coordinación, la capacidad de despliegue civil y la financiación.

El presente informe se centra en los desafíos a que se enfrentan los países que salen de un conflicto y la comunidad internacional en el período inmediatamente posterior al conflicto, entendiéndose como tal los dos años siguientes al fin del conflicto principal en el país. Teniendo en cuenta la experiencia acumulada en materia de consolidación de la paz, en la sección II se insiste en la necesidad de la implicación nacional, que es una de las ideas centrales del informe, y se destacan los problemas propios del contexto específico de las situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto. Esta fase inicial suele ser la etapa en que tanto las amenazas para la paz como las oportunidades de poner en marcha ciclos virtuosos desde el principio son mayores.

El período inmediatamente posterior al conflicto ofrece una oportunidad para crear condiciones de seguridad básicas, hacer patentes las ventajas de la paz, reforzar y fomentar la confianza en el proceso político y fortalecer la capacidad nacional básica para llevar la iniciativa en las actividades de consolidación de la paz, sentando de ese modo las bases para un desarrollo sostenible. Si los países definen un proyecto de futuro y una estrategia que les sirvan para avanzar en estos aspectos desde el



principio, las posibilidades de lograr una paz sostenible aumentan considerablemente y se reduce el riesgo de que se vuelvan a sumir en un conflicto. Hemos dejado escapar esa oportunidad inicial en demasiadas ocasiones. En la sección III, se indican varias prioridades recurrentes que están directamente relacionadas con estos objetivos esenciales y para las que es frecuente que se solicite asistencia internacional en los primeros meses después de un conflicto. Para poder aprovechar la oportunidad que se presenta, es indispensable que los agentes internacionales sean capaces, como mínimo, de responder de forma coherente, rápida y eficaz para prestar apoyo en esas prioridades recurrentes.

En la sección IV, se describen las medidas adoptadas hasta la fecha por las Naciones Unidas para aumentar la eficiencia y la eficacia de su respuesta después de los conflictos y se ponen de relieve los problemas sistémicos derivados de la variedad de los mandatos, las estructuras de gestión y los mecanismos de financiación de las distintas entidades de las Naciones Unidas, que impiden a la Organización hacer reformas más profundas.

En la sección V, se expone un plan para mejorar la respuesta de las Naciones Unidas en el período inmediatamente posterior al conflicto y facilitar una respuesta más rápida y más coherente de la comunidad internacional en general. Los elementos básicos de ese plan son: a) la presencia sobre el terreno de equipos directivos de las Naciones Unidas más preparados, más eficaces y que reciban un mayor apoyo; b) la pronta concertación de un acuerdo sobre las prioridades y la articulación de los recursos en torno a ellas; c) la intensificación del apoyo de las Naciones Unidas para fomentar la implicación nacional y aumentar la capacidad nacional desde el primer momento; d) la racionalización y el fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para aportar conocimientos, asistencia de expertos y personal listo para el despliegue a fin de atender las necesidades de consolidación de la paz más urgentes, de forma concertada con los asociados que presenten ventajas comparativas en ámbitos específicos, así como la prestación de asistencia a los países para determinar y aprovechar las capacidades más convenientes a nivel global; y e) la colaboración con los Estados Miembros, especialmente los donantes, para aumentar la agilidad, la armonización, la flexibilidad y la tolerancia del riesgo de los mecanismos de financiación.

En la sección VI, se analiza la función crucial de la Comisión de Consolidación de la Paz en la prestación de apoyo a los países que salen de un conflicto y se exponen diversas propuestas, para su examen por los Estados Miembros, sobre la manera de reforzar la función asesora de la Comisión en lo referente al período inmediatamente posterior a los conflictos, que es el objeto del informe.

## I. Introducción

1. En la declaración de su Presidencia de fecha 20 de mayo de 2008 (S/PRST/2008/16), el Consejo de Seguridad alentó al Secretario General, la Comisión de Consolidación de la Paz, las organizaciones internacionales y regionales y los Estados Miembros a que consideraran la forma de apoyar los esfuerzos que se realizaban a nivel nacional en los países afectados para lograr una paz sostenible más pronta y efectivamente, incluso en las esferas de la coordinación, la capacidad de despliegue civil y la financiación. El Consejo de Seguridad también invitó al Secretario General a prestar asesoramiento en el plazo de 12 meses a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas acerca de la mejor forma de avanzar en estas cuestiones dentro del sistema de las Naciones Unidas y, tomando en consideración las opiniones de la Comisión de Consolidación de la Paz, la forma de coordinar las actividades de consolidación de la paz y fomentar la movilización de recursos y su óptimo aprovechamiento para atender las necesidades urgentes de la consolidación de la paz. Por consiguiente, tras mantener consultas con la Comisión de Consolidación de la Paz, presento este informe al Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

2. El informe se centra en los desafíos a que se enfrentan los países que salen de un conflicto y la comunidad internacional en el período inmediatamente posterior al conflicto, entendiendo como tal los dos años siguientes al fin del conflicto principal en el país. Los desafíos a los que han de hacer frente los dirigentes y la población del país al concluir la violencia en gran escala son enormes. La situación evoluciona constantemente, la paz suele ser muy frágil y las necesidades de la población son muy superiores a la capacidad para atenderlas. Esta fase inicial suele ser la etapa en que tanto las amenazas para la paz como las oportunidades de poner en marcha ciclos virtuosos desde el principio son mayores.

3. El período inmediatamente posterior al conflicto ofrece una oportunidad para crear condiciones de seguridad básicas, hacer patentes las ventajas de la paz, reforzar y fomentar la confianza en el proceso político y fortalecer la capacidad nacional básica para llevar la iniciativa en las actividades de consolidación de la paz. Si los países avanzan en estos aspectos esenciales desde el principio, las posibilidades de lograr una paz sostenible aumentan considerablemente y se reduce el riesgo de que se vuelvan a sumir en un conflicto.

4. Si bien la responsabilidad de consolidar la paz corresponde principalmente a los agentes nacionales, la comunidad internacional puede desempeñar un papel decisivo. Hemos dejado escapar esa oportunidad inicial en demasiadas ocasiones. 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. Incluso si nuestra capacidad es limitada, con frecuencia tenemos dificultades para concentrar los escasos recursos de que disponemos en un conjunto restringido de resultados convenidos que puedan fomentar la confianza en un futuro pacífico y el compromiso de hacerlo realidad.

5. Dentro de la comunidad internacional, las Naciones Unidas desempeñan una función crucial y destacada en la consolidación de la paz. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas es sólo uno de los diversos agentes que prestan apoyo a los países que salen de un conflicto y la coherencia del conjunto de la labor internacional es esencial para que fructifiquen los esfuerzos de los países por lograr una paz viable. La colaboración y la coordinación entre los principales agentes regionales e internacionales son imprescindibles, ya que ninguno tiene, por sí solo, la capacidad de atender las necesidades en ninguna de las esferas prioritarias de la consolidación de la paz.

6. En el presente informe, reflexiono acerca de la experiencia adquirida en la consolidación de la paz y expongo un plan para mejorar la respuesta de la Organización y facilitar una respuesta más rápida y coherente por parte de otros agentes. Los elementos básicos de ese plan son: a) la presencia sobre el terreno de equipos directivos de las Naciones Unidas más preparados, más eficaces y que reciban un mayor apoyo; b) la pronta concertación de un acuerdo sobre las prioridades y la articulación de los recursos en torno a ellas; c) la intensificación del apoyo de las Naciones Unidas para fomentar la implicación nacional y aumentar la capacidad nacional desde el primer momento; d) la racionalización y el fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para aportar conocimientos, asistencia de expertos y personal listo para el despliegue a fin de atender las necesidades de consolidación de la paz más urgentes, de forma concertada con los asociados que presenten ventajas comparativas en ámbitos específicos, así como la prestación de asistencia a los países para determinar y aprovechar las capacidades más convenientes a nivel global; y e) la colaboración con los Estados Miembros, especialmente los donantes, para aumentar la agilidad, la armonización, la flexibilidad y la tolerancia del riesgo de los mecanismos de financiación. Las autoridades nacionales, el sistema de las Naciones Unidas y otros asociados internacionales podemos causar un efecto colectivo mucho mayor y más rápidamente si elaboramos de forma concertada una estrategia temprana en la que se definan y se ordenen las prioridades y articulamos las actividades y los recursos en torno a ella.

## **II. Contexto y necesidad de la implicación nacional**

7. Si bien cada situación posterior a un conflicto es única, las Naciones Unidas han acumulado una amplia experiencia y han aprendido mucho al prestar apoyo a decenas de países que salían de situaciones de conflicto. Ante todo, sabemos que la consolidación de la paz es una tarea y una responsabilidad nacional. Únicamente los agentes nacionales pueden hacer frente a las necesidades y los objetivos de su sociedad de un modo sostenible. La necesidad de la implicación nacional es una de las ideas centrales del presente informe, junto con los problemas propios del contexto específico de las situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto.

8. Por muy distintas que sean las circunstancias, en la mayoría de los países el período inicial después de un conflicto se caracteriza por una inseguridad y una incertidumbre política considerables. Hemos aprendido que es frecuente que la evolución de los procesos de paz lleve aparejados una fragilidad constante y un alto grado de inestabilidad. La estabilidad en una parte del país puede coexistir con la persistencia de la violencia en otras zonas. Después de la cesación oficial de las hostilidades pueden seguir produciéndose crisis humanitarias y constantes

violaciones de los derechos humanos. El fin del conflicto no implica necesariamente la aparición de la paz: la falta de consenso político y confianza suelen perdurar y las causas fundamentales del conflicto pueden persistir. También pueden avivarse las tensiones al regresar la población a sus hogares y encontrarlos destruidos u ocupados por otras personas. La impunidad por delitos graves y atrocidades, incluida la violencia sexual y por razón de género, ocurridos antes, durante o después del conflicto puede hacer peligrar seriamente los intentos de consolidar la paz en esta primera fase. Si no se restablece la autoridad estatal, sobre todo en las zonas fronterizas remotas, se puede dar pie a que surjan nuevas fuentes de peligro y persistan o incluso proliferen prácticas propias de tiempos de guerra como el contrabando o el tráfico ilícito de recursos naturales, con el consiguiente menoscabo de los ingresos del Estado.

9. El fin del conflicto tiende, sin embargo, a crear grandes expectativas en cuanto a la obtención de resultados políticos, sociales y económicos concretos. El fomento de la confianza en el proceso de paz exige que se cumplan al menos algunas de esas expectativas. Es igualmente importante que entre las autoridades nacionales y la población haya una comunicación eficaz y un diálogo de carácter integrador, y que se generen expectativas realistas sobre lo que es factible conseguir a corto plazo.

10. También es preciso que haya un nivel mínimo de voluntad política, compromiso y consenso entre los principales protagonistas nacionales, sin el cual la mayor parte de los esfuerzos de consolidación de la paz serán vanos. La posibilidad de llegar a un consenso dependerá en gran medida de las condiciones en que cese la violencia, la calidad del acuerdo de paz y la naturaleza del proceso de paz. Algunos procesos de paz son sólidos e integradores y, en consecuencia, cuentan con el apoyo de amplios sectores de la población. En los casos de Camboya, Guatemala, El Salvador y Namibia, las actividades de consolidación de la paz, cuya ejecución fue de todos modos compleja, se vieron beneficiadas por la existencia de un plan detallado para hacer frente a las causas del conflicto. Sin embargo, muchos procesos de paz son más frágiles y requieren el cuidadoso respaldo político y la firme colaboración de los agentes internacionales y nacionales para mantener la paz ante la incesante violencia y la oposición de quienes tratan de minar el proceso de paz. Algunos acuerdos ni siquiera establecen las condiciones mínimas para una paz sostenible o un plan para resolver el conflicto.

11. En algunos países que salen de un conflicto, la capacidad y la voluntad de implicarse de forma plena pueden verse restringidas por el hecho de que el proceso de paz esté todavía en marcha y aún no se haya establecido un orden político estable. Muchos países que salen de un conflicto tienen gobiernos de transición hasta que se celebran las primeras elecciones después del conflicto. Las autoridades nacionales no suelen haber sido elegidas, sino designadas como resultado de un acuerdo negociado entre las partes en el conflicto, que pueden no ser plenamente representativas de la población ni gozar de su reconocimiento. Además, algunos de los agentes nacionales con los que ha de tratar la comunidad internacional pueden estar implicados en transgresiones de los derechos humanos o atrocidades importantes cometidas en el pasado.

12. El apoyo internacional en estas situaciones, que son complejas y evolucionan rápidamente, es, por tanto, una labor fundamentalmente política que a menudo entraña grandes riesgos. Las medidas que potencian el poder de dirigentes poco representativos o dan poder a un grupo a expensas de otro pueden exacerbar las

causas del conflicto o generar nuevas fuentes de tensión. Los agentes internacionales tienen que tener presentes estas consideraciones. Corresponde a las autoridades locales y tradicionales, así como los agentes de la sociedad civil, incluidos los grupos marginados, el importante cometido de dar voz a opiniones diversas en el establecimiento inicial de las prioridades y fomentar un mayor sentimiento de implicación nacional en torno a un proyecto común para el futuro del país. Es indispensable la plena participación de las mujeres en estos procesos, en su calidad tanto de víctimas de los conflictos como de impulsoras de la recuperación y el desarrollo.

13. Además de por las circunstancias políticas nacionales, la creación de las condiciones para la consolidación de la paz se ve considerablemente condicionada por los agentes regionales e internacionales. Habida cuenta de que muchos conflictos tienen repercusiones transfronterizas, los Estados vecinos y las organizaciones regionales y subregionales desempeñan un papel decisivo y tienen, por tanto, responsabilidades en el apoyo a los procesos de consolidación de la paz. Las organizaciones regionales ocupan un lugar cada vez más destacado en los procesos de paz, incluida la mediación y concertación de acuerdos de paz y el control de su cumplimiento.

14. El apoyo de los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, los Estados Miembros individuales y otros interesados internacionales ha resultado ser determinante en el período inmediatamente posterior al conflicto, en el cual la actitud contraproducente de uno solo de los principales agentes puede ser muy dañina. El Consejo de Seguridad desempeña una función crucial al reclamar a la comunidad internacional su atención y apoyo decididos a los procesos de paz y la puesta en marcha de actividades de consolidación de la paz, solicitar la colaboración y el apoyo constructivos de todos los interesados y autorizar posibles iniciativas, como nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, misiones políticas especiales y grupos de expertos, entre otras.

### **III. Prioridades recurrentes en la consolidación de la paz**

15. Sabemos que al concluir la violencia en gran escala, las necesidades de la población suelen ser muy superiores a la capacidad de los agentes nacionales o internacionales para atenderlas. Teniendo en cuenta este desequilibrio, las actividades nacionales e internacionales en el período inmediatamente posterior al conflicto deben centrarse en alcanzar los objetivos de consolidación de la paz más urgentes e importantes: crear condiciones de seguridad, fomentar la confianza en el proceso político, hacer patentes cuanto antes las ventajas de la paz y ampliar la capacidad nacional básica.

16. La dificultad estriba en determinar qué actividades contribuirán en mayor medida a estos objetivos en cada contexto específico. Como señalé en mi informe de 8 de abril de 2009 sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189), los acuerdos de paz deberían constituir un marco general, pero a veces establecen un plan demasiado amplio y ambicioso, en ocasiones meramente preliminar. Además, el establecimiento de las prioridades debe basarse en las condiciones y necesidades propias de cada país y no en lo que los agentes internacionales puedan o deseen aportar. Nuestros planes y acciones deben basarse también en una noción clara de las capacidades disponibles sobre el terreno, ya sean

nacionales, subnacionales o internacionales (incluidas las de los organismos, fondos y programas operacionales de las Naciones Unidas). La ampliación de estas capacidades y operaciones, según proceda, puede contribuir a la obtención más rápida y eficaz de resultados en los meses iniciales.

17. Además, la experiencia y los análisis acumulados en los últimos dos decenios, así como las numerosas entrevistas realizadas a profesionales nacionales e internacionales para la preparación del presente informe, ponen de manifiesto varias esferas recurrentes para las que se solicita con frecuencia asistencia internacional con carácter prioritario en el período inmediatamente posterior a un conflicto. Siempre habrá además prioridades específicas de cada país, como la delincuencia organizada o la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, para aprovechar la oportunidad que se presenta en el período inmediatamente posterior al conflicto, es indispensable que los agentes internacionales sean capaces, como mínimo, de responder de forma coherente, rápida y eficaz en esas esferas, que están directamente relacionadas con los objetivos esenciales antes mencionados. Esas esferas son las siguientes:

- El apoyo a la seguridad básica, incluidas las actividades relativas a las minas, la protección de los civiles, el desarme, la desmovilización y la reintegración, el fortalecimiento del estado de derecho y la puesta en marcha de la reforma del sector de la seguridad
- El apoyo a los procesos políticos, incluidos los procesos electorales, la promoción de un diálogo integrador y la reconciliación, y el fomento de la capacidad de gestión de conflictos a nivel nacional y subnacional
- El apoyo a la prestación de servicios básicos, como el suministro de agua y el saneamiento, los servicios de salud y la enseñanza primaria, y el apoyo al regreso sostenible y en condiciones de seguridad de los desplazados internos y los refugiados y su reintegración
- El apoyo al restablecimiento de las funciones gubernamentales básicas, en particular la administración y las finanzas públicas, a nivel nacional y subnacional
- El apoyo a la revitalización económica, incluida la creación de empleo y medios de subsistencia (en agricultura y obras públicas), en particular para los jóvenes y los excombatientes desmovilizados, y la rehabilitación de la infraestructura básica.

18. La seguridad básica, garantizada ya sea por el Estado o con asistencia internacional, es esencial para la población y para crear el espacio político necesario y hacer posible la prestación de asistencia internacional. El apoyo al proceso político y la restauración de un orden político estable y pacífico han de ser objetivos primordiales. Después de un conflicto, el gobierno necesita reforzar las capacidades estatales básicas que contribuirán a restablecer su legitimidad y eficacia, incluida la capacidad de prestar servicios básicos y garantizar la seguridad pública esencial, consolidar el estado de derecho y proteger y promover los derechos humanos. También es de suma importancia para generar confianza en el gobierno y en el proceso de paz que se hagan patentes las ventajas de la paz atribuibles a las autoridades nacionales, como la pronta creación de empleo y el apoyo a quienes regresan. El arranque de la recuperación económica puede ser uno de los grandes puntales de la seguridad y constituye el motor de la futura recuperación. Estas

esferas prioritarias abarcan el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos, y es evidente que están interrelacionadas y tienen carácter sinérgico, como han señalado en repetidas ocasiones los Estados Miembros, por ejemplo en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

19. El fomento de la capacidad nacional en todos esos ámbitos debe iniciarse inmediatamente. Con demasiada frecuencia, la creación de capacidad se plantea en el contexto de las estrategias internacionales de salida de los países que se han visto afectados por un conflicto y para entonces es ya demasiado tarde. Descuidar la creación de capacidad coarta la implicación de los actores nacionales en su recuperación y limita la rendición de cuentas entre el Estado y la población. Por ello, debe ser un elemento fundamental de todas las actividades de consolidación de la paz desde el principio y concentrarse especialmente en el fortalecimiento de las autoridades nacionales a fin de forjar un proyecto de futuro claro con prioridades razonables.

20. El establecimiento del calendario y el orden de secuencia de las prioridades más convenientes comporta un delicado equilibrio y decisiones difíciles en el marco de una estrategia coherente. La pronta creación de condiciones de seguridad, por ejemplo, puede ser esencial para evitar que resurja el conflicto y disuadir a posibles enemigos del proceso de paz. En muchos casos, conviene también dar prioridad desde el principio a crear oportunidades para ganarse la vida y hacer frente a los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad porque contribuye a satisfacer las necesidades más inmediatas de la población y, con ello, promueve la confianza y el compromiso con la paz. Hay actividades prioritarias que si se llevan a cabo demasiado pronto después de un conflicto pueden poner en peligro la paz, que aún es frágil. Los procesos electorales pueden contribuir a establecer una autoridad política más legítima, pero también pueden ser una fuente de tensión y de nuevos conflictos si se organizan precipitadamente y las circunstancias políticas no son propicias a que se celebren, si no se presta la debida atención a las limitaciones técnicas o si se ignora la necesidad de impulsar y alentar los procesos políticos incipientes, la participación comunitaria y la sociedad civil. También suele ser difícil decidir cuál es el mejor momento para reestructurar las fuerzas militares y la administración pública. Es posible que algunas veces los agentes nacionales e internacionales hayan actuado demasiado deprisa en unos aspectos y demasiado despacio en otros, trastocando el equilibrio que separa el fomento de la confianza del recrudecimiento de las tensiones. En los dos primeros años después de un conflicto, uno de los mayores desafíos estratégicos consiste en lograr que las medidas y decisiones adoptadas a corto plazo no perjudiquen la consolidación de la paz a medio y largo plazo.

21. Las necesidades de las mujeres y las niñas exigen una mayor atención ya que en las actividades de recuperación a veces se da prioridad a las necesidades de los hombres. El período inmediatamente posterior al conflicto ofrece a las mujeres una oportunidad crítica para aprovechar los cambios en sus relaciones con los hombres que se hayan producido durante el conflicto en aquellos casos en que las mujeres han tenido que asumir funciones de responsabilidad en las comunidades o realizar trabajos tradicionalmente reservados a los hombres. Sin embargo, la tendencia de las personas ajenas a las comunidades a tratar con los hombres y reconocer su autoridad puede dar lugar a que la capacidad de las mujeres para participar en la adopción de decisiones de carácter público y la recuperación económica no reciba el reconocimiento y la financiación adecuados. La marginación de las mujeres puede

agudizarse en contextos en que la violencia sexual haya sido una de las principales características del conflicto, con el consiguiente menoscabo de la seguridad pública y de la posición social de la mujer. Como señaló el Consejo de Seguridad en su resolución 1820 (2008), la violencia, la intimidación y la discriminación persistentes son obstáculos que dificultan la participación y la plena intervención de la mujer en la vida pública después de los conflictos y ello puede causar graves efectos negativos en la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas, en particular la consolidación de la paz después de los conflictos.

22. En los últimos dos decenios, nos hemos dado cuenta de que no se puede aplicar un único modelo a situaciones complejas en constante evolución. Es esencial mantener la flexibilidad y la capacidad de adaptación y respetar en todo momento los principios fundamentales del derecho internacional y los derechos humanos, pero nunca a expensas de la previsibilidad y la rapidez. Por lo menos, tenemos que estar dispuestos a prestar apoyo en estas esferas prioritarias recurrentes. En el pasado, nuestra respuesta ha sido lenta y poco sistemática como consecuencia de una mala organización, cierta reticencia a establecer prioridades y criterios de evaluación y planificación comunes, la falta de capacidad en varias esferas prioritarias y demoras considerables en el despliegue en otras, y la aportación de fondos insuficientes por medio de mecanismos de financiación inapropiados. Tenemos la obligación colectiva de resistir la tentación de crear nuevos mecanismos a menos que sean absolutamente necesarios. Debemos, preferiblemente, sacar provecho de lo que sabemos por experiencia que funciona y reforzar nuestra capacidad para asegurar un enfoque más previsible, coherente y selectivo del apoyo a los países que salen de un conflicto.

#### **IV. Medidas adoptadas por las Naciones Unidas hasta la fecha y problemas sistémicos**

23. En los últimos años, las Naciones Unidas han tratado de aumentar su eficiencia y eficacia mediante reformas en diversos ámbitos, desde los ámbitos político, de mantenimiento de la paz, de seguridad, de derechos humanos y humanitario hasta las actividades de desarrollo. Estas iniciativas presentan aspectos comunes, como el objetivo de lograr una mayor coherencia y coordinación, la definición clara de las funciones y responsabilidades, la formulación de estrategias integradas coherentes, una colaboración más estrecha entre los principales agentes y el logro progresivo de una mayor previsibilidad y rendición de cuentas. En la esfera humanitaria, se han hecho progresos gracias a los fondos mancomunados, a una mayor coordinación, capacidad y rendición de cuentas en sectores específicos y a un mayor apoyo a las autoridades nacionales. En el ámbito del mantenimiento de la paz, estamos estableciendo y reforzando los marcos de colaboración con las organizaciones regionales y de otra índole para poder contribuir de forma más coherente y eficaz a la paz y la seguridad. Los agentes humanitarios y de desarrollo colaboran estrechamente para asegurarse de que, cuando con el tiempo se reduzca la asistencia humanitaria, existan mecanismos de coordinación, una mayor capacidad, programas y fondos para mantener y ampliar las iniciativas para ayudar a los países a sentar las bases para la paz y el desarrollo sostenibles. Sin embargo, muchas de estas iniciativas se han topado con grandes obstáculos sistémicos. Por ejemplo, los mecanismos de financiación de carácter voluntario y especial han frustrado muchos intentos de lograr una verdadera previsibilidad y rendición de cuentas de los

resultados. Los Estados Miembros han prestado un apoyo escaso o nulo al establecimiento de capacidades permanentes en muchas esferas prioritarias.

24. El máximo aprovechamiento de todo el potencial del sistema de las Naciones Unidas para apoyar a los países que salen de un conflicto plantea problemas específicos de gran magnitud. Las Naciones Unidas dispone de considerables recursos en los ámbitos de la paz y la seguridad, los derechos humanos, el desarrollo y las actividades humanitarias, y el éxito de la consolidación de la paz requiere la acción combinada de todos estos “pilares”. Sin embargo, las entidades de las Naciones Unidas con capacidad en estos ámbitos fueron concebidas cada una con una finalidad diferente. Tienen mandatos, principios rectores, estructuras de gestión y mecanismos de financiación diferentes —y distintas filosofías y nociones de cómo se deben hacer las cosas. En la práctica, con el tiempo cada entidad del sistema de las Naciones Unidas ha ido creando su propio conjunto de asociados y colaboradores externos, factor que complica la unidad de propósitos y de acción sobre el terreno. Varias entidades de las Naciones Unidas están vinculadas, justificadamente, a instrumentos internacionales específicos, cada uno con su propio ritmo y su propio sistema de rendición de cuentas. En este contexto, nuestro afán por trabajar sobre el terreno “unidos en la acción” es vital pero no suficiente. La fragmentación de la gestión en el sistema de las Naciones Unidas agudiza la necesidad de que los Estados Miembros adopten una postura común en los distintos órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la consolidación de la paz y colaboren estrechamente con nosotros para mejorar la Organización de manera que pueda ofrecer una respuesta más rápida y eficaz en las situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto.

25. Un mecanismo fundamental para lograr una mayor coherencia en este sentido es la Comisión de Consolidación de la Paz. El establecimiento de la Comisión en 2005 denota el reconocimiento por parte de los Estados Miembros de la necesidad de un mecanismo especializado de las Naciones Unidas para mantener la atención, movilizar recursos y aumentar la coherencia, además de subsanar las deficiencias críticas y atender las necesidades y prioridades de los países que salen de un conflicto. Su singular composición y modalidades de trabajo han permitido a la Comisión promover como parte de su programa un enfoque incluyente e integrado de la consolidación de la paz en los países. La Comisión llevará a cabo un examen quinquenal en 2010 y la experiencia que ha acumulado hasta ahora en su apoyo a Burundi, Sierra Leona, Guinea-Bissau y la República Centroafricana podría contribuir a reforzar la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y enriquecer la naturaleza y el alcance cambiantes de la función asesora de la Comisión.

## **V. Plan de acción para promover una respuesta coherente y eficaz**

26. Estoy firmemente decidido a mejorar la respuesta de las Naciones Unidas en el período inmediatamente posterior a los conflictos, en particular reforzando la capacidad de acción y de liderazgo de la Organización y aumentando la claridad, la previsibilidad y la rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas. Para ello serán precisos equipos directivos más preparados y con un mayor apoyo, capacitados para diseñar una estrategia temprana con prioridades claramente

definidas en colaboración con las contrapartes nacionales y articular las actividades y los recursos en función de esa estrategia. En el presente informe se expone un plan orientado a alcanzar estos objetivos.

27. Los elementos del plan están interrelacionados. Para definir de forma concertada las prioridades y un enfoque estratégico común, es necesario un liderazgo eficaz y capacitado. Pero de poco sirve una estrategia coherente si se carece de la capacidad y los recursos para aplicarla y financiarla. La adopción de las decisiones en materia de financiación en función de las prioridades convenidas puede ayudar a encauzar a todos los agentes en la misma dirección. Si bien es cierto que la ausencia o las carencias de un elemento pueden afectar a todos los demás, por otra parte, los distintos elementos pueden reforzarse mutuamente y aumentar, de ese modo, nuestra capacidad para prestar apoyo a los agentes nacionales en su afán por lograr una paz sostenible.

28. Este plan aprovecha los sistemas que existen sobre el terreno antes de la cesación de las hostilidades y los mejora o refuerza según convenga. Antes, durante y después del conflicto, en los países hay un equipo de las Naciones Unidas encabezado por el Coordinador Residente, que suele ser también el Coordinador de Asuntos Humanitarios durante el conflicto y algún tiempo después. Una vez que concluye el conflicto, la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno puede estructurarse de diferentes maneras y evolucionar durante los primeros dos años, por ejemplo incorporando recursos de organismos no residentes según proceda. Con independencia de su configuración, las Naciones Unidas y sus asociados cuentan habitualmente con bastantes expertos nacionales y recursos humanitarios sobre el terreno, que seguirán prestando apoyo vital con arreglo a los principios humanitarios en el período inmediatamente posterior al conflicto. Algunos de esos recursos pueden también reconducirse a las prioridades iniciales de consolidación de la paz, especialmente por medio de las entidades con un doble mandato, humanitario y de desarrollo, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud. Estos organismos pueden además colaborar con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el grupo temático y la red de recuperación temprana para iniciar cuanto antes la recuperación. Esto puede contribuir a impulsar la respuesta, hacer patentes cuanto antes las ventajas de la paz y aumentar la capacidad nacional en ámbitos fundamentales durante la fase inicial, por ejemplo, ampliando los servicios esenciales de salud y educación o rehabilitando las infraestructuras básicas.

29. También en este período, el Consejo de Seguridad puede ordenar el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales o de misiones políticas especiales. En el último decenio, gran parte de las intervenciones y la experiencia acumulada de las Naciones Unidas en el apoyo a la consolidación de la paz se han desarrollado en el contexto de misiones integradas. Las misiones integradas surgieron como resultado del reconocimiento de la interdependencia de las actividades de las Naciones Unidas a nivel nacional y la necesidad de una mayor coherencia entre ellas, principalmente por medio de la integración de las funciones directivas y de planificación. Esto reviste especial importancia en lo que respecta a las actividades de consolidación de la paz, en las que suele ser imprescindible que la colaboración con las estructuras del Estado y la población y el apoyo que se les brinda se organicen de forma coordinada. Recientemente, hemos empezado a aplicar

el principio de integración a un conjunto más amplio de presencias integradas de las Naciones Unidas en países que salen de un conflicto y estamos ideando nuevos instrumentos para reforzar la colaboración estratégica entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países, como el marco estratégico integrado. El principal objetivo de estas medidas, que está íntimamente relacionado con el plan expuesto en el presente informe, es maximizar los efectos individuales y colectivos de la respuesta de las Naciones Unidas. En nuestra continua progresión hacia una integración más eficaz, también necesitaremos el apoyo de los Estados Miembros para asegurarnos de que las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas permitan y faciliten la colaboración entre las diferentes entidades de las Naciones Unidas a nivel de los países.

### **Eficacia de las funciones directivas, la coordinación y la rendición de cuentas**

30. Uno de los aspectos principales del programa presentado en este informe es la necesidad de lograr que los equipos directivos de las Naciones Unidas sobre el terreno sean más sólidos y eficaces y reciban mayor apoyo. De este modo no sólo se incrementará la coherencia y el efecto conjunto de los organismos de las Naciones Unidas, sino que también se favorecerá una respuesta más coordinada de otras entidades internacionales. Según ha señalado el Consejo de Seguridad, se plantea a menudo la necesidad de que las Naciones Unidas desempeñen un papel rector sobre el terreno en la coordinación de las actividades internacionales después de los conflictos, en especial en las fases más tempranas. A pesar de estas expectativas, las Naciones Unidas se han topado con una serie de obstáculos graves que se abordarán en el presente informe.

31. Las Naciones Unidas se enfrentan a exigencias sin precedente en el campo de las funciones directivas, dado el extraordinario aumento en el número, el volumen y la complejidad de las misiones políticas y de mantenimiento de la paz durante los últimos años. La magnitud de la empresa y sus condiciones extremas exigen características profesionales en gran medida excepcionales. Además de los requisitos básicos de ser especialista en negociación y mediación política, y contar con un amplio conocimiento de los aspectos regionales y lingüísticos pertinentes, el jefe de misión ideal deberá tener una experiencia probada en la planificación estratégica y la gestión de organizaciones grandes y complejas. Dado que es poco probable que una sola persona reúna todas las cualidades y condiciones requeridas, la solución estriba en la creación y el fortalecimiento de equipos directivos bien integrados, que agrupen a los máximos responsables de las entidades de las Naciones Unidas destacadas en el país en la esfera política, del mantenimiento de la paz y del desarrollo, según corresponda. Los nombramientos individuales deben contribuir a establecer el equilibrio global entre las aptitudes y cualidades complementarias dentro del equipo directivo.

32. Conforme a este principio, la Organización está intensificando las actividades relativas a los planes de sucesión y a una mejor definición de los requisitos para los cargos de máxima responsabilidad en las misiones. También se está poniendo en contacto con posibles candidatos, especialmente mujeres, y ampliando la comunicación con los gobiernos, los organismos regionales y las organizaciones no gubernamentales, además de reforzar la colaboración en todo el sistema de las Naciones Unidas y con los principales asociados multilaterales. Por su parte, estos asociados están mejor capacitados para entender las necesidades especiales de las

actividades sobre el terreno y colaborar en la ampliación de la cantera de candidatos capaces de asumir el peso de estas responsabilidades.

33. Dada la magnitud de la tarea, los equipos directivos deben contar con el apoyo de mecanismos de análisis, planificación y coordinación a través de la labor de grupos unificados de especialistas que se puedan reforzar rápidamente con más expertos previamente seleccionados. Dichos equipos ofrecen una plataforma para aglutinar los distintos elementos de la respuesta de las Naciones Unidas, incluso estableciendo un vínculo dinámico con el proceso político y facilitando la aplicación de un enfoque común por parte de los agentes nacionales e internacionales. Ciertamente, estas funciones existen en la actualidad, si bien siguen muy por debajo del nivel y la variedad de conocimientos especializados necesarios para apoyar una respuesta eficaz y estratégica. El despliegue de especialistas sigue siendo fragmentario, y obedece a diversas normas y procedimientos para colaborar con los distintos sectores de la presencia de las Naciones Unidas en el país. Esta situación condiciona su capacidad para aunar esfuerzos rápidamente y colaborar de manera eficaz. La asistencia que recibe el Coordinador Residente resulta especialmente insuficiente, ya que, a medida que desaparece el apoyo a la coordinación humanitaria prestado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, éste se suple con los recursos mucho más limitados de la oficina del Coordinador Residente, en el momento preciso en que las necesidades de evaluación, planificación y coordinación para las labores de recuperación empiezan a aumentar.

34. Sin embargo, actualmente no existe ningún mecanismo en la Sede que analice la dirección en el país desde una perspectiva de equipo y garantice el establecimiento de los grupos directivos adecuados, debidamente apoyados. Este fomento de las funciones directivas y del apoyo que reciben resulta necesario en todas las operaciones de consolidación de la paz, independientemente de la modalidad que adopte la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. ***Por tanto, he solicitado a los principales departamentos de la Sede la creación de un mecanismo de alto nivel con otras entidades clave de la Sede para garantizar que los directivos y los equipos de apoyo adecuados estén listos lo antes posible.*** Esta iniciativa exigirá que se conceda mucha más atención al buen funcionamiento en equipo al personal de categoría superior. Una mayor atención de las categorías superiores contribuirá a evitar los retrasos y la fragmentación característicos de la mayoría de las iniciativas emprendidas hasta la fecha, así como a agilizar y adaptar los mecanismos existentes de selección, contratación y despliegue de directivos y equipos de apoyo, según sea necesario, y favorecerá la solución de las dificultades cuando surjan problemas claros. Las actividades en curso de los distintos departamentos de la Secretaría y la Oficina de Coordinación de Operaciones de Desarrollo encaminadas a fomentar los recursos que pueden poner a disposición de los directivos sobre el terreno se están reforzando y agilizando. Estos recursos se financian con cargo al presupuesto ordinario o a fondos extrapresupuestarios. ***Insto a los Estados Miembros a facilitar la financiación necesaria a través de los mecanismos existentes, de modo que sea posible reforzar las funciones compartidas de análisis, planificación y coordinación.***

35. Reforzar la dirección a nivel nacional también exige mejorar la orientación y el apoyo que proporciona la Sede, para que el personal destacado en la zona aproveche los mecanismos existentes de forma más eficaz y sistemática, independientemente de la configuración que adopte la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. Actualmente, el departamento rector forma grupos de

trabajo integrados para todos los países que viven conflictos o la fase posterior a éstos, con la intención de aunar a todos los departamentos y organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas en la Sede a fin de facilitar un apoyo coherente a la representación de las Naciones Unidas en el país. Sin embargo, la calidad de la asistencia proporcionada por estos grupos de trabajo de la Sede ha sido irregular, y su labor no se ha centrado lo suficiente en la orientación estratégica y las necesidades sobre el terreno. Este asunto está en manos de los directivos de categoría superior a mi cargo, quienes han emprendido una revisión y presentarán sus recomendaciones a lo largo de este año para lograr que estos grupos de trabajo sean más eficaces y respondan mejor a las necesidades sobre el terreno.

36. También es necesario hacer una revisión de los factores fundamentales que determinan la coherencia y el carácter previsible del apoyo y la orientación a las operaciones sobre el terreno por parte de la Sede de forma más general. Esta iniciativa incluirá el estudio de un suministro coherente de apoyo y orientación por parte de la Sede a los Coordinadores Residentes y al equipo de las Naciones Unidas en el país, a partir de los marcos y mecanismos vigentes para los Coordinadores Residentes, en especial, en situaciones de conflicto armado, crisis política o tensión política creciente en lugares donde no existe una misión o una oficina política. Utilizando esta revisión como base, incorporaré las expectativas sobre el apoyo de la Sede a mis programas para los Secretarios Generales Adjuntos pertinentes, y supervisaré su progreso. Los recursos destinados a la asistencia por parte de la Sede a las operaciones de las Naciones Unidas en los países se deben poder incrementar o reducir según cambien las necesidades políticas y operacionales.

37. El robustecimiento de la autoridad de la cúpula directiva para imponer un enfoque más sistemático entre los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno deberá ir acompañado de unos mecanismos de rendición de cuentas más rigurosos. He introducido los programas para el personal directivo superior para todos los Secretarios Generales Adjuntos y Subsecretarios generales en la Sede, pero no existen mecanismos similares para los Representantes Especiales u otros Jefes de Misión. Por tanto, ***me propongo adoptar medidas para reforzar la rendición de cuentas por parte de mis Representantes Especiales, a fin de que queden reflejados sus deberes y responsabilidades fundamentales.***

38. Los funcionarios de categoría superior de las Naciones Unidas sobre el terreno deben disponer de autoridad para emplazar a todos los agentes de las Naciones Unidas a acordar las prioridades y la división de responsabilidades, que se incorporarán posteriormente al marco estratégico integrado de la Organización. Este marco podría funcionar como un mecanismo para que el representante de más categoría y los miembros del personal de las Naciones Unidas en la zona se rindieran cuentas mutuamente sobre el cumplimiento de las responsabilidades acordadas. Un sistema recíproco de rendición de cuentas fomentaría la autoridad de la dirección de la Organización en el país para garantizar que los organismos de las Naciones Unidas cumplieran las prioridades convenidas en apoyo de una estrategia común, y permitiría a los miembros del equipo de las Naciones Unidas proporcionar valiosas apreciaciones sobre el apoyo que necesitan de los directivos. El “sistema de gestión y rendición de cuentas del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y el Sistema de Coordinadores Residentes” recientemente adoptado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo podría ofrecer un modelo en el que habría que profundizar. ***Me propongo estudiar con los directores de categoría superior a mi cargo la elaboración de medidas recíprocas de rendición de cuentas por las que el***

*sistema concederá a mi representante de más alto nivel mayor autonomía, al tiempo que le impondrá mayor responsabilidad por su actuación, mientras que este último podrá exigir responsabilidades a cada parte del sistema por la puesta en marcha de las funciones y las actividades acordadas, de conformidad con sus mandatos y basándose en el marco estratégico integrado.*

#### **Evaluación, planificación y estrategia**

39. El establecimiento de una estrategia coherente en el entorno cambiante e incierto característico de la fase posterior al conflicto requiere el apoyo y la cooperación de una gran variedad de agentes nacionales e internacionales. En la actualidad, las medidas para fomentar este tipo de estrategia se ven frustradas por la desunión entre los agentes, la fragmentación de los recursos de evaluación y planificación, y la falta de un marco para el establecimiento de prioridades. Los principales interesados a menudo siguen programas independientes que rivalizan entre sí, basados en intereses y perspectivas políticos, económicos, de seguridad e institucionales unilaterales. Al reincorporarse a un país tras el conflicto, las organizaciones bilaterales y multilaterales pueden poner en marcha programas múltiples y disociados, que a menudo compiten entre sí y carecen de una visión clara y coherente de las necesidades y prioridades del país y de cualquier vinculación con el proceso de paz en curso. En las Naciones Unidas, pese a las constantes iniciativas para integrar la planificación de las medidas de seguridad, políticas, humanitarias y de desarrollo, este aspecto sigue constituyendo un grave reto.

40. La capacidad y los recursos a nuestra disposición en el seno de la Organización varían según la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno inmediatamente después del conflicto, y el modo en que dicha presencia evoluciona durante el primer bienio. En el caso de las misiones con mandato del Consejo de Seguridad, el proceso de planificación integrada de las misiones de las Naciones Unidas se centra en garantizar la existencia de un propósito único en las operaciones en el país mediante el establecimiento de una visión compartida y unas prioridades consensuadas. A pesar de los avances logrados, la Organización aún debe fomentar su capacidad para acordar y establecer una serie de prioridades vitales de cara a las fases tempranas posteriores a conflictos. En este contexto, mi decisión de que todas las fuerzas integradas de las Naciones Unidas compartan un sistema de análisis y planificación, junto con un marco estratégico integrado, supone un importante paso adelante. El marco estratégico integrado de las Naciones Unidas tiene por objetivo articular una visión compartida de las metas estratégicas de la Organización, así como un conjunto conexo de resultados, plazos y responsabilidades acordados para el cumplimiento de las tareas imprescindibles para la consolidación de la paz. Si bien se centra en la coherencia y la coordinación de las estrategias y las operaciones de las Naciones Unidas, el proceso también está diseñado para armonizar las funciones, la capacidad y los escasos recursos de las Naciones Unidas en el caso concreto de un país con las prioridades nacionales y los cometidos de otros agentes internacionales.

41. Un proceso efectivo de consolidación de la paz también requiere un grado de apoyo internacional que excede el proporcionado por las Naciones Unidas. La experiencia demuestra que, cuando las Naciones Unidas y el Banco Mundial trabajan en estrecha colaboración, son capaces de ofrecer una eficaz plataforma para crear un enfoque coherente entre los agentes nacionales e internacionales. A lo largo de los últimos años, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco

Mundial, a los que se ha sumado recientemente la Comisión Europea, han ampliado su colaboración en entornos posteriores a conflictos con miras a desarrollar una metodología común de evaluación y establecimiento de prioridades, dentro del país e impulsada en el ámbito nacional, conocida como evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto. Esta metodología, cuyo objetivo es convertir a los agentes locales en el eje del proceso de evaluación, se centra en las necesidades inmediatas y a medio plazo de consolidación de la paz y asistencia a la recuperación, y sienta las bases para el debate con los agentes nacionales, lo que, llegado el momento, dará lugar a la creación de un marco nacional para la consolidación de la paz y la recuperación que puede servir de pauta en la asignación de los recursos internacionales y nacionales. Se pretende que sea un proceso de carácter reiterativo, que se puede iniciar rápidamente, y ampliar y concretar a lo largo del tiempo, con una mayor participación e implicación nacional. El marco nacional de recuperación y consolidación de la paz podrá entonces sentar las bases de un pacto que servirá a los asociados nacionales e internacionales como referencia para supervisar el progreso respecto a los compromisos. La Comisión de Consolidación de la Paz desempeñará un papel importante en el seguimiento del avance respecto a dichos pactos.

42. Durante el último año, esta metodología se ha revisado de forma notable para incorporar los aspectos políticos y de seguridad, y permitir una colaboración más eficaz con las entidades centradas en estas esferas presentes en la zona. La metodología revisada ofrece un marco para un enfoque más coherente y racional de la coordinación de la ayuda. ***Aliento a los Estados Miembros con una presencia significativa sobre el terreno a incorporarse oportunamente a los procesos de evaluación de las necesidades después de los conflictos y a todos los Estados Miembros a que adapten la financiación a las conclusiones resultantes.***

43. El proceso de planificación integrada de las misiones de las Naciones Unidas y el marco de consolidación de la paz y recuperación nacional elaborado a partir de la metodología de evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto tienen plazos distintos y sirven a propósitos diferentes, pero deben ser complementarios y reforzarse mutuamente. El equipo de la cúpula directiva de las Naciones Unidas es responsable de garantizar la coherencia estratégica y una conexión adecuada entre los procesos de planificación de evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto y los procedimientos de planificación internos de la Organización manteniendo un diálogo permanente en torno a la visión común con las principales partes implicadas en el ámbito nacional, regional e internacional.

44. Pese al importante avance realizado en la planificación integrada y las evaluaciones comunes, los agentes sobre el terreno, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, tardan a menudo en adaptarse a las circunstancias políticas cambiantes cuando el conflicto se acaba, y se requiere un cierto tiempo para que las misiones se desplieguen y empiecen a funcionar. Aún surgen problemas con demasiada frecuencia en cuanto al establecimiento de prioridades claras y la ejecución de planes nuevos o actualizados en los primeros meses, antes de que la misión se haya desplegado por completo o se haya llevado a cabo una evaluación más amplia como preludeo a una gran conferencia de donantes. Las iniciativas encaminadas a subsanar esas deficiencias deben guiarse por las condiciones del proceso de paz y los mandatos del Consejo de Seguridad, así como por la planificación y las actividades vigentes del equipo de las Naciones Unidas en el

país. También se deberán incluir las actividades en curso esenciales para el éxito de la labor de consolidación de la paz. *Mis representantes de más alto nivel sobre el terreno convocarán a las entidades pertinentes en la fase inmediata al final del conflicto, y elaborarán una estrategia y un plan de acción tempranos centrados en las prioridades nacionales inmediatas, el adecuado escalonamiento de las medidas prioritarias y una delimitación clara de las funciones y responsabilidades de las actividades realizadas o financiadas por las Naciones Unidas desde el mismo principio del proceso, incluidos los desembolsos preliminares de fondos para la consolidación de la paz. También se incluirán las actividades correspondientes del Banco Mundial.* Cuando se despliegue o se planifique una misión, se utilizará de nuevo el marco estratégico integrado con carácter preliminar para tal fin, lo que permitirá agrupar rápidamente a todas las partes interesadas en torno a un conjunto común y limitado de prioridades, y capacitará a los agentes bilaterales y multilaterales para coordinar sus decisiones en cuanto a financiación temprana con la estrategia común.

### **Fomento de la capacidad nacional**

45. Conforme a lo expuesto anteriormente, el fomento de la capacidad deberá tenerse en cuenta desde un principio y constituirá un elemento central de las iniciativas de consolidación de la paz. El refuerzo de las funciones directivas y de coordinación de la asistencia reviste especial importancia en los primeros momentos, ya que capacita a los dirigentes nacionales para impulsar la recuperación de su país y a gestionar de forma más eficaz su relación con los asociados internacionales. Con excesiva frecuencia, no se ha logrado aprovechar la capacidad existente en operaciones internacionales de gran envergadura. Tales operaciones también han frustrado las oportunidades para fomentar la capacidad nacional por la excesiva dependencia del personal internacional para cubrir áreas donde faltan recursos sin prestar la atención adecuada a las necesidades de fomento de la capacidad en dichas esferas.

46. El grado de agotamiento de los recursos humanos e institucionales que acarrea un conflicto varía considerablemente según el país. Con demasiada frecuencia, la comunidad internacional inicia sus actividades en un país que acaba de sufrir un conflicto sin una evaluación previa de la capacidad existente. Se tiende a asumir que la capacidad se ha agotado por completo, en lugar de encontrar los recursos existentes y reforzarlos. *La consolidación de la paz tras un conflicto debe iniciarse con una evaluación de la capacidad y las necesidades existentes en las áreas prioritarias habituales de ámbito nacional y subnacional mediante el uso de los mecanismos de evaluación acordados. Los resultados de dichas evaluaciones se utilizarán como base para adoptar decisiones sobre el diseño de la asistencia y el despliegue de los recursos y el personal especializado internacional.*

47. Como parte de la respuesta humanitaria, el marco de recuperación temprana sienta una base importante para las iniciativas posteriores, dado que protege e invierte en el sustento de la población y el fomento de la capacidad de los líderes comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales para crear reductos pacíficos, además de evaluar los recursos nacionales en sectores e instituciones clave, en la medida de lo posible. De este modo, se facilitan las iniciativas para identificar y movilizar la capacidad nacional y local existente una vez terminado el conflicto. El marco también garantiza la adaptación de la asistencia a la situación política en los primeros días tras el final del conflicto, lo que incluye

la necesaria transición por la que los agentes internacionales pasarán de proveer servicios directamente a la población a apoyar a los agentes nacionales para que estos últimos suministren dichos servicios.

48. Las organizaciones internacionales contratan a menudo a profesionales cualificados del país en detrimento de las instituciones y las organizaciones locales mediante incentivos financieros y de otro tipo. Esta situación afecta a la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales y distorsiona la economía del país. Un apoyo temprano y sostenido a la administración y las instituciones locales es crucial para ofrecer la remuneración y las condiciones adecuadas a los profesionales que se mantienen dentro de las estructuras nacionales, donde su contribución a la consolidación de la paz y la labor de recuperación pueden tener mayor repercusión.

49. Utilizar y apoyar la capacidad nacional debe ser la primera opción para la asistencia internacional. Los representantes de la comunidad nacional residente en el extranjero también pueden ser una fuente importante de información y conocimientos especializados, aunque la experiencia demuestra que su movilización puede ser una tarea delicada desde el punto de vista político y debe manejarse con precaución. Si se necesitan profesionales internacionales cualificados, los especialistas regionales ofrecerán la máxima eficacia, dados sus conocimientos lingüísticos y su familiaridad con las condiciones locales. La sustitución del personal internacional en el desempeño de tareas esenciales para afianzar la paz, incluso a corto plazo y de forma limitada, debe abordarse con cautela y responder a una necesidad constatable. Como mínimo, no debe debilitar o reemplazar los recursos nacionales existentes, y debe ir de la mano de iniciativas para fomentar la capacidad necesaria. *Cuando se solicite a la comunidad internacional que suministre recursos técnicos internacionales para apoyar la labor de gestión en los gobiernos nacionales, estas medidas se complementarán con programas de fomento de la capacidad.*

50. *Al aprovechar las estructuras y los mecanismos existentes sobre el terreno, el equipo directivo de las Naciones Unidas deberá garantizar la existencia del un número suficiente de profesionales especializados para favorecer y coordinar las iniciativas de fomento de la capacidad, así como para reforzar la rendición de cuentas recíproca entre los asociados nacionales e internacionales. Se necesitará asistencia financiera adicional (tanto del presupuesto de las misiones como de aportaciones voluntarias de fondos, según el caso) para garantizar la puesta en marcha de estrategias de fomento de la capacidad desde el inicio de la actividad posterior al conflicto.*

#### **Asistencia internacional previsible**

51. Estar preparados para el despliegue rápido de una respuesta internacional coherente apenas acabe el conflicto exige contar con un apoyo técnico previsible en las áreas prioritarias recurrentes anteriormente señaladas. Como parte de esta respuesta, las Naciones Unidas necesitan tener listos los recursos para garantizar que los directivos en el país puedan aprovechar los conocimientos y la especialización de los distintos organismos de la Organización. Los Estados Miembros, así como las organizaciones regionales y subregionales, también disponen de recursos importantes que se despliegan como parte de una respuesta internacional más amplia. Sin embargo, hay que seguir una serie de pasos para asegurarse de que se cuenta con los mecanismos internacionales necesarios para

cubrir las necesidades recurrentes con rapidez, de forma coordinada y complementaria. En todas las áreas prioritarias, las Naciones Unidas y otros agentes internacionales se enfrentan a dificultades considerables para seleccionar, contratar y desplegar a los profesionales adecuados, dotados de los conocimientos técnicos exigidos y de la experiencia pertinente en situaciones complejas o posteriores a conflictos. Encontrar esta combinación única con escasa antelación plantea especiales dificultades y exige disponer de recursos aprestados para su despliegue inmediato. También es necesario garantizar que se cuenta con capacidad para enviar personal más especializado a la zona rápidamente.

*Asistencia internacional previsible: claridad en el sistema de las Naciones Unidas*

52. Las Naciones Unidas se enfrentan a una grave escasez de personal especializado y capacidad en varias de las áreas prioritarias recurrentes anteriormente mencionadas. En algunas de estas áreas, el problema deriva de la falta de claridad institucional en cuanto a los organismos responsables de facilitar a los directivos de las Naciones Unidas en el país acceso a conocimientos, recursos especializados y orientación inmediatamente disponibles, y en cuanto a la inversión en elementos que se puedan desplegar con rapidez. Este factor limita la capacidad para calcular de antemano la respuesta de las Naciones Unidas y frustra la capacidad de la Organización para actuar con rapidez en la fase inmediatamente posterior a un conflicto. Ya están en marcha iniciativas en varias áreas. Por ejemplo, he seleccionado organismos en la Sede que deberían suministrar servicios a la totalidad del sistema dentro de su campo de especialización. Esta responsabilidad implica actuar como una base de conocimientos que incluya las prácticas recomendadas, las lecciones aprendidas, la elaboración de criterios y directrices en su esfera de acción, y el asesoramiento a los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno. También es posible que requiera, cuando sea posible, establecer recursos humanos y técnicos preparados para el despliegue que ofrezcan apoyo operacional en áreas como el fomento de la capacidad nacional, entre otras. En el ámbito nacional, las funciones y los deberes variarán a medida que las máximas instancias directivas asignen responsabilidades basadas en la presencia en el país y la capacidad nacional, y conforme lo solicite el gobierno del país de acogida. En cada situación, los organismos presentes sobre el terreno deberán aprovechar el personal especializado y los servicios designados de la Sede.

53. Hasta la fecha el progreso varía considerablemente y ha estado ligado a la disponibilidad de recursos. En ciertos casos, una única organización actúa como un punto de acceso a la información, los conocimientos especializados y los servicios, y es posible que albergue recursos limitados de despliegue rápido. Éste es el caso de la Dependencia de Apoyo a la Mediación y la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, el Servicio de Actividades Relativas a las Minas y la División de Policía del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y la base de respuesta rápida de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

54. El enfoque de gestión por grupos tiene por objetivo hacer más previsible y coherente la respuesta humanitaria estableciendo referencias a escala mundial en áreas concretas: agricultura, gestión y coordinación de campamentos, recuperación temprana, educación, alojamiento y telecomunicaciones en casos de urgencia, salud, logística, nutrición, seguridad, agua, saneamiento e higiene. Los temas

intersectoriales, como las cuestiones relativas al género, los derechos humanos o la ecología, también estarán representados por los encargados de la coordinación técnica. Este enfoque alienta a los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas a invertir en el fomento de los mecanismos de respuesta propios dentro de sus áreas de competencia, y a identificar lagunas de conocimientos y capacidad en el sector en su conjunto, así como a desarrollar su capacidad con los asociados, a nivel mundial y nacional, para subsanar estas deficiencias. Estas medidas favorecen la coherencia y la transparencia de un sistema con el que los gobiernos, los donantes y los asociados externos pueden colaborar. Los recursos y los mecanismos implantados durante las crisis en el ámbito humanitario servirán de base para apoyar el fomento de la capacidad nacional y el suministro de los servicios básicos al inicio de la fase posterior al conflicto.

55. En las áreas operacionales en las que participan numerosas entidades de las Naciones Unidas y son necesarios diversos recursos técnicos, por ejemplo, en las áreas de desarme, desmovilización y repatriación, estado de derecho y reforma del sector de la seguridad, se ha hecho especial hincapié en identificar la contribución concreta de cada participante, mediante la definición conjunta de criterios y pautas comunes a través de marcos interinstitucionales especializados, y el establecimiento de acuerdos para coordinar la actuación sobre el terreno. Según se desprende de las lecciones aprendidas hasta la fecha, el reto al que nos enfrentamos en estas áreas complejas consiste en garantizar la coherencia en la Sede y sobre el terreno, evitar lagunas en los ámbitos que no dependen de un único organismo competente, y ofrecer resultados en aquéllos en los que las responsabilidades están claramente delimitadas.

56. En algunas de las áreas prioritarias, las Naciones Unidas disponen en la actualidad de una capacidad muy limitada y recurren a colaboradores externos para obtener información especializada, conocimientos y recursos operacionales suplementarios. El fomento de la capacidad nacional, por ejemplo, en el sector de la administración pública es un área en la que el PNUD está presente y actúa en el plano nacional y territorial, incluso inmediatamente después de un conflicto, aunque con recursos limitados. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales dispone de gran capacidad en el campo de la investigación y el análisis. El Banco Mundial posee un acervo esencial de conocimientos especializados sobre el suministro de apoyo a la gestión del sector público a nivel nacional. En ciertas áreas cruciales para la actividad inmediatamente posterior al conflicto, como la hacienda pública y la política monetaria y tributaria básica, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, respectivamente, son la fuente internacional de información, conocimientos especializados y recursos. Existe margen para que las Naciones Unidas y los socios externos incrementen su colaboración a fin de aprovechar al máximo sus respectivas ventajas.

57. Seguiremos trabajando para alcanzar cotas más altas en cuanto a calidad, carácter previsible de los recursos y rendición de cuentas en todas las áreas prioritarias señaladas en este informe. ***Para reforzar los acuerdos institucionales dependientes de la Secretaría que ya existen en una serie de áreas, me aseguraré de que tales acuerdos sean revisados periódicamente al más alto nivel. En estas revisiones se evaluarán los avances respecto a las referencias fijadas y acordadas, en particular, hasta qué punto han contribuido dichos acuerdos a lograr resultados más eficaces sobre el terreno, y se estudiarán las medidas de seguimiento adecuadas.***

58. En ciertas áreas prioritarias recurrentes es necesario incrementar la calidad y el carácter previsible de los recursos, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como entre los principales colaboradores. Trabajaremos junto con los organismos competentes de las Naciones Unidas y sus asociados, incluidos el Banco Mundial y las organizaciones regionales, para mejorar nuestra actuación colectiva en este plano. Como resultado del diálogo a fondo mantenido con muchas de estas entidades para elaborar el presente informe, nos proponemos centrarnos en las siguientes áreas donde deseamos que se produzcan avances considerables en los próximos meses:

- Administración pública, en especial el apoyo inmediato a las instituciones gubernamentales cruciales para permitirles administrar y gestionar las funciones esenciales del gobierno desde un principio
- Disposiciones para fomentar la gobernanza durante el período de transición, incluidos los procesos constitucionales
- La reincorporación de las personas que vuelven a su hogar
- La creación temprana de empleo
- Otros aspectos de la revitalización económica
- La rehabilitación de la infraestructura básica.

59. Como se ha visto en una serie de áreas prioritarias recurrentes, contar con un núcleo permanente de recursos de las Naciones Unidas puede ser esencial para que la respuesta internacional sea más previsible y eficaz. Basándonos en los debates que se celebrarán próximamente sobre las áreas enumeradas anteriormente, es posible que presentemos solicitudes de recursos adicionales para asegurar una capacidad permanente y otras medidas que mejorarían la respuesta internacional en áreas vitales. Algunos de estos servicios habrá que financiarlos con cargo al presupuesto ordinario o prorrateado. Otros procederán de recursos extrapresupuestarios y deberán incorporarse a la financiación básica de los organismos, los fondos y los programas pertinentes.

*Asistencia internacional previsible: despliegue sobre el terreno de los servicios de las Naciones Unidas y otros recursos civiles internacionales*

60. Garantizar una respuesta rápida y eficaz en los países devastados por un conflicto exige la ampliación de la capacidad existente sobre el terreno y el despliegue de funcionarios internacionales adicionales en áreas como la rápida reanudación de la producción agraria o la ordenación eficaz de los recursos naturales. Mientras que las Naciones Unidas son una fuente o un canal importante para este tipo de servicios, los Estados Miembros y las organizaciones regionales y subregionales también realizan notables aportaciones de personal civil. El reto radica en garantizar que estas iniciativas sean complementarias y que su puesta en marcha responda a la demanda del país, y no a la oferta existente.

61. La necesidad de un despliegue rápido no debería restar importancia a un cuidadoso estudio sobre cómo aprovechar los recursos que ya se encuentran en la zona, tanto nacionales como internacionales. Casi siempre existen fuerzas internacionales sobre el terreno al finalizar un conflicto y, en ciertos casos, los agentes y los activos humanitarios constituyen la única presencia internacional fuera de la capital. Esta capacidad operacional puede resultar crucial para apoyar un suministro rápido de los servicios básicos, en especial a medida que empieza a regresar la población. Los mecanismos para reforzar rápidamente los servicios

existentes, incluida la capacidad y las bases de personal para hacer frente a un crecimiento brusco de la demanda con que cuentan los organismos, son un elemento esencial de la respuesta después de un conflicto. En especial, cuando los agentes humanitarios participan en actividades que coinciden con las prioridades inmediatas de consolidación de la paz, la forma más rápida de ampliar a gran escala dichas actividades es aumentar la capacidad y los recursos de estos agentes humanitarios.

62. El suministro previsible de apoyo internacional sólo se podrá garantizar si se cuenta con la capacidad y los recursos operacionales necesarios. La modalidad precisa que adoptará esta capacidad diferirá según el caso. Cuando las necesidades son urgentes y dada la considerable dificultad para seleccionar y desplegar rápidamente a los especialistas civiles adecuados, la solución más rápida es recurrir a los servicios civiles, permanentes y de reserva, que mantienen los organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los asociados externos.

63. Los servicios permanentes son aquellos a los que podemos recurrir de forma más inmediata. Dentro de las Naciones Unidas, están formados por una plantilla experimentada, cuyas condiciones de servicio estipulan que se desplegará rápidamente para hacer frente a las necesidades operacionales urgentes, y puede servir de apoyo ante las necesidades perentorias de fomento de la capacidad hasta que concluya el proceso de contratación ordinario. Estas personas, contratadas en unas condiciones de servicio establecidas por los organismos a los que pertenecen, son destinadas a puntos estratégicos para reforzar las iniciativas integradas del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno. Nos consta que el personal permanente puede desempeñar una función crucial en las primeras etapas de la planificación y las fases de puesta en marcha de la misión, por lo que asegura una transición impecable entre la etapa de la programación y la de la ejecución. Además, utilizar los servicios permanentes puede acelerar la consecución de la paz. El equipo permanente de la Dependencia de Apoyo a la Mediación y la capacidad permanente de policía han sido muy elogiados por su labor en la mediación y en la puesta en marcha de misiones, respectivamente. ***Recomiendo que aprovechemos la experiencia positiva de la capacidad permanente de policía para garantizar desde un principio un enfoque integral y coordinado con vistas a reforzar el estado de derecho que permita un establecimiento igualmente rápido de los servicios judiciales y penitenciarios. Mi intención es ofrecer más datos a este respecto, habida cuenta de las disposiciones pertinentes de las resoluciones 61/279 y 63/250 de la Asamblea General.*** Otras instituciones multilaterales, entre ellas la Unión Europea y el Banco Mundial, han implantado o están creando medidas para el despliegue rápido de personal civil especializado que podría complementar a los servicios permanentes de las Naciones Unidas.

64. Estos servicios de reserva incluyen listas de candidatos previamente aprobados, capaces y preparados para desplegarse rápidamente e incorporarse al personal de una misión de las Naciones Unidas o como personal contratado de otros organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales o los asociados externos. También incluyen personal de mediación y de otro tipo “contratado”, así como servicios de los Estados Miembros listos para pasar rápidamente a la situación de activos cuando es necesario. Las listas de profesionales especializados son una herramienta necesaria para el despliegue rápido de personal civil. Sin embargo, la experiencia demuestra que mantener esas listas exige una inversión considerable, en particular, para

garantizar que sean completas, amplias e incluyan una gran variedad de especialistas, especialmente en las iniciativas del hemisferio sur. Además, las listas de expertos rara vez son compatibles o están coordinadas, y no existe un centro de coordinación donde los agentes nacionales y de las Naciones Unidas puedan solicitar y obtener información sobre los recursos disponibles. ***La Secretaría de las Naciones Unidas colaborará con los responsables de las listas de personal en la preparación de criterios comunes, actividades de capacitación y directrices para fomentar la compatibilidad de las listas de expertos en cada una de las áreas prioritarias más comunes.***

65. Los servicios de despliegue rápido, tanto permanentes como de reserva, complementan, pero no reemplazan a los procesos de contratación y gestión de recursos humanos eficaces. En el sistema de las Naciones Unidas disponemos de amplios recursos de personal con diversos antecedentes profesionales, cualificaciones, conocimientos y experiencia. Sin embargo, los procedimientos de la Organización restringen la movilidad del personal dentro del sistema. Debemos ser capaces de utilizar esta plantilla con mucha mayor rapidez. ***Insto a los Estados Miembros a aprobar las partes restantes de mi programa de reforma de los recursos humanos para armonizar las condiciones de servicio, de modo que las Naciones Unidas, a través de medidas como la movilidad entre instituciones, con planes de remuneración y prestaciones compatibles, puedan utilizar y crear su comunidad de profesionales de las actividades posteriores a conflictos y especialistas en el campo laboral, y fomentar intercambios enriquecedores entre las entidades competentes de las Naciones Unidas.***

66. El apoyo internacional a las tareas iniciales de consolidación de la paz se beneficiará de la aportación de personal de las regiones vecinas, de países con estructuras socioeconómicas, culturales o lingüísticas similares, o de aquéllos que han pasado por la transición posterior a un conflicto. Por su proyección mundial y su presencia en el hemisferio sur, las Naciones Unidas deben ser capaces de aprovechar mejor tal capacidad para contribuir a la labor de consolidación de la paz. ***Estoy orientando las actividades de contratación de las Naciones Unidas a la creación de nuevos sistemas de captación de personal debidamente preparado procedente del hemisferio sur. También estoy dando instrucciones al personal de las Naciones Unidas sobre el terreno para que encuentre personal nacional cualificado con miras a la creación de listas de profesionales y a la posible selección para puestos de trabajo en situaciones posteriores a un conflicto.***

67. El programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) ofrece un valioso apoyo para llenar los puestos de personal civil en las situaciones posteriores a un conflicto en una amplia gama de campos laborales, especialmente, con profesionales de los países vecinos. El programa de los VNU basado en el principio del trabajo voluntario, cuenta en la actualidad con personal destacado en más de 140 países para apoyar las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la paz y el desarrollo. ***Aliento a los Voluntarios de las Naciones Unidas a que, en colaboración con los organismos competentes de las Naciones Unidas, concedan especial atención a la búsqueda de personal civil en las áreas prioritarias recurrentes, y estudien la creación de un programa especial para el despliegue de Voluntarios de las Naciones Unidas con la especialización y la experiencia necesarias para prestar servicio sobre el terreno a corto plazo como voluntarios para la consolidación de la paz.***

68. Además de las emprendidas por las Naciones Unidas, ha habido importantes iniciativas de ámbito internacional para ampliar el personal civil, aunque se han llevado a cabo principalmente en un pequeño número de países donantes occidentales. Con excesiva frecuencia, estas iniciativas se han realizado con escasa coordinación entre las distintas actividades y sin la debida vinculación con los sistemas multilaterales que canalizan el grueso de la respuesta en situaciones posteriores a conflictos. Tampoco se han tenido suficientemente en cuenta asuntos como el aprovechamiento de la capacidad del hemisferio sur o entre las mujeres. *Se impone una revisión para analizar cómo pueden las Naciones Unidas y la comunidad internacional contribuir a ampliar y hacer más completa la lista de expertos civiles para apoyar las necesidades inmediatas de fomento de la capacidad de los países que salen de un conflicto, con especial atención a las esferas de prioridad señaladas en el presente informe. Para impulsar esta iniciativa, me propongo celebrar nuevas conversaciones con los Estados Miembros.* Se podría examinar la capacidad existente, o que se puede generar, en las Naciones Unidas, así como los recursos disponibles en las organizaciones regionales y los Estados Miembros, además de clasificarlos según las distintas posibilidades de la demanda. También se podría estudiar la forma de reforzar y mejorar la capacidad de operación conjunta de las instituciones multilaterales, las organizaciones regionales y los Estados Miembros, haciendo especial hincapié en la movilización de los recursos del hemisferio sur y en el potencial para crear nuevas alianzas.

69. La comunidad internacional ha reconocido en repetidas ocasiones la contribución que pueden realizar los especialistas civiles de los países en desarrollo, pero las inversiones en el fomento de esta capacidad han sido insuficientes hasta la fecha. Se están dando pasos positivos en África, con la creación del Centro Internacional de Formación Kofi Annan para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la lista africana de personal civil de reserva para misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz (AFDEM), y la reciente apertura del Centro de El Cairo de Formación para la Solución de Conflictos y el Mantenimiento de la Paz en África. Se han adoptado medidas similares en la zona del sudeste asiático con el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, y en el Pacífico a través del programa de política y seguridad del Foro de las Islas del Pacífico. La labor para fomentar la capacidad de gestión de crisis en África y otras regiones debe apoyarse y afianzarse para abordar de forma más sistemática las capacidades de los expertos civiles.

70. Las organizaciones regionales y subregionales están llamadas a desempeñar un papel importante en el fomento de la capacidad civil de despliegue en países en la fase posterior a un conflicto. Las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas también cumplen una función destacada al facilitar la captación de profesionales cualificados y apoyar a las organizaciones regionales con vistas a mejorar su capacidad de gestión de las crisis. *Exhorto a los Estados Miembros a invertir los recursos necesarios, y a apoyar a las organizaciones regionales en sus iniciativas para movilizar a especialistas civiles del hemisferio sur, en particular, mujeres.*

#### **Colaboración con el Banco Mundial**

71. Una estrecha cooperación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial resulta fundamental para dar una respuesta multilateral eficaz y puede proporcionar una base para la participación de otros agentes internacionales. Reconociendo la

necesidad de una estrecha alianza estratégica, el Presidente del Banco Mundial y yo firmamos un Acuerdo marco de colaboración en octubre de 2008, con el fin de reforzar la cooperación entre nuestras organizaciones en contextos de crisis y posteriores a las crisis y contribuir, de este modo, a una respuesta internacional más eficaz y sostenible. *Sobre la base de este Acuerdo, las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial establecerán un mecanismo específico para celebrar consultas periódicas a nivel de las sedes en países en crisis o en situaciones posteriores a una crisis sobre los que tengan un interés mutuo. El objetivo de este mecanismo de consultas será mejorar la coordinación estratégica y el impacto colectivo de los esfuerzos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.*

72. El Banco Mundial cuenta con una sólida capacidad técnica en varias de las áreas prioritarias recurrentes, que proporcionan un complemento importante a las ventajas de las Naciones Unidas. *En situaciones específicas posteriores a conflictos, la dirección de las Naciones Unidas debería exhortar a los directores y administradores del Banco Mundial en los países a que participen de manera temprana y proporcionen rápidamente asesoramiento técnico, según proceda, en áreas prioritarias en las que el Banco Mundial tenga una ventaja comparativa clara.*

### **Financiación**

73. Una dirección eficaz, una estrategia común y una capacidad de apoyo más previsible no servirían de mucho sino se dispone rápidamente de recursos financieros. La financiación durante la fase humanitaria llega pronto a través de procedimientos especiales diseñados para liberar fondos rápidamente. La financiación de la consolidación de la paz procede normalmente de presupuestos para el desarrollo, lo que habitualmente conlleva que transcurre mucho tiempo desde el inicio del pago hasta su desembolso en el país. El resultado es que se produce un déficit de financiación entre el momento en que comienza a disminuir la financiación humanitaria y el momento en el que se ponen en marcha las corrientes de financiación para el desarrollo. El desafío es acabar con ese déficit entre ambos momentos, manteniendo niveles adecuados de financiación humanitaria en el período inmediatamente posterior al conflicto, pero adelantando al mismo tiempo la financiación para actividades inmediatas y que sirvan de catalizador y haciendo llegar antes los fondos para el desarrollo. Tenemos que asegurarnos también de que los mecanismos utilizados para conseguirlo están adaptados al carácter fluido y cambiante de los contextos inmediatamente posteriores a un conflicto, y de que permitan que los fondos respalden una estrategia coherente.

74. Inmediatamente después de un conflicto, la asistencia humanitaria seguirá siendo necesaria. De hecho, las necesidades humanitarias pueden aumentar en algunos casos cuando se abre el acceso a las áreas afectadas y comienzan a regresar a sus hogares las poblaciones desplazadas. Durante el período de conflicto, habrá focos de paz, en los que, además de intervenciones directas “para salvar vidas”, se pueden mejorar las condiciones de vida de las personas mediante redes de seguridad provisionales que protejan los recursos humanos, inversiones en medios de vida, viviendas semipermanentes, acceso por carretera, y el refuerzo del gobierno local. Estas actividades forman parte del componente de recuperación temprana de la respuesta humanitaria. Suponen inversiones importantes en capacidades nacionales que ayudan a proporcionar la base para una respuesta rápida una vez que acaba el conflicto. *Insto a los donantes a que financien plenamente estas importantes*

***actividades de recuperación temprana y a que continúen apoyando la asistencia humanitaria esencial en el período de conflicto y posterior al conflicto.***

75. En el plano multilateral se han creado varios fondos para adelantar recursos que se puedan desembolsar rápidamente y de manera temprana. Además de su función en los países incluidos en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz podría utilizarse de dos maneras para que sirviera de catalizador de las prioridades tempranas y para cubrir el déficit de financiación entre las promesas de los donantes y el desembolso de los fondos. En el período inmediatamente posterior a la finalización de un conflicto, un responsable de más alto nivel de las Naciones Unidas en el país, en colaboración estrecha con las autoridades nacionales, podría solicitar una rápida liberación de fondos para promover actividades concretas identificadas en un marco estratégico integrado temprano, o equivalente. Podría realizarse una segunda habilitación de créditos de mayor cuantía una vez que se haya establecido un marco nacional para la consolidación de la paz y la recuperación, con el fin de promover actividades urgentes identificadas en dicho marco y ayudar así a cubrir los retrasos en los desembolsos por parte de los donantes. ***En mi Informe sobre el Fondo para la Consolidación de la Paz a la Asamblea General (A/63/818) he sugerido que se revise el mandato del Fondo para la Consolidación de la Paz para permitir tanto una liberación de fondos flexible y temprana para necesidades cruciales de consolidación de la paz, como una segunda liberación de fondos que sirva como catalizador mientras se movilizan otros recursos. Tomaré medidas para reforzar el carácter catalizador del Fondo en las prioridades principales de consolidación de la paz y para garantizar que el Fondo aporte su financiación en el momento apropiado y para las prioridades adecuadas.***

76. Se ha designado a otros mecanismos de desembolso rápido como el Fondo para la consolidación del Estado y la Paz del Banco Mundial y el Fondo Fiduciario de la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD para que apoyen actividades de consolidación de la paz hasta que se disponga de una financiación más amplia. El instrumento financiero de la operación prolongada de socorro y recuperación del PMA también se diseñó y estableció específicamente para hacer frente al déficit financiero transitorio. La complementariedad entre estos instrumentos y el Fondo para la Consolidación de la Paz es fundamental para garantizar que el Fondo pueda cumplir su función catalizadora.

77. El Fondo para la Consolidación de la Paz y otros fondos adelantados de rápido desembolso no serán suficientes para cubrir el déficit. Es necesario que los fondos adicionales específicos para un país lleguen antes para apoyar las prioridades de la consolidación de la paz en los primeros días y meses. Sin embargo, los mecanismos de financiación existentes no son adecuados para las situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto, que requieren un grado considerable de rapidez, flexibilidad y tolerancia al riesgo. Aguando con interés un pronto resultado de las iniciativas en marcha del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos para revisar los procedimientos de los donantes con el fin de permitir una liberación de los fondos en situaciones posteriores a un conflicto más temprana y rápida y con una mayor tolerancia al riesgo. La transparencia en la asistencia internacional es también fundamental para fomentar la confianza en el proceso de paz y para permitir una mejor rendición de cuentas a los beneficiarios y a los agentes nacionales. ***Insto a los donantes a que sean audaces e innovadores a la hora de encontrar soluciones que***

*permitan establecer modalidades de financiación flexibles, rápidas y predecibles para países que salen de un conflicto.* La financiación debería ser adecuada y acorde a las promesas realizadas, y facilitarse a tiempo para cubrir los déficits de financiación para, entre otras cosas, la recuperación temprana; también deberían evitarse las duplicaciones. La financiación debería también estar en consonancia con un número limitado de prioridades identificadas a través de procesos de evaluación y planificación en común para garantizar que los incentivos financieros impulsen a todos los agentes en la misma dirección. Dada la persistencia de esta cuestión, es hora de que los Estados Miembros tomen las medidas necesarias para hacer frente a las deficiencias en las prácticas de financiación que hayan detectado. ***Pediré al Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo que trabaje estrechamente con la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz para iniciar este proceso y garantizar que las Naciones Unidas y otros agentes multilaterales clave proporcionen el apoyo necesario para concluir rápida y satisfactoriamente esta deliberación.***

78. El establecimiento temprano de fondos fiduciarios de donantes múltiples y otros mecanismos de financiación compartida para un país pueden reducir el riesgo para cada donante individual haciendo al mismo tiempo que las autoridades nacionales cuenten con una financiación más previsible. Se ha demostrado que cuando los recursos se canalizan a través de este tipo de fondos, pueden contribuir significativamente a la previsibilidad y la coherencia y facilitan la concentración al dirigir los fondos hacia un conjunto acordado de prioridades. Si cuentan con el apoyo adecuado, los fondos fiduciarios de donantes múltiples y otros mecanismos de financiación compartida pueden respaldar un enfoque estratégico común. En el pasado dichos fondos se veían perjudicados por barreras administrativas y jurídicas que disminuían considerablemente su eficacia. En el acuerdo marco de colaboración Naciones Unidas-Banco Mundial, hemos afrontado la gestión de los fondos fiduciarios de donantes múltiples para reducir los obstáculos que dificultan su funcionamiento rápido y sin complicaciones. ***Además de exhortar a los donantes a financiar plenamente las operaciones en marcha a través de los mecanismos existentes, alentaré el establecimiento, cuando resulte apropiado, de fondos fiduciarios de donantes múltiples y otros mecanismos de financiación compartida en países que salen de un conflicto. Aliento a los donantes a que hagan uso de estos mecanismos en la mayor medida posible.***

79. Es vital financiar las necesidades de recuperación temprana de las mujeres para aumentar su empoderamiento y corregir los desequilibrios históricos de género, así como el déficit de financiación para las necesidades de mujeres y niñas. Pasar por alto las necesidades de las mujeres en materia de seguridad física, control sobre los ingresos y acceso a la toma de decisiones puede tener graves repercusiones. ***La financiación temprana para las organizaciones y redes de mujeres puede hacer que se oigan las voces de las mujeres en el proceso de paz que esté en marcha. Velaré por que los fondos gestionados por las Naciones Unidas y en particular los fondos fiduciarios de donantes múltiples ensayen, con carácter experimental, un sistema pionero del PNUD para permitir a los encargados de adoptar decisiones conocer las asignaciones de fondos relacionadas con el género.***

## VI. Función de la Comisión de Consolidación de la Paz

80. El establecimiento a finales de 2005 de la Comisión de Consolidación de la Paz, mediante las resoluciones 1645 (2005) del Consejo de Seguridad y 60/180 de la Asamblea General, representó un hito importante en la evolución de la respuesta de la comunidad internacional a la consolidación de la paz. La Comisión combina un estrecho vínculo con tres órganos principales de las Naciones Unidas (la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social) con una singular composición que reúne, no sólo a miembros de cada uno de estos tres órganos, sino también a quienes aportan las cuotas y contribuciones voluntarias más cuantiosas, así como contingentes militares, y de policía civil para las misiones de las Naciones Unidas. En la declaración de la Presidencia de 20 de mayo de 2008 en la que el Consejo de Seguridad solicitaba el presente informe, el Consejo acogió con beneplácito la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz de asesorar sobre la coordinación de las actividades y recursos internacionales de consolidación de la paz, y expresó su apoyo al fortalecimiento de la función de la Comisión de Consolidación de la Paz, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y el Fondo para la Consolidación de la Paz.

81. En los menos de cuatro años transcurridos desde su creación, el compromiso de la Comisión de Consolidación de la Paz con los países en su programa ha seguido evolucionando. Aunque todavía es pronto para extraer conclusiones de la limitada implicación en los países, Burundi y Sierra Leona ofrecen lecciones muy útiles que pueden aplicarse en otros países. Al mismo tiempo, las deliberaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz han identificado la necesidad de adaptar aún más sus mecanismos para reforzar su contribución al conjunto de las iniciativas de consolidación de la paz.

82. La Comisión de Consolidación de la Paz tiene una función crítica que desempeñar en el liderazgo y fomento del programa descrito en el presente informe. Una vez terminado el conflicto principal en un país, deben comenzar muchas de las tareas críticas de consolidación de la paz. Esto significa también que la función de la Comisión de Consolidación de la Paz se extiende al periodo crítico inmediatamente posterior al conflicto que el presente informe abarca. Varios de los propósitos principales de la Comisión, que se definen en el párrafo 2 de sus resoluciones fundacionales son muy pertinentes durante este período. Como también subrayan las resoluciones fundacionales, el principal propósito de la Comisión en situaciones posteriores a un conflicto en el programa del Consejo de Seguridad, en particular cuando sobre el terreno hay una operación de consolidación de la paz con un mandato de las Naciones Unidas, es proporcionar asesoramiento al Consejo de Seguridad cuando éste lo solicite. ***El Consejo de Seguridad debería examinar de manera más proactiva cómo el asesoramiento de la Comisión puede contribuir a su labor durante la fase temprana de la deliberación del Consejo de Seguridad sobre situaciones posteriores a un conflicto proporcionando, por ejemplo, una perspectiva integrada de consolidación de la paz y sugerencias específicas sobre la propia implicación del Consejo de Seguridad en el país del que se esté ocupando.*** Para los países de los que se esté ocupando el Consejo de Seguridad, las funciones respectivas del Consejo de Seguridad y de la Comisión de Consolidación de la Paz deben contemplarse como complementarias y en paralelo, como está previsto en las resoluciones fundacionales, y no en una secuencia que vaya en detrimento de la

función de la Comisión en las fases tempranas en las que podría aportar valor añadido.

83. La Comisión de Consolidación de la Paz podría examinar también el modo de seguir mejorando su función de asesoramiento con relación a países que están en su programa y a diversas áreas abarcadas en el presente informe, como:

a) *Centrar y mantener la atención en las prioridades específicas del mantenimiento de la paz;*

b) *Alentar a los agentes pertinentes a que aporten de forma adecuada y oportuna recursos humanos y financieros para desarrollar capacidades e instituciones nacionales en áreas prioritarias críticas;*

c) *Hacer un seguimiento de los progresos en la implementación de estrategias de consolidación de la paz y marcos de recuperación nacionales elaborados mediante procesos conjuntos de evaluación y planificación entre agentes nacionales e internacionales, y proporcionar apoyo político cuando sea necesario;*

d) *Fomentar una mayor coherencia y más sinergias entre las diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas y otros agentes pertinentes fuera del sistema de las Naciones Unidas.*

84. Partiendo de las deliberaciones en marcha en la Asamblea General y en el Consejo Económico y Social sobre la financiación para el desarrollo, la Comisión de Consolidación de la Paz quizá desee también trabajar con estos dos órganos para fomentar la discusión sobre la eficacia de la ayuda y la mutua rendición de cuentas prestando particular atención a los problemas de financiación que surgen cuando acaba un conflicto. Más en concreto, la Comisión de Consolidación de la Paz podría:

a) *Promover enfoques innovadores para movilizar recursos para la consolidación de la paz, especialmente para los países que han recibido una atención y una financiación inadecuadas;*

b) *Potenciar la eficacia de la ayuda y la mutua rendición de cuentas entre los donantes y los países en que se ejecutan programas en torno a pactos y prioridades nacionales de la consolidación de la paz;*

c) *Alentar a los donantes a que proporcionen una financiación más rápida, flexible y con más tolerancia al riesgo para hacer frente a los problemas de financiación específicos y a los déficits que surgen cuando acaba un conflicto.*

85. Aguando también con interés la revisión que harán en 2010 la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de los mecanismos establecidos en las resoluciones fundacionales de la Comisión de Consolidación de la Paz. Como preparación para esta revisión, acojo con beneplácito las iniciativas de la Comisión de Consolidación de la Paz, con el apoyo de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, para evaluar sus métodos e instrumentos de trabajo actuales y proponer enfoques más innovadores y flexibles para participar y proporcionar asesoramiento más eficazmente en situaciones posteriores a un conflicto. Esto podría suponer desde una participación en profundidad, como ha sido el caso hasta ahora, hasta una intervención menos profunda y centrada en cuestiones en las que la Comisión de Consolidación de la Paz pueda aportar valor añadido de una manera en que otros

mecanismos no pueden hacerlo. En todos los casos, la Comisión de Consolidación de la Paz debería continuar y mejorar los procedimientos actuales para establecer estrategias en el plano nacional donde ya existan, y asegurarse de que su trabajo responde estrechamente a las prioridades y necesidades específicas del país incluido en su programa. Su composición particular y las configuraciones flexibles deberían ser consideradas también factores importantes en estas deliberaciones.

86. De manera más general, preveo que la revisión de 2010 proporcionará a los Estados Miembros, en particular a los miembros de la Comisión de Consolidación de la Paz, la oportunidad de colaborar más estrechamente con la Comisión y hacer suyos aún más su programa y el asesoramiento que proporciona. La Comisión de Consolidación de la Paz sólo puede tener éxito si todos sus miembros se unen para maximizar su potencial. Pueden asegurarse de que la Comisión de Consolidación de la Paz desempeña una función clave para alcanzar una paz y un desarrollo sostenibles, y finalmente superar la fase en la que algunos de ellos necesitan grandes misiones de consolidación de la paz. Sin embargo, como el presente informe ha puesto de manifiesto, este compromiso tiene que empezar de manera temprana y centrarse en las prioridades clave que en último término permitirán que se produzca esa transición.

## **VII. Conclusiones y observaciones**

87. Los desafíos a los que se refiere el presente informe no son nuevos. Durante más de una década hemos estado intentando encontrar la manera de adelantar las actividades de consolidación de la paz y de preparar una respuesta más rápida y eficaz en los momentos inmediatamente posteriores al final de un conflicto. Sin embargo, en este momento en el que existen recursos limitados en el plano mundial, y en el que el peso de la crisis recae sobre todo en los más vulnerables, resulta más urgente que nunca redoblar nuestros esfuerzos y asegurarnos de que los recursos se utilizan de manera más eficiente, fomentando una respuesta más coherente, eficaz y centrada en las prioridades.

88. En el presente informe, me he centrado en los dos primeros años después de un conflicto, porque este período presenta desafíos particulares y déficits persistentes, pero también importantes oportunidades. Al cubrir las necesidades de seguridad de las personas, apuntalar el proceso político, dar un dividendo de paz y reforzar la capacidad nacional, podemos ayudar a los agentes nacionales en sus intentos de poner en marcha desde el principio la dinámica adecuada. Debo recalcar la importancia de insistir desde el principio en reforzar la capacidad nacional, asegurándose de que forma parte de una estrategia de entrada, y que no constituye simplemente la base para el cierre de la misión.

89. Habida cuenta de que es imprescindible que los agentes nacionales se impliquen en el proceso y dada la fluidez de las situaciones posteriores a un conflicto, las iniciativas de consolidación de la paz deben sustentarse en el plano nacional. Aunque el apoyo del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Consolidación de la Paz, la Sede de las Naciones Unidas y las capitales de los Estados Miembros resulta esencial, son sobre todo los encargados de funciones directivas sobre el terreno, tanto nacionales como internacionales, los que pueden garantizar que la visión, la estrategia y el proceso de toma de decisiones responden con eficacia a las realidades de una situación en constante evolución.

90. Se espera cada vez más que las Naciones Unidas desempeñen una función de liderazgo sobre el terreno, facilitando la colaboración entre agentes nacionales e internacionales, y entre los distintos agentes internacionales. He elaborado un programa para reforzar la contribución de las Naciones Unidas a una respuesta más rápida y eficaz en los momentos inmediatamente posteriores a un conflicto. Este programa incluye, entre otros elementos, fortalecer y apoyar a los equipos directivos sobre el terreno, fomentar la coherencia estratégica desde una fase más temprana, reforzar desde el principio la capacidad nacional, mejorar nuestra capacidad de proporcionar capacidades de manera rápida y predecible, y mejorar la rapidez, flexibilidad, cuantía y tolerancia al riesgo de la financiación en situaciones posteriores a un conflicto. Cada uno de estos elementos refuerza a los demás. Si queremos tener éxito debemos ejecutar todo el programa.

91. Las Naciones Unidas serán siempre uno de los muchos agentes involucrados en las iniciativas de apoyo a los países que salen de una guerra y, por lo tanto, necesitan establecer una colaboración estrecha basada en claras ventajas comparativas. El Banco Mundial es un asociado estratégico clave en el inicio del período posterior a un conflicto. Estoy decidido a profundizar nuestra relación y a asegurarme de que puede utilizarse para reforzar aún más nuestras respectivas fortalezas. Las organizaciones regionales y subregionales también tienen funciones políticas, de seguridad y económicas vitales que desempeñar en los momentos inmediatamente posteriores a la finalización de un conflicto. Debemos desarrollar nuestra colaboración incipiente en las esferas del establecimiento de la paz, la consolidación de la paz y el desarrollo para fomentar la participación de organizaciones regionales y subregionales en la consolidación de la paz.

92. La ejecución de este programa constituiría un paso fundamental en la mejora del apoyo internacional a los países que salen de un conflicto. Este programa constituye el principio y no el fin de un proceso. Estoy dispuesto a dar estos pasos en el sistema de las Naciones Unidas. Considero que los Estados Miembros son asociados clave sin cuyo apoyo este programa no puede llevarse a la práctica.

93. Para que este programa pueda ejecutarse con éxito es necesario que se den ciertas condiciones políticas fundamentales. Un nivel básico de voluntad política y compromiso de los agentes nacionales es una condición previa para la consolidación de la paz. Es esencial un entorno regional propicio para transformar la dinámica de conflicto en unas condiciones políticas y económicas pacíficas. El apoyo internacional es también fundamental y requiere que los Estados Miembros adapten su ayuda y su participación para apoyar un esfuerzo sostenido y coherente. A menos que se den estas condiciones políticas básicas, la Organización tendrá una capacidad limitada de fomentar una respuesta coherente y eficaz.

94. No hay recetas mágicas para consolidar y mantener la paz. Tras un conflicto, los agentes nacionales se enfrentan con enormes desafíos políticos, de seguridad y de desarrollo. Pero si la comunidad internacional, liderada por el sistema de las Naciones Unidas, está preparada para responder con rapidez, coherencia y eficacia, podemos contribuir a dar a los agentes nacionales una mayor oportunidad de mantener la paz y de sentar las bases de un desarrollo sostenible. Con demasiada frecuencia son los hombres, mujeres y niños inocentes quienes pagan el precio de la guerra. No podemos pedirles que paguen el precio de la paz.