



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
6 de enero de 2014  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo octavo período de sesiones**  
Temas 53, 124 y 132 del programa

**Consejo de Seguridad**  
**Sexagésimo noveno año**

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

**Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas**

**Examen de la eficiencia del funcionamiento  
administrativo y financiero de las Naciones Unidas**

## La capacidad civil después de los conflictos

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

El fomento de la capacidad y la construcción de unas instituciones nacionales resilientes después de un conflicto son elementos esenciales para la consolidación de la paz. En el presente informe, que será el último informe independiente sobre la capacidad civil después de los conflictos, se abordan cuestiones planteadas por los Estados Miembros, se ponen de relieve los resultados conseguidos en los últimos dos años, se destacan las experiencias adquiridas y se exponen los retos que aún subsisten y el camino que habrá de seguirse en el futuro.

En el presente informe, al proponerse posibles direcciones para el futuro, se hace hincapié en la obtención de resultados tangibles en materia de construcción de instituciones por medio de una respuesta más sistemática y coherente del sistema de las Naciones Unidas estrechamente relacionada con las prioridades nacionales y con otros asociados internacionales. Con el fin de promover la rendición de cuentas, esa labor se incorporará en las estructuras y procesos institucionales existentes por lo que, aunque se pondrá fin a la labor del equipo independiente en junio de 2014, se mantendrá el impulso adquirido en los últimos dos años. Los esfuerzos se centrarán en tres ámbitos que se ha constatado que tienen potencial para obtener resultados y muestran la necesidad de consolidar y fortalecer el apoyo: a) mejorar el apoyo a la construcción de instituciones que cuente con la implicación nacional; b) ampliar y profundizar el acervo de experiencia civil en la consolidación de la paz; y c) promover la cooperación regional, Sur-Sur y triangular.



La mejora del impacto de la construcción de instituciones no puede satisfacerse a expensas del éxito de las Naciones Unidas en el establecimiento de un nivel de seguridad básico y la prestación de apoyo a los acuerdos políticos mediante operaciones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales. Se trata de aspectos complementarios: los despliegues de tropas y equipo militar y una situación política estable pueden proporcionar el respiro necesario para el desarrollo de instituciones nacionales, en tanto que el éxito en la construcción de instituciones sirve para consolidar los avances en materia de paz y seguridad. Hemos aprendido por las malas que sin unas instituciones nacionales sostenibles se tarda más en que las autoridades nacionales asuman el papel que por derecho les corresponde después de los conflictos y crisis.

El presente informe llega en un momento en el que las Naciones Unidas están prestando apoyo a la construcción de instituciones con implicación nacional en situaciones cada vez más complejas. Eso incluye el apoyo que se ha prestado a las recientes transiciones en Libia, Malí, Somalia y el Yemen y la consolidación de los progresos conseguidos en el Afganistán, Côte d'Ivoire, Haití, el Iraq, Kosovo, Liberia, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y otros países que forman parte del programa de la Comisión de Consolidación de la Paz. La satisfacción de las necesidades que conlleva el fortalecimiento del apoyo a la construcción de instituciones habrá de ser una prioridad en los años venideros en esas y otras situaciones. Así pues, este es un buen momento para hacer inventario de las experiencias adquiridas y poner en marcha un esfuerzo concertado para fortalecer su aplicación.

## I. Importancia de la construcción de instituciones después de un conflicto

1. En mi informe del 11 de junio de 2009 sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos ([A/63/881-S/2009/304](#)) solicité que se realizara un análisis de cómo las Naciones Unidas podían prestar más apoyo a la creación de instituciones nacionales después de los conflictos. En el examen independiente de la capacidad civil después de los conflictos realizado por mi Grupo Consultivo Superior (véase [A/65/747-S/2011/85](#)) se presentaron diversas recomendaciones y retos para las Naciones Unidas. Partiendo de esa visión, en mi informe del 19 de agosto de 2011 sobre la capacidad civil después de los conflictos ([A/66/311-S/2011/527](#)) se señalaban algunas acciones prioritarias concretas.

2. La Asamblea General, en su resolución [66/255](#), afirmó el principio fundamental de la implicación nacional, destacó la importancia de que se prestara apoyo para el fomento de la capacidad nacional y la construcción de instituciones, alentó a las Naciones Unidas a que ampliaran y profundizaran el acervo de experiencia civil para la consolidación de la paz, y me solicitó que recurriese a todos los expertos pertinentes al formular iniciativas para prestar apoyo a la capacidad nacional y que proporcionase información actualizada a la Asamblea en 2012. Cuando se presentó esa información actualizada (véase [A/67/312-S/2012/645](#)), los órganos intergubernamentales y de expertos de la Asamblea General plantearon varias cuestiones para solicitar aclaraciones e información complementaria.

3. En el informe sobre la capacidad civil después de los conflictos ([A/67/312-S/2012/645](#)) se señalaba que no podía producirse una recuperación sostenida después de un conflicto sin que hubiese una transformación, impulsada por el propio país, de las instituciones que proporcionan a los ciudadanos representación política, seguridad, justicia y oportunidades económicas. En el informe del 8 de octubre de 2012 sobre la consolidación de la paz después de los conflictos ([A/67/499-S/2012/746](#)) se ponía de relieve que las instituciones eran fundamentales para evitar que se reavivara el conflicto violento. Un considerable volumen de investigaciones ha venido a demostrar que los países con instituciones sólidas, inclusivas y sensibles a la rendición de cuentas tienen entre un 30% y un 45% menos probabilidades de caer en conflictos en gran escala<sup>1</sup>.

4. Tanto la Asamblea General, en su resolución [67/266](#), como el Consejo de Seguridad, en su resolución [2086 \(2013\)](#) y en la declaración de la Presidencia del 21 de enero de 2011 ([S/PRST/2011/2](#)), y la Comisión de Consolidación de la Paz han reconocido lo fundamental que es la implicación nacional en la consolidación de la paz, la importancia de que las políticas mundiales favorezcan la prestación de apoyo a las instituciones nacionales y la necesidad de fortalecer la cooperación y la coordinación con las actividades de las Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz.

5. En su resolución [66/255](#), la Asamblea General afirmó el principio fundamental de la implicación nacional y destacó la importancia de que se prestara apoyo para el desarrollo de la capacidad civil y la construcción de instituciones nacionales, incluso en las operaciones de mantenimiento de la paz de conformidad con sus

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial de 2011* (Washington D.C.).

mandatos. Las actividades que se describen en el presente informe responden a las peticiones contenidas en esa solicitud.

6. En el Afganistán, Côte d'Ivoire, Haití, el Iraq, Libia, Malí, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen los Estados Miembros han dado a las Naciones Unidas el mandato de prestar apoyo a las instituciones nacionales por medio de actuaciones como, por ejemplo: el fomento de la capacidad nacional para garantizar la seguridad y el estado de derecho; la prestación de apoyo a los procesos políticos inclusivos; la prestación de asistencia a las autoridades nacionales para llevar la autoridad del Estado a las zonas inseguras; y la ayuda para movilizar recursos destinados a la creación de instituciones nacionales. En cada uno de esos casos, la obtención de resultados fundamentales para la paz y la seguridad depende de la creación de instituciones nacionales o su fortalecimiento y la magnitud de la recuperación y el desarrollo se verá afectada también por el éxito en la consolidación de la paz y el desarrollo institucional.

7. Cuando la presencia de las Naciones Unidas incluye una operación de mantenimiento de la paz o una misión política especial, el apoyo a la creación de instituciones requiere una alianza entre los gobiernos, las misiones y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como las organizaciones regionales y demás agentes internacionales y locales. En el presente informe se resumen las actividades realizadas y las experiencias adquiridas en ese tipo de entornos en los últimos dos años.

8. En la primera sección del informe se ponen de relieve los principales resultados conseguidos en los últimos dos años. En secciones posteriores se presentan las experiencias adquiridas y los planes para: a) intensificar el apoyo a la creación de instituciones, sobre la base de la implicación nacional; b) ampliar y profundizar el acervo de experiencia civil disponible para la consolidación de la paz; y c) fomentar la cooperación regional, Sur-Sur y triangular.

## II. Resultados

9. El programa de trabajo que se esbozaba en anteriores informes sobre la capacidad civil después de los conflictos (véanse [A/66/311-S/2011/527](#) y [A/67/312-S/2012/645](#)) incluía actividades piloto encaminadas a prestar apoyo a la implicación nacional; el fortalecimiento de los conocimientos y los acuerdos de carácter institucional, así como las alianzas en la Sede; y la adopción de medidas para potenciar la agilidad de los sistemas de apoyo para desplegar la capacidad civil. Se han conseguido progresos en muchos frentes, incluso sobre el terreno, por medio de mejores arreglos institucionales para lograr una actuación coherente a nivel interno y por medio de instrumentos y marcos normativos que facilitan la prestación de un apoyo más eficaz para la construcción de instituciones.

10. El crédito por la construcción de instituciones nacionales corresponde a los países y sus pueblos, que han sabido superar el legado del conflicto. En los últimos dos años, las Naciones Unidas han prestado apoyo a varios países, entre los que cabe mencionar a Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Timor-Leste, que han conseguido mejoras importantes en el funcionamiento de sus instituciones nacionales. El apoyo de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel importante en algunos sectores, como la policía, la justicia y el sistema penitenciario, el

gobierno local y central, las instituciones parlamentarias y electorales y el apoyo a la sociedad civil.

11. Con el fin de mejorar el apoyo que prestan la Naciones Unidas, en anteriores informes sobre la capacidad civil se expusieron posibles medidas para fortalecer los conocimientos y los arreglos institucionales en las cinco esferas deficitarias básicas (procesos políticos inclusivos, seguridad básica y justicia, funciones básicas del gobierno y revitalización económica). Los progresos han sido especialmente importantes en el ámbito de la policía, la justicia y el sistema penitenciario (véase el recuadro 1), mientras que siguen su curso actuaciones importantes en las esferas de los procesos políticos inclusivos y las funciones básicas del gobierno. En el ámbito de la revitalización económica se ha avanzado menos. En esa última esfera se seguirá progresando mediante la colaboración en futuros trabajos, que se describen en la sección V del presente informe.

#### Recuadro 1

##### **Fortalecimiento de los arreglos institucionales en las esferas básicas de consolidación de la paz**

La esfera en la que se han conseguido los avances más importantes ha sido la designación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como coordinador global conjunto en asuntos relacionados con la policía, la justicia y el sistema penitenciario en el ámbito del estado de derecho después de conflictos y en otras situaciones de crisis. El coordinador global conjunto ha demostrado su capacidad para fortalecer el trabajo de las misiones y combinarlo con los esfuerzos a más largo plazo de los equipos de las Naciones Unidas en los países en lo que se refiere al estado de derecho. Concretamente, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD han llevado a cabo:

- Doce visitas conjuntas sobre el terreno que han dado lugar al establecimiento de asociaciones y a la planificación conjunta y la prestación de asesoramiento sobre estructuras de programa y corrientes de financiación en Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Libia, Sierra Leona, Somalia y Sudán del Sur
- Planes conjuntos de apoyo para Côte d'Ivoire, Haití y Libia
- Procesos conjuntos de planificación del apoyo de las Naciones Unidas en Malí, la República Centroafricana y Somalia
- Despliegue de conocimientos especializados en Côte d'Ivoire y Libia con la ayuda de la lista de expertos para una respuesta rápida del PNUD
- La ubicación conjunta del PNUD, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, junto con los expertos cedidos por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) con el fin de velar por la incorporación de la perspectiva de género en la labor del coordinador global conjunto

- Elaboración conjunta de una nota sobre planificación sectorial para la policía, la justicia y el sistema penitenciario en situaciones posteriores a las crisis y de transición.

Además del establecimiento del coordinador global conjunto, las Naciones Unidas han fortalecido la cooperación interna en las esferas correspondientes a la prestación de asistencia constitucional y el apoyo a los procesos políticos inclusivos. En el plano nacional, las entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno han participado activamente en la prestación de apoyo técnico a los gobiernos y a la sociedad civil. Para apoyar esos esfuerzos, el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD han enviado misiones conjuntas de evaluación a Libia, Sierra Leona y Somalia y han colaborado estrechamente con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Liberia y otros lugares. Una estructura interna de coordinación, en la que están presentes el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el ACNUDH, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PNUD y ONU-Mujeres, se reúne periódicamente para coordinar esfuerzos y está poniendo en práctica diversas iniciativas conjuntas para mejorar el apoyo que se presta a los países y compartir las experiencias y los conocimientos adquiridos.

Para mejorar los resultados y las asociaciones en la esfera de las funciones básicas del gobierno, respaldé el examen de la experiencia adquirida en el ámbito del apoyo de las Naciones Unidas a las funciones básicas del gobierno inmediatamente después de los conflictos y pedí al PNUD que facilitara la aplicación de sus recomendaciones. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre administración pública se está convirtiendo en una sólida estructura de coordinación interna dirigida por el PNUD en la que participan, entre otros, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el UNICEF y ONU-Mujeres. Esa estructura, con el apoyo del Fondo Fiduciario de colaboración de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, ha establecido una nueva asociación para facilitar la colaboración entre esas dos entidades en varios países que han solicitado asistencia para reconstruir el gobierno central, el gobierno local, la gestión de las finanzas públicas, la administración de la ayuda y la capacidad de la administración pública después de un conflicto. Se sigue trabajando también en la mejora de la integración entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países en esferas fundamentales como el apoyo a la extensión de la autoridad del Estado.

12. Entre las medidas normativas tendientes a mejorar el apoyo que las Naciones Unidas prestan en el ámbito de la construcción de instituciones cabe mencionar:

a) El fortalecimiento del apoyo destinado al fomento de la capacidad a través de una nota de orientación para el uso y el fomento eficaz de la capacidad nacional después de los conflictos. Esa orientación sirve de ayuda para las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países cuando se trata de prestar apoyo al fomento de la capacidad nacional y respetar la implicación nacional después de un conflicto. Esa nota de orientación se utilizó como referencia en el Pacto para Somalia y se está utilizando también en Liberia para fortalecer la programación;

b) La política revisada sobre la evaluación y la planificación integradas en la que se definía la implicación nacional como una condición esencial para la sostenibilidad de la paz y se pedía que en los procesos integrados de evaluación y planificación se especificara la forma en que las Naciones Unidas iban a apoyar la aplicación de las prioridades nacionales, establecidas sobre la base de un consenso amplio.

13. Para ampliar y profundizar el acervo de conocimientos mediante actividades de proyección a través de la plataforma CAPMATCH se recabó la participación de más de 50 entidades de los Estados Miembros, más de dos terceras partes de las cuales pertenecían al Sur Global. Las experiencias adquiridas con ese trabajo se analizan más detalladamente en la sección IV. Las actividades de proyección condujeron a los ejemplos de transmisión de conocimientos en esferas críticas en cuanto a la necesidad de la construcción de instituciones que se enumeran a continuación: a) experiencia en la redacción de instrumentos legislativos de Sierra Leona a la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur; b) capacidad policial especializada de Rwanda a la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, prestando apoyo a la policía nacional en el fortalecimiento de sus recursos humanos y financieros, sus instalaciones y su capacidad para la gestión de la flota de vehículos; c) apoyo en materia de formación especializada al organismo fiscal de Liberia, a petición del Gobierno, mediante conocimientos de Sierra Leona y Suecia; d) transmisión de conocimientos de Liberia y el Senegal a la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire, prestando asistencia al Gobierno para el diseño de la reforma del sector de la seguridad con apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz; e) transmisión de conocimientos del Iraq en materia de facilitación para prestar apoyo a la conferencia de diálogo nacional en el Yemen, con el apoyo de la Folke Bernadotte Academy de Suecia; y f) diecinueve designaciones de personal facilitado por los Gobiernos de Croacia, Egipto y Turquía con conocimientos altamente especializados de creación de instituciones en el ámbito de la justicia y el sistema penitenciario en apoyo de las actividades de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

14. Como se mencionó en anteriores informes sobre la capacidad civil, el éxito de las actividades de proyección depende del uso de procesos ágiles que faciliten el despliegue de conocimientos. Para facilitar el acceso a los conocimientos especializados de los Estados Miembros se ha elaborado un proyecto de directrices sobre la utilización de personal proporcionado por los gobiernos. Con el fin de facilitar una visión más global de las necesidades de personal, se ha modificado la presentación del presupuesto de manera que el personal proporcionado por los gobiernos se incluye ahora en la categoría de gastos de personal civil. Se ha explicado a los directivos y al personal cómo administrar los recursos en respuesta a las cambiantes necesidades nacionales.

15. Con el fin de ayudar a aprovechar la presencia del conjunto de entidades de las Naciones Unidas se ofreció orientación sobre cómo considerar la cuestión de las ventajas comparativas en la realización de las tareas encomendadas como parte de la revisión de la política sobre evaluación y planificación integradas y se adoptaron arreglos más sólidos para la transición de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste. También se han hecho progresos en la facilitación de la corriente de aportaciones voluntarias superando las dificultades en cuanto a la financiación con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz a través de las

actividades de consolidación de la paz y de creación de instituciones, en conjunción con los equipos de las Naciones Unidas en los países.

16. En asociaciones más amplias de apoyo a la creación de instituciones nacionales después de un conflicto, tres de las esferas de trabajo han dado buenos resultados que se resumen a continuación. Las experiencias adquiridas y los trabajos realizados posteriormente en esas esferas se resumen en la sección V:

a) En el ámbito de la cooperación Sur-Sur y triangular, la iniciativa en favor de la capacidad civil impulsó intercambios en Côte d'Ivoire, Liberia y Somalia y se documentaron los aspectos de complementariedad entre los proveedores procedentes del Sur y los donantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos;

b) En el ámbito de las instituciones financieras internacionales, los presidentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del comité directivo sobre la capacidad civil y dos Vicepresidentes del Banco Mundial han preparado un "menú de opciones" en el que se enumeran 15 posibilidades prácticas diferentes de colaboración entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial en países afectados por conflictos;

c) Con respecto a la cooperación con las organizaciones regionales, la colaboración con la Liga de los Estados Árabes ha dado lugar a un plan de acción conjunto que se encuentra en las primeras etapas de aplicación; y el sistema de las Naciones Unidas ha colaborado con la Unión Africana prestando apoyo a la Iniciativa de Solidaridad Africana.

17. Todos esos esfuerzos se juzgarán por sus resultados sobre el terreno. En el recuadro 2 se presenta un destacado ejemplo de lo que puede lograrse cuando las Naciones Unidas trabajan para aplicar nuevos enfoques de una forma concertada.

#### Recuadro 2

##### **Un enfoque más sólido de la creación de instituciones – Somalia**

En la etapa de planificación de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia, durante la evaluación técnica y la preparación del primer presupuesto se prestó gran atención a la creación de instituciones nacionales. Eso dio lugar a un diseño de la misión firmemente basado en la asociación y receptivo ante la situación en el país.

Aprovechando la experiencia obtenida en otros países, se analizó con el Gobierno un documento de opciones con el fin de encontrar enfoques que propiciaran al máximo la visibilidad del Gobierno y la implicación nacional en la programación. El Gobierno tuvo en cuenta esas opciones en el Nuevo Pacto para Somalia, aprobado en Bruselas en septiembre de 2013, y en la estrategia nacional para el gobierno local.

A través del mecanismo del coordinador global conjunto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD realizaron evaluaciones conjuntas sobre el terreno y detectaron ámbitos para la realización de actividades conjuntas entre la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Eso condujo a que los equipos se establecieran en una misma ubicación y a la elaboración de programas generales de apoyo al Gobierno del país en las esferas de la policía, la justicia y el sistema penitenciario. Además, se están estudiando posibles actividades y planes de trabajo conjuntos entre la misión y el equipo de las Naciones Unidas en

el país en las esferas del desarme, desmovilización y reintegración; la reforma del sector de la seguridad; y los procesos constitucionales.

La prestación de apoyo a los enfoques del fomento de la capacidad y la creación de instituciones, incluido el uso de la nota de orientación de las Naciones Unidas para el uso y el fomento eficaz de la capacidad nacional después de los conflictos, ha conducido a la elaboración de un enfoque que ha sido adoptado por todos los asociados en el Nuevo Pacto para Somalia. Ese enfoque incluía el reconocimiento de la necesidad de prestar un apoyo temprano y especializado a las funciones básicas del gobierno, que incluyera el gobierno central, el gobierno civil y la capacidad del sector público, a través de un enfoque de dos vías consistente en: i) la inyección de capacidad para satisfacer las necesidades inmediatas y las que fueran apareciendo; y ii) el apoyo a la elaboración y despliegue coordinados de sistemas administrativos intersectoriales de carácter básico.

También se prestó asesoramiento técnico —utilizando ejemplos de otros países— sobre cómo estructurar una arquitectura financiera que respondiera a las necesidades expuestas por el Gobierno de Somalia.

La asociación con la Unión Africana y la Misión de la Unión Africana en Somalia ha sido fundamental a la hora de obtener resultados. Las Naciones Unidas y el Banco Mundial también han colaborado satisfactoriamente en esas actividades, habiendo participado conjuntamente en el proceso del Nuevo Pacto y en el establecimiento de una relación fundamental entre la gestión de las finanzas públicas y la reforma de la seguridad y la justicia. También se ha previsto prestar apoyo conjunto para la coordinación de la ayuda.

18. No obstante, también es obvio que quedan cosas por hacer. Como se ha señalado más arriba, en algunas esferas se han finalizado por completo las actividades previstas, en tanto que en otras se han observado buenas posibilidades que es necesario consolidar. En las siguientes secciones del presente informe se describen las experiencias adquiridas y la dirección que ha de adoptarse en el futuro en la prestación de apoyo en los ámbitos de la implicación nacional, la proyección y la ampliación de la cooperación y las asociaciones Sur-Sur y triangulares.

### **III. Experiencia adquirida en la prestación de apoyo a la implicación nacional en la creación de instituciones en países que salen de un conflicto**

19. La Asamblea General, en su resolución [66/255](#), y el Consejo de Seguridad, en su resolución [2086 \(2013\)](#), afirmaron los principios fundamentales de la implicación nacional e hicieron hincapié en la importancia de prestar apoyo para el desarrollo de la capacidad civil nacional y la construcción institucional, incluso mediante las operaciones de mantenimiento de la paz, de conformidad con sus mandatos. El apoyo a las instituciones nacionales es esencial para el fomento de la confianza en las transiciones al demostrar que las instituciones nacionales pueden facilitar los procesos políticos inclusivos y proporcionar seguridad básica, justicia, servicios sociales y empleo.

20. Seguimos aprendiendo cómo llevar la implicación nacional a la práctica a la hora de prestar apoyo a la construcción de instituciones en situaciones complejas después de las crisis (descritas en el informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz después de los conflictos ([A/67/499-S/2012/746](#))). La experiencia adquirida en ese ámbito ha seguido basándose en la obtenida por los profesionales sobre el terreno, como la Asamblea solicitaba en su resolución [66/255](#), y sirve para poner de relieve cuatro aspectos principales:

a) Fomentar la implicación nacional significa actuar en consonancia con los ciclos nacionales de adopción de decisiones y comprender que el progreso es iterativo. La creación de instituciones depende de las prioridades y las decisiones nacionales. La voluntad del país es fundamental. Aunque una visión común y ampliamente compartida a nivel nacional es necesaria, esos procesos necesitan a menudo una preparación y un debate amplio a nivel nacional —como sucede con las conversaciones en Côte d'Ivoire sobre la reforma del sector de la seguridad— y pueden ser necesarios múltiples ciclos. Así pues, puede que la oportunidad de las decisiones adoptadas a nivel nacional no sea evidente, pero es necesario que se respete y acepte el proceso. Para ello será inevitable introducir ajustes en el apoyo a la creación de instituciones, por ejemplo, si los procesos nacionales dan lugar a un cambio de las prioridades y del momento apropiado para la prestación de apoyo internacional. Por tanto, es necesario que las Naciones Unidas presten su apoyo de manera pausada y gradual para que pueda ajustarse a las decisiones y los procesos nacionales y que vele por que los asociados nacionales estén plenamente comprometidos a llevar a cabo la parte que les corresponda en la creación de instituciones y el aprovechamiento del apoyo de las Naciones Unidas. Para ello puede ser necesario realizar una evaluación cuidadosa de cuál de las entidades de las Naciones Unidas está mejor situada para prestar apoyo a unas instituciones nacionales concretas;

b) Fomentar la confianza rápidamente es esencial. Es necesario que el apoyo internacional después de un conflicto haga que las instituciones nacionales puedan mostrar resultados rápidos y palpables para mantener el impulso político. En Malí y Somalia, por ejemplo, las autoridades nacionales han dado prioridad a la infraestructura, la prestación de servicios sociales y la creación de empleo a nivel comunitario con fines de estabilización, así como al avance inicial de las reformas en los ámbitos de la gobernanza, la seguridad y la justicia. Es necesario que las entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno se apresuren a apoyar a las instituciones nacionales encargadas de prestar unos servicios que puedan ayudar a lograr la paz y fomentar la confianza y promover la utilización de los sistemas del país y la acomodación progresiva a esos sistemas. Eso supone prestar asesoramiento rápidamente, como en el caso del apoyo prestado al diálogo nacional en el Yemen o las conversaciones sobre la reforma en el sector de la seguridad en Côte d'Ivoire. También puede necesitarse una asistencia financiera modesta, pero rápida, y la adaptación de la ejecución de los programas sobre el terreno para hacer más visible la evolución del papel que desempeñan las instituciones nacionales durante las transiciones;

c) La creación de instituciones requiere fuentes de financiación temprana y sostenida, así como acceso a conocimientos especializados. Sobre las autoridades nacionales recae la responsabilidad fundamental de conseguir unas fuentes sostenibles y previsibles de financiación para la creación de instituciones a través de sus presupuestos nacionales. Sin embargo, son pocos los países que salen de un

conflicto que cuentan con personal con la formación apropiada en los puestos adecuados, además de equipo e instalaciones, y con el apoyo de fuentes de financiación previsible a largo plazo. Algunos, como Libia y Timor-Leste, han contado con un volumen importante de recursos nacionales para invertir, pero en la mayoría de los países que salen de un conflicto, la asistencia financiera internacional desempeña un papel fundamental. La facilitación internacional de conocimientos especializados y formación a corto plazo, en ausencia de marcos normativos, programáticos y financieros, puede conducir a una sustitución insostenible o a la creación de capacidad individual en vez de organizativa. Sería mejor adoptar un enfoque en virtud del cual se incluyera la asistencia en los programas de apoyo a la visión de los dirigentes nacionales, se consiguiera que muchos interesados se asociaran al proyecto y se lograra una financiación sostenible que pudiera retener al personal y apoyar la creación de instituciones a largo plazo;

d) La creación de instituciones es un proceso político y técnico que lleva tiempo. En apoyo de esa dualidad, los distintos departamentos de la Secretaría y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas pueden aportar sus ventajas comparativas. Los organismos, fondos y programas a menudo tienen un conocimiento profundo y continuo sobre el país, con una sólida experiencia en el fomento de la capacidad y contactos que pueden datar de antes de la llegada de la misión y que, sin duda, permanecerán después de su salida, sin perjuicio de la función del Departamento de Asuntos Políticos en su continua observación de la situación en los países. Las misiones, en general, aportan una potente combinación de capacidad civil, influencia política y presencia sobre el terreno. En las operaciones de mantenimiento de la paz de carácter multidimensional, la combinación de capacidad policial, militar y civil aporta una especial fortaleza (véase la resolución [2086 \(2013\)](#) del Consejo de Seguridad). Tanto las misiones como los organismos, fondos y programas cuentan con conocimientos técnicos especializados. La combinación de esos elementos más sólidos, relacionados pero diferentes, debe servir para mejorar la calidad del apoyo que las Naciones Unidas prestan a la creación de instituciones en los contextos relevantes.

21. Esas experiencias entrañan diversas repercusiones en la forma en que las Naciones Unidas proporcionan apoyo a la creación de instituciones. Aunque buena parte de ese apoyo lo prestan los organismos, fondos y programas, el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales proporciona a la vez oportunidades y desafíos para que las Naciones Unidas integren mejor esos esfuerzos. La siguiente sección se centra en los entornos de las misiones, donde el papel encomendado a la misión en materia de creación de instituciones debe situarse en el contexto de la capacidad y las prioridades nacionales y debe contemplarse a la luz de las funciones que desempeñen los agentes del desarrollo —de dentro y fuera de las Naciones Unidas.

22. En las medidas que se esbozan más adelante se ofrecen las aclaraciones que se solicitaron durante el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General acerca de la relación con las estructuras, los procesos institucionales y los mecanismos de supervisión existentes. Entre ellos figura un planteamiento sistemático para el fortalecimiento de los enfoques integrados de la planificación existentes a través del ciclo de vida de una misión y la facilitación de más información a la Asamblea General, a través de los mecanismos existentes, en particular los informes y los proyectos de presupuestos, sobre los resultados de la creación de instituciones, las hipótesis de planificación, los insumos y los riesgos.

## A. Integración de los esfuerzos

23. Para conseguir que las entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno actúen conjuntamente y aprovechen las distintas ventajas comparativas de todos los agentes presentes después de un conflicto, las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países continuarán fortaleciendo la actuación conjunta y defendiendo una clara división del trabajo en apoyo de la creación de instituciones de carácter político, de seguridad y de mantenimiento del estado de derecho y la extensión de la autoridad del Estado (véase la resolución [67/226](#) de la Asamblea General). Aprovechando la experiencia adquirida en muchos ejemplos de actuación conjunta en Liberia, Libia, Malí, Somalia y otros países, los equipos directivos superiores, con el apoyo de la capacidad y los recursos necesarios, se ocuparán de:

a) Proporcionar una dirección cercana de los procesos integrados de evaluación y planificación mediante los cuales las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países determinan la forma de complementarse mutuamente, tanto al inicio de la misión como posteriormente a intervalos periódicos, en particular en relación con el apoyo que se presta a la creación de instituciones;

b) Explorar la utilización de mecanismos para la actuación conjunta, incluidos los equipos integrados, cuando proceda, que aúnen con las funciones y los conocimientos especializados de la misión y del equipo de las Naciones Unidas en el país, como los que se han establecido con el PNUD y otros asociados de los equipos de las Naciones Unidas en los países para prestar apoyo en los ámbitos electoral, constitucional y de seguridad y justicia;

c) Planificar y gestionar cuidadosamente la transición y la retirada de la misión para garantizar la sostenibilidad, la medición y el establecimiento de referencias para cuantificar los avances en el desarrollo de la capacidad, así como la continuidad del apoyo por parte del equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados.

24. El examen completo de los requisitos y las necesidades en materia de creación de instituciones debe realizarse en las primeras etapas del diseño de la misión y se debe tener en cuenta desde el principio la complementariedad entre las actividades y los puntos fuertes de las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países. En las situaciones de puesta en marcha de una misión, cuando los principales directivos todavía no están sobre el terreno, el apoyo a la creación de instituciones después de un conflicto debe ser uno de los objetivos y compromisos organizativos desde las primeras etapas de la planificación de la misión en la Sede y debe contar con la misma orientación y participación de alto nivel necesaria a nivel nacional.

25. La capacidad de que se dispone actualmente en la Sede para los procesos de evaluación y planificación integradas orientados a la prestación de apoyo en materia de creación de instituciones es limitada. Me propongo analizar más detalladamente las opciones disponibles para satisfacer esos requisitos.

## **B. Actuar en consonancia con los ciclos nacionales de adopción de decisiones**

26. Para llevar el concepto de la implicación nacional a la práctica es necesario que la formulación y la ejecución de la misión sean receptivas a los ciclos nacionales de adopción de decisiones. En el contexto de Libia, inmediatamente después de la revolución se adoptaron sucesivos mandatos de corta duración que tenían por objeto facilitar que las Naciones Unidas adaptaran su apoyo a las peticiones, el ritmo y la capacidad de absorción de las instituciones nacionales. No obstante, con el tiempo, la falta de una capacidad nacional en muchas esferas contempladas en el mandato se hizo patente y, a pesar de una detallada planificación, la imposibilidad de que los agentes nacionales absorbieran o utilizaran el asesoramiento técnico que la misión trataba de ofrecer en determinadas esferas en las etapas iniciales reveló la importancia de evaluar de manera continua la demanda y la capacidad nacional en tiempo real y establecer una secuencia apropiada en las iniciativas de las Naciones Unidas. En la política sobre la evaluación y la planificación integradas se pone de relieve esa necesidad de tener en cuenta los ciclos nacionales de adopción de decisiones. En consecuencia, pretendo exponer de manera más sistemática en los informes sobre la situación en los países las repercusiones de esos ciclos.

27. Con el fin de ofrecer una base más sólida para la adopción de decisiones por la Asamblea General, en la planificación de la misión y los correspondientes proyectos de presupuesto se prestará una atención más específica e individualizada a las tareas encomendadas en el ámbito de la creación de instituciones y se expondrán los resultados que cada misión habrá de perseguir desde el inicio de su mandato, en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Ese fortalecimiento de la planificación y el diseño incluirá:

a) Un diseño de las actividades y unos resultados en materia de creación de instituciones más claramente delineados en la planificación de las misiones y, en consecuencia, en los proyectos de presupuesto;

b) Una descripción en la exposición y las hipótesis de planificación de los proyectos de presupuesto de cómo los ciclos nacionales de adopción de decisiones pueden afectar a las actividades y cómo pueden adaptarse las actividades de la misión;

c) Una descripción de la combinación de insumos necesaria (por ejemplo, distintos tipos de personal) y de los costos operacionales, dentro de los niveles financieros aprobados, para apoyar los objetivos en materia de construcción de instituciones (por ejemplo, fondos para que las contrapartes nacionales reciban formación, pequeñas obras de rehabilitación de infraestructuras que sean necesarias o aportación de material para las instituciones nacionales). Cuando proceda, debería indicarse también su aplicación a través del equipo de las Naciones Unidas en el país.

28. La prestación de apoyo con arreglo a los cambiantes requisitos nacionales hace necesario estar en condiciones de adaptar una combinación de aptitudes civiles para dar respuesta a las necesidades. En atención a la solicitud de explicaciones por parte de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre cómo los jefes de misión desempeñan la capacidad de introducir esos cambios, en los procedimientos operativos estándar sobre la gestión de los puestos y de la plantilla

de las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas se han expuesto los procedimientos y condiciones aplicables. En el caso de los conocimientos especializados ajenos a la Organización, como consultores y contratistas individuales, las misiones pueden determinar el alcance del trabajo necesario para satisfacer las necesidades de conocimientos que puedan aparecer en el transcurso del año. Cualquier modificación del destino de los recursos financieros que se introduzca para acomodar un cambio en el volumen de recursos originalmente previsto ha de realizarse de acuerdo con la política establecida para las habilitaciones de créditos.

### **C. Apoyo a un rápido fomento de la confianza en las instituciones nacionales**

29. Para apoyar el rápido fomento de la confianza, los procesos integrados de evaluación y planificación se centran cada vez más en cómo pueden las Naciones Unidas apoyar la capacidad y la visibilidad de las instituciones nacionales para generar algunos resultados clave en los ámbitos político, de la seguridad, de la justicia, económico y social. Los organismos, fondos y programas están adaptando su apoyo para hacerlo así. Un ejemplo de ello es el rápido e innovador programa denominado “Ve a la escuela” que se aplica en Somalia, donde el UNICEF, en colaboración con instituciones gubernamentales somalíes, ha generado resultados que de otra forma hubiera sido necesario obtener a través de sistemas paralelos. En los trabajos en curso sobre la resiliencia se aborda más detalladamente esta cuestión.

30. En los sectores de la justicia y la seguridad, y en el caso del apoyo a los procesos políticos y la extensión de la autoridad del Estado, puede existir la necesidad urgente de un apoyo institucional rápido que no corresponda a ninguno de los programas existentes. En esos sectores —y en otros si es necesario— los equipos directivos superiores habrán de utilizar los procesos de evaluación y planificación para detectar aquellas situaciones en que la escasez de recursos destinados a apoyar el funcionamiento básico de las instituciones nacionales en esferas contempladas en los mandatos pueda poner en peligro la paz y la seguridad y habrán de señalar esas situaciones a la atención de los Estados Miembros.

31. El apoyo al fomento de la confianza entraña también la aportación eficaz y oportuna de los conocimientos necesarios. Las Naciones Unidas despliegan esos conocimientos por medio de diversas modalidades que se han ido elaborando a lo largo del tiempo. Los recursos humanos, principal fuente de capacidad civil, se ven complementados por otras modalidades de aportación de conocimientos que reflejen la diversidad de funciones, los tipos de conocimientos especializados necesarios y la posibilidad de obtener esos conocimientos de una amplia variedad de fuentes. Por ejemplo, el apoyo a la reforma del sector de la seguridad, la policía, la justicia y el sistema penitenciario, la gestión de las fronteras y las funciones básicas del gobierno pueden beneficiarse de los conocimientos de que generalmente disponen las administraciones públicas de los Estados Miembros, que se facilitarán a través del personal cedido por los gobiernos<sup>2</sup>. Los servicios de consultoría, aunque

---

<sup>2</sup> En diciembre de 2012, en cumplimiento de la recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, se facilitó a la Asamblea General información sobre las diferencias entre el personal proporcionado por los gobiernos y el personal proporcionado gratuitamente de tipo II. Periódicamente se informará sobre el despliegue y la nacionalidad de

constituyen siempre una pequeña parte de los gastos de personal de las misiones, pueden desempeñar un papel importante a la hora de aumentar las posibilidades de dar una respuesta rápida a unas prioridades nacionales cambiantes. En la planificación y puesta en práctica de cada modalidad han de cumplirse las resoluciones de la Asamblea General y demás directrices internas aplicables.

#### **D. Conseguir que el asesoramiento de expertos guarde relación con los marcos de financiación sostenible**

32. La gestión de las finanzas públicas después de los conflictos es una esfera prometedora para la cooperación entre las instituciones financieras internacionales y las Naciones Unidas. Ha habido buena colaboración en el Afganistán y Liberia y se está trabajando en otros países. A fin de reconocer la importancia de la financiación sostenible en la creación de instituciones, los equipos directivos superiores, dentro de las esferas contempladas en los mandatos, deberán:

a) Trabajar con los gobiernos anfitriones y con los asociados para asegurarse de que se establezcan marcos de financiación sólidos que den apoyo a unas instituciones resilientes en las esferas de la política, la seguridad y el estado de derecho;

b) A petición de los gobiernos anfitriones, procurar colaborar con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales con el fin de combinar el apoyo y el análisis de la gestión de las finanzas públicas de esas instituciones con los conocimientos especializados de las Naciones Unidas en esa esfera<sup>3</sup>.

33. Para que el apoyo a la construcción de instituciones sea eficaz se necesitan una actuación conjunta y un enfoque a nivel de todo el sistema. En el plano nacional, la responsabilidad recae sobre los equipos directivos superiores, mientras que será yo quien se ocupe de proporcionar a la Asamblea General información actualizada a nivel mundial sobre los progresos en mis informes sobre la consolidación de la paz después de los conflictos. Cada una de las entidades del sistema de las Naciones Unidas —incluidos los departamentos de la Secretaría y los organismos, fondos y programas designados como entidades principales— adoptará las medidas necesarias en relación con esas experiencias en las esferas contempladas en su mandato y de conformidad con los requisitos establecidos por sus órganos rectores.

34. Aunque la situación en cada país es singular y deben evitarse los enfoques de “talla única”, es evidente que para que el apoyo a la construcción de instituciones con implicación nacional sea eficaz es necesario que se analicen sistemáticamente los factores que se describen más arriba. **Recomiendo que la Asamblea General aliente la aplicación de las experiencias adquiridas y las medidas que se describen en los párrafos 19 a 33.**

**35. Insto a los Estados Miembros a que aseguren una financiación sostenida y previsible para que las Naciones Unidas puedan apoyar la creación de instituciones después de los conflictos, especialmente mediante los esfuerzos**

---

ese personal. En el próximo examen sinóptico de las actividades de mantenimiento de la paz se facilitará información sobre las directrices, incluso de la observancia de las resoluciones [67/287](#) y [67/255](#).

<sup>3</sup> Se está elaborando un conjunto de instrumentos para llevar a cabo esa actividad.

combinados de los departamentos de la Secretaría y los organismos, fondos y programas como se expone más arriba.

#### **IV. Experiencias adquiridas en la ampliación y profundización del acervo de experiencia civil para la consolidación de la paz**

36. La participación de los Estados Miembros en el programa CAPMATCH y los despliegues que se exponen en la sección II sirven para ilustrar cómo la proyección hacia los Estados Miembros puede ayudar a las Naciones Unidas a ampliar y profundizar el acervo de experiencia civil para la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos con que cuentan los países, especialmente los del Sur Global, que han pasado por etapas de consolidación de la paz después de un conflicto o de transición democrática, y entre los países vecinos de una subregión.

37. Esa participación demuestra también que la necesidad de esas actividades de proyección alcanza a las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales por igual y en toda la gama de modalidades y procesos institucionales habituales que las Naciones Unidas llevan a cabo con la aprobación de la Asamblea General y sus órganos.

38. La experiencia del programa piloto CAPMATCH indica también, no obstante, el nivel de esfuerzos y recursos que se necesitan para que las Naciones Unidas puedan establecer una estrecha alianza con los Estados Miembros, incluidos los del Sur Global, que tengan experiencias que compartir y tal vez no puedan disponer de los sistemas nacionales apropiados para transmitir fácilmente esas experiencias a otros. La función de la plataforma CAPMATCH como apoyo a las actividades de proyección en asociación con las entidades de las Naciones Unidas que tienen mandatos a ese respecto, así como las dificultades con que tropieza, se ponen de relieve en el recuadro 3.

##### **Recuadro 3**

##### **El programa piloto CAPMATCH**

Con el programa piloto se dio prueba de la fortaleza de la demanda desde el terreno de un mayor acceso a la capacidad civil especializada y se mostró la amplia panoplia de conocimientos especializados que podían obtenerse de fuentes aún sin explotar, incluidos los países afectados por conflictos y los países del Sur Global. También se demostró, sin embargo, la necesidad de que ese instrumento automatizado contase con apoyo humano y la necesidad de poner en práctica los procesos de selección establecidos.

La demanda se centró en las esferas básicas de la consolidación de la paz de las Naciones Unidas que quedan dentro del mandato de las misiones: instituciones de seguridad, estado de derecho, instituciones políticas y funciones básicas del gobierno. Cerca del 85% de las solicitudes que se formularon a CAPMATCH provinieron de las misiones y los departamentos responsables de la Sede. Los organismos, fondos y programas hicieron un uso limitado del sistema y se apoyaron más en sus propios mecanismos y redes de proyección exterior.

El equipo dedicado a las actividades de proyección pudo establecer una sólida red de contactos con los Estados Miembros (50 inscritos, el 69% de los cuales pertenecen al Sur Global). La labor realizada por el equipo sirvió para complementar las actividades de promoción en apoyo de los procedimientos establecidos. A lo largo del período experimental de la iniciativa se prestó apoyo a despliegues en seis sectores y situaciones nacionales (véase la sección II), además de prestarse asistencia en la expansión del acervo de conocimientos para su proyección hacia múltiples lugares de destino.

En la práctica, el proceso institucional de proyección resultó ser intensivo en trabajo. A menudo se pedía al equipo que diferenciase entre la forma en que se hacía la demanda y la modalidad en que se disponía de conocimientos civiles. La prestación de apoyo a las peticiones a menudo incluía un elemento relativo a la experiencia adquirida acerca de la categoría del personal que debía solicitarse para atraer la experiencia y los conocimientos apropiados. Por ejemplo, una solicitud de conocimientos especializados en la redacción de textos legislativos para Sudán del Sur se volvió a publicar a fin de encontrar a una persona con una categoría más alta y con la experiencia adecuada entre el personal proporcionado por los gobiernos. Se modificaron los plazos y el equipo tuvo que colaborar estrechamente con los Estados Miembros en apoyo de sus procesos de identificación de los conocimientos apropiados y responder a preguntas sobre las necesidades.

Los Estados Miembros que participaron en el proceso detectaron también diversos problemas en sus propios procedimientos, en particular en el caso de los que no tenían una tradición de proporcionar personal civil a través de las Naciones Unidas. Entre esos problemas figuraban la forma de determinar las esferas pertinentes de especialización, los procedimientos para la excedencia y el reingreso del personal en la administración nacional y, en algunos casos, la base legislativa para los despliegues. La labor de la red de capacidad civil, una entidad de carácter independiente y que congregó al Brasil, China, Egipto, la India, Indonesia, Noruega, Rusia, Sudáfrica y Turquía en una serie de reuniones celebradas en Bali (Indonesia), Brasilia, Moscú y Oslo, ayudó a aclarar esos problemas que percibían los Estados Miembros.

Se acogieron con agrado los esfuerzos en materia de proyección para ayudar a resolver esos problemas. Los Estados Miembros querían participar de una forma que pudiera desembocar en una relación sostenida a largo plazo, ya que había varias cuestiones en las que ambas partes podían trabajar para hacer posibles los despliegues. La experiencia adquirida con el programa piloto CAPMATCH también sirvió para poner de relieve la importancia de los sistemas establecidos por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en materia de proyección exterior y la petición, por parte tanto de los Estados Miembros como de las misiones, de que se intensificaran esos esfuerzos. Había una sensación clara de que los Estados Miembros querían trabajar con las Naciones Unidas, dentro de las estructuras habituales de la Secretaría y a través de los procesos de selección establecidos.

39. Así pues, sobre la base de la experiencia adquirida con ese programa piloto, tengo previsto: a) desechar la idea del emparejamiento automático; y b) fortalecer las actividades de proyección en la Sede con el fin de ampliar y profundizar el

acervo de capacidad civil disponible para prestar apoyo a las tareas de construcción de instituciones confiadas a las misiones.

40. Esos esfuerzos incluirán un interés especial en profundizar el acervo de capacidad civil para prestar apoyo a la construcción de instituciones nacionales que puedan abordar los problemas específicos relacionados con el género en situaciones posteriores a los conflictos como se esboza, por ejemplo, en las resoluciones [1325 \(2000\)](#) y [1820 \(2008\)](#) del Consejo de Seguridad y en mi informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz ([A/65/354-S/2010/466](#)).

41. Esas medidas deberían basarse también en los resultados del examen de la arquitectura en materia de género establecida por las Naciones Unidas en los países que salen de un conflicto, dirigida por ONU-Mujeres, en colaboración con el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el ACNUDH, el UNICEF, el PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en el que se hace hincapié en la necesidad de incrementar la disponibilidad de conocimientos especializados en materia de género en una gama de necesidades institucionales posteriores a los conflictos y esferas sustantivas de los mandatos de las misiones, como la desmovilización, desarme y reinserción, la reforma del sector de la seguridad o el estado de derecho. De la demanda y el valor de ese apoyo dan prueba experiencias como los recientes intercambios entre Côte d'Ivoire y el Senegal, financiados con cargo al Fondo para la Consolidación de la Paz, en el ámbito del fomento de la presencia de la mujer en las estructuras de mando de los organismos de seguridad y en el establecimiento de servicios de policía sensibles a las cuestiones de género. Me comprometo a aumentar el número de expertos en protección de la mujer en las misiones de mantenimiento de la paz para abordar el problema de la violencia por motivos de género, a asegurar la presencia de expertos en cuestiones de género en los procesos integrados de evaluación y planificación y en los niveles más altos de la administración de las misiones, y a fomentar la colaboración continua en esas cuestiones entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países.

42. De una forma más amplia, mi objetivo es velar por que las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales cuenten dentro de la Sede con una dotación de personal de planificación y proyección centrada en las necesidades sobre el terreno que esté en consonancia con las iniciativas e imperativos de la Organización en materia de reformas y que ayude a las misiones de mantenimiento de la paz y a las misiones políticas especiales a obtener los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo con éxito sus mandatos.

43. Las unidades que actualmente se dedican a las actividades de proyección se ven sobrepasadas. La Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad cuenta actualmente con un solo puesto a tiempo completo para las actividades temáticas de proyección en relación con el derecho penal y los servicios de asesoramiento jurídico que debe ocuparse de más de 400 puestos de expertos en los campos de la justicia y el sistema penitenciario en las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales que proporcionan asesoramiento y conocimientos especializados para la creación de instituciones. La situación es aún más grave en la División de Personal sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, en la que un único puesto a jornada completa se ocupa de supervisar y coordinar las actividades de proyección para todas las necesidades de puestos en las misiones.

44. Para prestar un apoyo eficaz a las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, las actividades de proyección deberán vincularse en el futuro con un enfoque más firme de la planificación del personal a fin de centrarse en la detección de las deficiencias críticas en la capacidad y en la determinación de dónde puede encontrarse y movilizarse con rapidez la mejor fuente de candidatos apropiados. Para hacerlo así, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno tiene previsto promover, dentro de los recursos existentes, el fortalecimiento de la capacidad de la División de Personal sobre el Terreno para realizar esas funciones. Esos elementos funcionales, junto con expertos en temas concretos de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad y otros elementos funcionales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos, se encontrarán en mejores condiciones para aprovechar al máximo sus recursos a fin de velar por que las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales reciban la capacidad civil que necesiten para llevar a cabo con éxito sus mandatos.

**45. Recomendando que la Asamblea General apoye, dentro de los recursos existentes, el fortalecimiento de la capacidad del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para llevar a cabo actividades de proyección y planificación de la dotación de personal. Para complementar esos esfuerzos, recomendando que los Estados Miembros aporten, con carácter voluntario, recursos técnicos y financieros adicionales para mejorar la capacidad de proyección hacia el Sur Global dentro del sistema de las Naciones Unidas.**

## **V. Experiencias adquiridas en el fomento de la cooperación regional, Sur-Sur y triangular y las asociaciones con las instituciones financieras internacionales**

46. La Asamblea General, en su resolución [66/255](#), mencionaba el fomento de la cooperación regional, Sur-Sur y triangular como un elemento clave para la creación de instituciones después de los conflictos. Con ese enfoque se reconocía que el apoyo que se presta a través del sistema de las Naciones Unidas no es más que una parte de la asistencia que necesitan las instituciones nacionales.

47. En los últimos años, varios intercambios de cooperación Sur-Sur y triangular han dado buenos resultados, desde el proyecto de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Sudán del Sur, que se ha evaluado correctamente, hasta los intercambios entre Somalia y Timor-Leste; Côte d'Ivoire y los países africanos que han pasado por procesos de desmovilización, desarme y reintegración y de reforma del sector de la seguridad; y entre Liberia y Sierra Leona. En el recuadro 4 se ofrecen otros ejemplos.

### **Recuadro 4**

#### **Experiencias adquiridas – Fomento del intercambio de experiencias Sur-Sur y triangular en materia de construcción de instituciones**

En el Yemen, el PNUD ayudó al Gobierno a elaborar el Proyecto para la Habilitación Económica de los Jóvenes que, en una primera fase, proporciona a ese grupo de población un empleo rápido y evoluciona después hacia la facilitación de fondos de contrapartida para el desarrollo empresarial, complementada con la

prestación de asesoramiento técnico. Ese programa se basa en la experiencia del programa de medios de vida sostenibles y empoderamiento de los jóvenes que se puso en práctica en Burundi, vinculado con la reintegración de los combatientes, y cuenta con el apoyo financiero del Japón y la República de Corea. La capacidad del PNUD para aprovechar la experiencia adquirida en diferentes programas ejecutados en países que salían de conflictos fue esencial para ese intercambio.

El Gobierno de Liberia, con el apoyo de Suecia, solicitó asistencia para aprovechar la experiencia de Sierra Leona en el fortalecimiento de la recaudación de impuestos. Aunque hubo un primer intercambio que resultó satisfactorio en última instancia, los retrasos pusieron de relieve la necesidad de la participación de las entidades operacionales de las Naciones Unidas para actuar como enlace entre el Gobierno anfitrión y los donantes. Desempeñaron esa función la Misión de las Naciones Unidas en Liberia y el PNUD.

Aprovechando la experiencia del Brasil en el fortalecimiento de la capacidad nacional en lo relativo a la alimentación en la escuela, la nutrición y la seguridad alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se asoció con el Gobierno del Brasil para establecer el Centro de Excelencia contra el Hambre. El Centro utilizó las experiencias adquiridas en el Brasil para proporcionar asistencia técnica a otros países, como Côte d'Ivoire, Guinea, Liberia, Malí, Rwanda y Timor-Leste. La intervención del PMA para detectar posibilidades para aplicar las experiencias pertinentes fue importante en el logro de resultados y en la divulgación de información acerca del programa.

48. De esas actividades se aprendió que:

a) Existe una demanda de los países que salen de un conflicto y una voluntad de trabajar con los Estados Miembros, tanto del Norte como del Sur;

b) Para que los beneficios derivados de esos intercambios se hagan realidad es necesario establecer vínculos operacionales sobre el terreno, y a nivel mundial, para facilitar el diálogo con los países anfitriones y donantes, preparar los intercambios y prestarles apoyo sobre el terreno.

49. Las Naciones Unidas también han documentado la evolución de los enfoques que adoptan los Estados Miembros donantes, tanto del Norte como del Sur<sup>4</sup>. Los países del Sur a menudo fomentan que el sector nacional y los organismos provinciales proporcionen asistencia a países que salen de conflictos y otros asociados ("solidaridad sectorial"). Ese enfoque es compatible con el argumento de los países afectados por conflictos a favor de que se incrementen los intercambios entre homólogos. La cooperación procedente del Norte, aunque menos estrechamente vinculada con experiencias de transformación institucional a nivel nacional, también aporta decenios de experiencia y la capacidad de conectar la cooperación técnica con fuentes más amplias de financiación, como el apoyo presupuestario de carácter general o dirigido a sectores específicos y los proyectos de rehabilitación. Los enfoques se complementan y se los puede aprovechar de una forma más coordinada.

<sup>4</sup> *Institution-building in post-conflict and post-crisis situations: Scaling up South-South and triangular cooperation*, iniciativa de las Naciones Unidas en materia de capacidad civil, 2013; y <http://ssc.undp.org>.

50. En consonancia con las solicitudes expresadas por los Estados Miembros (véase la resolución 67/226 de la Asamblea General), y con el fin de abordar los retos mencionados más arriba, el sistema de las Naciones Unidas tratará de ofrecer a los Estados Miembros un apoyo más estructurado para el establecimiento de asociaciones Sur-Sur y de carácter triangular. Ese apoyo puede incluir:

a) La prestación de apoyo a nivel nacional, que podría adoptar cinco formas principales:

i) La ejecución de programas independientes de cooperación Sur-Sur y de carácter triangular, como el intercambio relacionado con el IGAD;

ii) La incorporación de los intercambios Sur-Sur y de carácter triangular en proyectos y programas de creación institucional más amplios financiados a través de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas;

iii) La facilitación de acuerdos de planificación sectorial en los que participen países del Norte y del Sur;

iv) La facilitación de acuerdos de hermanamiento entre organismos de los países que salen de un conflicto y los que tienen experiencia pertinente en materia de creación de capacidad o de transición democrática en situaciones posteriores a conflictos;

v) La exploración de las posibilidades de fomentar el papel de la diáspora, el sector privado y las fundaciones privadas como fuentes de recursos y conocimientos técnicos que sirvan para apoyar la creación de instituciones;

b) Las actividades para proyectar hacia los Estados Miembros, en particular los donantes del Sur, las necesidades después de un conflicto y los instrumentos con que se les puede dar respuesta. Cuando lo soliciten los gobiernos, esa actividad podría incluir el intercambio sobre cuestiones técnicas relacionadas con la experiencia adquirida acerca de cómo estructurar, coordinar y preparar la aportación de conocimientos especializados dentro de programas más amplios;

c) La documentación de las experiencias de países del Sur en materia de creación de instituciones después de los conflictos y el intercambio de las experiencias adquiridas entre los Estados Miembros;

d) La elaboración de instrumentos operacionales normalizados, como los acuerdos jurídicos modelo.

51. El PNUD desempeñará un papel especialmente importante en esa esfera, aprovechando las redes de participación con los gobiernos en situaciones posteriores a un conflicto y los países donantes del Norte y del Sur, los instrumentos y foros de diálogo desarrollados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, y las alianzas que ha establecido con entidades como la Organización Internacional para las Migraciones, el FNUDC, ONU-Mujeres y el Banco Mundial. Cuando se necesiten recursos programáticos adicionales, se presentarán a los Estados Miembros interesados propuestas específicas de contribuciones voluntarias. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz también está en buena situación para prestar apoyo, a través del Fondo para la Consolidación de la Paz, a los programas que los países determinen como prioritarios e incluyan aspectos de cooperación Sur-Sur y triangular para el fortalecimiento institucional en situaciones posteriores a conflictos.

52. Una segunda asociación que reviste una importancia fundamental es la que se mantiene con las instituciones financieras internacionales (véase la resolución [67/226](#) de la Asamblea General). Junto con el Presidente del Banco Mundial, he procurado profundizar en la asociación entre las Naciones Unidas y esa institución en beneficio de los países que salen de un conflicto. Durante nuestras visitas conjuntas a la región de los Grandes Lagos y el Sahel, en compañía de otros dirigentes internacionales, tuvimos ocasión de escuchar las opiniones de gobiernos y dirigentes de la sociedad civil y hemos trabajado juntos para movilizar unos recursos muy necesarios en apoyo de la consolidación de la paz en los planos nacional y regional.

53. El trabajo operacional más detallado en apoyo de la asociación entre el Banco Mundial y las Naciones Unidas ha resultado tener muchas esferas específicas de complementariedad. Los recursos destinados a la planificación y presupuestación en los ámbitos de la seguridad y la justicia constituyen un ejemplo muy positivo de la utilización de las ventajas comparativas de ambas instituciones para hacer frente a una necesidad que ninguna de ellas podría atender por sí solas —en el caso de las Naciones Unidas, conocimientos especializados en materia de seguridad, policía, justicia y sistemas penitenciarios. En el caso del Banco Mundial, un análisis técnico detallado del gasto público. En el “menú de opciones” que se describe anteriormente se ponen de relieve otros aspectos complementarios similares.

54. A medida que el Banco Mundial establezca sus prácticas globales en los próximos meses, estaremos dispuestos a colaborar para profundizar en esa labor sobre la administración pública y poner en marcha una nueva asociación relacionada con la creación de empleo. Las Naciones Unidas también están dispuestas a intensificar las asociaciones con las demás organizaciones. Por ejemplo, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y el PNUD están inmersas en un diálogo con el Banco Africano de Desarrollo, la Unión Europea y el Banco Mundial acerca de los instrumentos para la financiación de la transición, y hemos mantenido consultas con el Banco Africano de Desarrollo acerca de las directrices de su Grupo de Alto Nivel sobre los Estados Frágiles.

55. Una tercera asociación clave es la que se mantiene con las organizaciones regionales. Hay un gran interés en profundizar en la cooperación para prestar apoyo a la construcción de instituciones nacionales, incluso en las esferas de los procesos electorales y el estado de derecho. El presente año, la Liga de los Estados Árabes eligió la capacidad civil como tema de su reunión sectorial bienal y elaboró un plan de acción para el seguimiento. Una de las medidas acordadas, la organización de una actividad conjunta de formación sobre la evaluación de las necesidades después de un conflicto, está prevista para enero de 2014. La Unión Africana, a través de la Iniciativa de Solidaridad Africana, ha puesto en marcha los intercambios relacionados con las necesidades en materia de creación de instituciones de varios de sus Estados miembros, y las Naciones Unidas se han comprometido a apoyar ese proceso.

56. También hay posibilidades que aún no se han aprovechado para movilizar asociaciones de carácter financiero de ámbito regional y subregional. Mis recientes visitas a la región de los Grandes Lagos y el Sahel han demostrado que algunas de las necesidades de los países que salen de un conflicto requieren que se adopten medidas a nivel subregional, que se preste asistencia para fomentar la confianza institucional a través de las fronteras y que se vincule la asistencia a un país con la

asistencia a los países vecinos. Ese enfoque del apoyo regional a la consolidación de la paz y el intercambio de capacidad civil, información y conocimientos en materia de construcción de instituciones después de un conflicto han de fortalecerse en los próximos años, bajo la dirección de las organizaciones regionales y con la participación activa de los órganos intergubernamentales, las Naciones Unidas y los donantes bilaterales. La Comisión de Consolidación de la Paz está en una buena situación para facilitar el establecimiento de esos vínculos.

**57. Insto a los Estados Miembros a que presten apoyo al PNUD para que, en conjunción con otras entidades de las Naciones Unidas, pueda facilitar las asociaciones Sur-Sur y de carácter triangular tendientes a la consolidación de la paz.**

## **VI. Conclusiones, observaciones y recomendaciones**

58. Las Naciones Unidas han conseguido progresos sobre el terreno, en forma de resultados relacionados con el conocimiento, y mediante acuerdos de organización para prestar apoyo a los aspectos esenciales de la creación de instituciones después de un conflicto. Entre ellos cabe citar la orientación general sobre el fomento de la capacidad y la planificación integrada y la consolidación de los acuerdos organizativos en los ámbitos de la policía, la justicia y los sistemas penitenciarios, los procesos políticos inclusivos y las funciones básicas del gobierno. Esos esfuerzos están arrojando resultados sobre el terreno en lo que se refiere a la adopción de nuevos enfoques de la construcción de instituciones nacionales en situaciones como la de Somalia y en la identificación de experiencia y conocimientos especializados de aquellos países que han pasado ya por una etapa posterior a un conflicto y una transición democrática, especialmente en el Sur Global.

59. Todavía no hemos completado todas las tareas que nos impusimos, pero a lo largo del camino hemos ido adquiriendo experiencia. Gracias a ello, se ha mantenido un diálogo fructífero entre la Secretaría, los organismos, fondos y programas y los Estados Miembros que ha servido para poner de relieve la continua necesidad de colaborar más estrechamente. Considero que el apoyo a la capacidad civil y la construcción de instituciones nacionales es una esfera crucial para la alianza entre la Secretaría, los organismos, fondos y programas y los Estados Miembros y demás asociados.

60. Partiendo de ese diálogo, el presente informe se centra en un pequeño número de medidas tendientes a mejorar la actuación a nivel nacional, organizada a través de los procesos y estructuras contemplados en los mandatos.

**61. Implicación nacional en la construcción de instituciones: Recomendando que la Asamblea General aliente a que se aplique la experiencia adquirida y las medidas que se describen en los párrafos 19 a 33 del presente informe. Insto a los Estados Miembros a que aseguren una financiación sostenible y previsible para que las Naciones Unidas puedan prestar apoyo a la creación de instituciones después de los conflictos, especialmente mediante los esfuerzos integrados de la Secretaría y los organismos como fondos y programas, como se esboza más arriba.**

**62. Actividades de proyección:** Recomiendo que la Asamblea General apoye, dentro de los recursos existentes, el fortalecimiento de la capacidad del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para llevar a cabo actividades de proyección y planificación de la fuerza de trabajo. Para complementar esos esfuerzos, recomiendo que los Estados Miembros aporten con carácter voluntario recursos técnicos y financieros adicionales para potenciar las actividades de proyección hacia el Sur Global dentro del sistema de las Naciones Unidas.

**63. Cooperación Sur-Sur y triangular:** Insto a los Estados Miembros a que presten apoyo al PNUD para que, en conjunción con otras entidades de las Naciones Unidas, pueda facilitar las asociaciones Sur-Sur y de carácter triangular encaminadas a la consolidación de la paz.

64. El presente será el último informe independiente relacionado con la iniciativa de fomento de la capacidad civil y señala el principio de un esfuerzo concertado de todo el sistema de las Naciones Unidas por aplicar las experiencias más importantes relacionadas con la creación de instituciones y profundizar en nuestras alianzas con los Estados Miembros y otros agentes clave.

65. Las Naciones Unidas mantienen su compromiso de hacer más, con el apoyo de los Estados Miembros. Los caminos hacia la paz son difíciles, pero debemos seguir tratando de mostrarnos más receptivos ante los ciudadanos de los países que salen de un conflicto para que podamos ayudar a fortalecer unas instituciones nacionales que, en última instancia, constituyen el único bastión duradero frente al riesgo de la reaparición de la inseguridad.

---