



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
8 de octubre de 2012
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo séptimo período de sesiones
Temas 28, 31, 107, 113 y 118 del programa

Consejo de Seguridad
Sexagésimo octavo año

Adelanto de la mujer

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

La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. En mi informe de 2009 sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881-S/2009/304), señalé que 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. En el informe se identificaban cinco prioridades recurrentes para las que es frecuente que se solicite asistencia internacional y se exponía el consiguiente programa. También destacué que era indispensable la plena participación de las mujeres en los procesos de consolidación de la paz, y en 2010 presenté un informe sobre la cuestión (A/65/354-S/2010/466) que incluía un plan de acción de siete puntos para la consolidación de la paz con una perspectiva de género. Desde entonces, las Naciones Unidas han realizado progresos significativos con respecto al programa de 2009 y más modestos con respecto al plan de acción de siete puntos. Además, hemos acumulado experiencia en relación con los problemas a largo plazo que comportan las actividades de consolidación de la paz, que ponen de manifiesto la necesidad de una

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 6 de diciembre de 2012.



asistencia internacional sostenida, que se inicie inmediatamente después del conflicto pero que se mantenga hasta bastante después de que este se haya superado. En el presente informe se detalla lo que hemos logrado desde mi último informe sobre la marcha de la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/64/866-S/2010/386), publicado en 2010, y se exponen medidas adicionales para mejorar la asistencia que se presta a los países afectados por conflictos con miras a construir una paz duradera.

2. Los progresos de las Naciones Unidas en la aplicación del programa de 2009 nos permiten atender de manera más coherente, oportuna y eficaz a las prioridades tras los conflictos. En la actualidad, las misiones y los equipos en los países colaboran más estrechamente y disponen de marcos estratégicos integrados en los que se establecen objetivos y calendarios comunes para los entornos de las misiones en cuestión. Hemos adquirido mayor agilidad en el despliegue sobre el terreno de personal directivo superior, expertos especializados y demás personal, y el personal directivo tiene que rendir cuentas de su actuación profesional. Hemos reforzado y ampliado nuestras alianzas, entre otros, con el Banco Mundial y las organizaciones regionales, y, a través de la iniciativa de fomento de la capacidad civil, nos esforzamos por ampliar y mejorar el grupo de expertos en construcción institucional disponibles. El Fondo para la Consolidación de la Paz ha proporcionado puntualmente asistencia financiera para paliar carencias en momentos críticos de la transición, mientras que la Comisión de Consolidación de la Paz está estudiando la forma de desempeñar un papel más importante en la movilización de recursos. Hemos destacado la contribución de la mujer a la consolidación de la paz, que goza actualmente de mayor reconocimiento. Aunque los progresos respecto de los objetivos del plan de acción de siete puntos han sido desiguales, ha habido algunos logros notables en la participación de la mujer en la solución de conflictos y en la aplicación de una perspectiva de género a la planificación, la financiación y el estado de derecho. Menos se ha avanzado en los ámbitos de la gobernanza y la recuperación económica.

3. Sobre la base de esos progresos, las Naciones Unidas y sus asociados deben seguir esforzándose por asegurar que los países en los que se llevan a cabo actividades de consolidación de la paz están en condiciones de frenar y controlar el conflicto, y de transformarlo en una paz sostenible. A menudo, los países que salen de un conflicto siguen viviendo una situación de inestabilidad años después de que el conflicto armado haya terminado y están muy expuestos a volver a caer en la violencia. Como se señala en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* del Banco Mundial, entre 2000 y 2009 el 90% de los conflictos se produjeron en países que habían sufrido anteriormente una guerra civil. Las causas de la inestabilidad y el recrudecimiento de la violencia varían en función del contexto y pueden incluir factores externos, como la influencia de los conflictos transfronterizos y las redes delictivas internacionales, y factores internos, como la exclusión política, la discriminación real o percibida contra determinados grupos sociales, la corrupción a gran escala, unos niveles elevados de desempleo juvenil y una distribución poco equitativa de la riqueza procedente de los recursos naturales. Esas condiciones pueden resultar profundamente desestabilizadoras para países con unas instituciones frágiles y que están fragmentados política y socialmente. Uno de los principales retos que hay que afrontar después de los conflictos es el de superar la falta de confianza generalizada entre los distintos partidos políticos y grupos sociales, entre el Estado y la sociedad y entre el Estado y sus interlocutores internacionales.

4. Según nuestra experiencia, la inclusividad y la construcción institucional son esenciales para prevenir la reanudación de los conflictos violentos y hacer más resistentes a los Estados y las sociedades. La exclusión es uno de los factores que más inciden en la repetición de los conflictos. En casi todos los casos en los que se ha evitado esa situación se ha llegado a soluciones políticas inclusivas, que se han alcanzado a través de acuerdos de paz y de los subsiguientes procesos, o gracias al talante conciliador de la parte que ha resultado vencedora en el conflicto. Por lo tanto, es esencial insistir desde los primeros momentos en la inclusión. Un objetivo que guarda estrecha relación con este aspecto es el del fortalecimiento de las instituciones oficiales y no oficiales, entre otras cosas, con miras a restablecer las funciones básicas de gobernanza y la prestación equitativa de servicios. La inclusividad y la construcción institucional también son críticos para los sistemas nacionales de rendición de cuentas, contribuyen a reinstaurar el contrato social y sientan unas bases más estables para la colaboración del Estado con la comunidad internacional. Sin embargo, esos procesos requieren un apoyo político y financiero sostenido del que a menudo no se dispone. Los pactos de transición pueden contribuir a formalizar los compromisos recíprocos de los Estados y sus asociados; esos pactos deben ir acompañados de una mayor voluntad por parte de los donantes y los organismos internacionales de aceptar y gestionar los riesgos y de contraer compromisos de financiación a más largo plazo.

5. Presento este informe a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad atendiendo a la petición del Consejo de que le presentase un informe, a más tardar en octubre de 2012, sobre los nuevos progresos que se hayan realizado en la aplicación de mi programa de acción de 2009, “haciendo especial hincapié en las repercusiones que haya habido sobre el terreno, incluidos los progresos realizados para aumentar la participación de la mujer en la consolidación de la paz” (véase el documento S/PRST/2010/20). El informe responde también a la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad aprobada tras un debate especial celebrado en enero de 2011 sobre la construcción institucional en el marco de la consolidación de la paz después de los conflictos (S/PRST/2011/2). En ese documento el Consejo solicitó una evaluación de las consecuencias que mi programa de acción haya tenido en “la contribución al desarrollo de instituciones viables en países que salen de situaciones de conflicto, así como otras recomendaciones sobre la manera de mejorar la eficacia de la contribución de las Naciones Unidas a instituciones más eficaces, estables y sostenibles que puedan ayudar a prevenir que se vuelva a caer en un conflicto”.

II. Información actualizada sobre los progresos

6. Desde mi informe anterior se han logrado progresos significativos en la aplicación de mi programa de acción para 2009. Asimismo, se ha empezado a aplicar el plan de acción de siete puntos para la consolidación de la paz con una perspectiva de género, aunque todavía queda mucho por hacer para propiciar un cambio institucional y conseguir resultados a nivel de los países.

Despliegue sobre el terreno de equipos directivos de las Naciones Unidas más eficaces y que cuenten con mayor apoyo

7. Nos hemos esforzado por seleccionar y desplegar rápidamente a personal directivo y otros funcionarios inmediatamente después de que se produzcan las

crisis. Nos hemos asegurado de que nuestras misiones sobre el terreno dispongan de equipos directivos superiores más eficaces y cohesionados, integrados por personas cuyos conocimientos especializados sean complementarios. Tanto en el marco de las misiones como en otros contextos, hemos proporcionado a los coordinadores residentes la asistencia de expertos especializados en esferas como la consolidación de la paz, el género y la recuperación. En el caso de crisis prolongadas, hemos tratado de asegurarnos de que los coordinadores residentes tuvieran la capacidad directiva necesaria. También hemos reforzado la rendición de cuentas ampliando las evaluaciones y los pactos sobre la actuación profesional del personal directivo superior a todos mis representantes especiales y a los jefes de misiones sobre el terreno.

8. Los equipos de tareas integrados para las misiones han facilitado una comunicación y una coordinación más estrechas entre los principales departamentos y los organismos en la Sede y en las misiones y los equipos en los países. Se han creado estructuras similares para los contextos en los que no hay en marcha una misión pero las circunstancias políticas requieren coordinación y apoyo mutuo entre la Sede y los que trabajan sobre el terreno.

Evaluación, planificación y estrategia: establecimiento temprano de un acuerdo sobre las prioridades y adecuación de los recursos

9. Se han terminado los marcos estratégicos integrados para casi todas las misiones en las que se aplica el principio de integración entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países. El examen que se está llevando a cabo de las directrices del proceso de planificación integrada de las misiones, que concluirá a finales de 2012, permitirá aclarar y racionalizar la planificación y definir los principios y los requisitos obligatorios básicos de la planificación integrada de las Naciones Unidas, y establecer directrices e instrumentos de apoyo. He pedido que se asegure que los elementos obligatorios de la integración se incorporen plenamente a otros procesos estratégicos básicos a nivel del sistema, en particular las evaluaciones estratégicas conjuntas, la presentación de informes sobre los mandatos, la presentación de informes y los planes relativos a misiones y organismos específicos, y los mecanismos de planificación de componentes y asignación de recursos.

10. Se están elaborando nuevas normas para las actividades de transición de las Naciones Unidas en el contexto de la reducción o la retirada de las misiones. Todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en el país deben participar en la planificación de la transición, que debe iniciarse pronto y ser de carácter flexible. Además, los planes relativos a la transición se deben preparar en estrecha colaboración con las contrapartes nacionales. Para asegurar el traspaso eficaz y sostenible de las responsabilidades de las misiones a los países de acogida es esencial desarrollar las capacidades nacionales de consolidación de la paz pertinentes.

11. Las evaluaciones conjuntas de las necesidades después de los conflictos por parte de las Naciones Unidas, la Comisión Europea y el Banco Mundial han permitido aplicar enfoques más coherentes en varios países. Para reforzar ese instrumento, las Naciones Unidas, la Comisión Europea y el Banco Mundial acordaron en abril de 2011 un conjunto de principios sobre igualdad de género que

se habrían de aplicar en esas evaluaciones. Posteriormente, esos principios se utilizaron, por ejemplo, en la evaluación conjunta económica y social del Yemen.

Asistencia internacional previsible y desarrollo de la capacidad nacional

12. Desde 2009, las Naciones Unidas han realizado exámenes funcionales para mejorar la previsibilidad, la rendición de cuentas y la eficacia de sus actividades en las esferas de la reintegración de los refugiados y los desplazados internos, la creación de empleo, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración, las actividades de desminado, la mediación, la asistencia electoral y el estado de derecho. En varios casos, esos exámenes han contribuido a aclarar las funciones y responsabilidades relacionadas con la consolidación de la paz, y a designar a los coordinadores correspondientes para movilizar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las actividades que se realizan a nivel de los países y hacer frente a problemas como la insuficiencia de la financiación. Espero que el sistema de coordinadores y arreglos similares faciliten las evaluaciones, la planificación y la programación conjuntas en los países y permitan mejorar la asistencia. En septiembre de 2012 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz asumieron su responsabilidad 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 examen de la experiencia adquirida respecto del desarrollo de la capacidad de la administración pública después de los conflictos que se llevará a cabo próximamente permitirá formular recomendaciones sobre cómo puede el sistema de las Naciones Unidas prestar un apoyo estratégico más integrado, cohesionado y eficaz en esa esfera.

13. En una decisión de octubre de 2011, pedí a los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios que lideraran el desarrollo de una estrategia con miras a encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados que retornan. Asimismo, encargué a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y al PNUD que les prestaran apoyo en esa empresa proporcionándoles orientación normativa y apoyo técnico. Desde entonces, el PNUD, el ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) han designado a tres países —el Afganistán, Côte d'Ivoire y Kirguistán— para aplicar en ellos esta decisión a título experimental en consulta con los Gobiernos respectivos y los equipos de las Naciones Unidas en los países.

14. En mi reciente informe sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/67/312-S/2012/645) se describen los progresos realizados respecto de los objetivos que se fijaban en mi informe de 2011 sobre la cuestión (A/66/311-S/2011/527). Uno de esos objetivos es mejorar nuestro apoyo al desarrollo de la capacidad nacional. El PNUD está coordinando a un grupo interinstitucional con el fin de elaborar principios y directrices a nivel de todo el sistema para utilizar y desarrollar más eficazmente la capacidad nacional de liderar las actividades de consolidación de la paz. En lugar de proporcionar asesoramiento de carácter definitivo o preceptivo, la finalidad de los principios es ayudar al sistema de las Naciones Unidas a prestar asistencia para el desarrollo de la capacidad nacional basándose en la implicación nacional, aunque sin perder de vista los mandatos y las normas de las Naciones Unidas, mientras que el objetivo de las directrices es ayudar a los profesionales a identificar y adoptar los parámetros que haya que tener en

cuenta para tomar decisiones adecuadas al contexto, que sean pragmáticas y permitan gestionar las soluciones de compromiso que comporta la prestación de apoyo para desarrollar la capacidad nacional. En conjunto, los principios y las directrices tienen como meta adaptar mejor la asistencia del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales y al logro de resultados sostenibles.

15. Por ejemplo, en Sudán del Sur, nuestra labor de desarrollo de la capacidad de las instituciones nacionales ha contribuido a permitir al nuevo Estado desempeñar las funciones básicas de gobernanza. Durante los seis años de transición que desembocaron en el referéndum, Sudán del Sur estableció 37 ministerios, 19 comisiones, un parlamento nacional y diez gobiernos y parlamentos estatales. Hoy en día, las Naciones Unidas cuentan con equipos de apoyo a la construcción del Estado en los ministerios centrales y están presentes en todos los estados, donde colaboran en el desarrollo de la capacidad del poder judicial, la policía, la administración pública y los ministerios de hacienda. También se han establecido equipos de desminado, cuya labor posibilita el desarrollo socioeconómico. La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur aplica una estrategia de presencia descentralizada con arreglo a la cual, al final de su tercer año, prevé estar representada en 25 de los 79 distritos. Su objetivo es permitir al Estado asentarse más firmemente para poder prestar servicios a la población de las zonas rurales.

16. En el informe que presenté en 2010, señalé que las tierras y los recursos naturales son factores esenciales de los conflictos y, todavía más, del resurgimiento de la violencia (A/64/866-S/2010/386, párr. 44). Desde entonces, se han realizado progresos sustantivos con respecto a esta cuestión, como se refleja en diversos informes, políticas, resoluciones y orientaciones prácticas para los mediadores que se ocupan de conflictos relacionados con los recursos o para los profesionales que lo hacen de problemas relacionados con las tierras, los recursos renovables y la minería. Por ejemplo, en 2011 la alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea sobre recursos naturales, conflictos y consolidación de la paz preparó cuatro notas orientativas sectoriales sobre la industria extractiva, los recursos renovables, las tierras y el desarrollo de la capacidad. Se están tomando las medidas oportunas para incorporar los distintos enfoques a los programas de los países. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, uno de los principales obstáculos es la necesidad de que las distintas entidades de la Organización reflejen de manera más coherente la experiencia adquirida en relación con la gestión de los recursos naturales. **Insto a las entidades de las Naciones Unidas a que colaboren en el aprovechamiento de sus conocimientos especializados respectivos para basar en ellos la asistencia que prestan en el ámbito de la gestión de los recursos naturales. Asimismo, hago un llamamiento en favor de una mayor interacción entre el sector privado y los agentes que intervienen en la consolidación de la paz.**

Colaboración con la comunidad internacional para mejorar la agilidad, la adecuación, la flexibilidad y la tolerancia del riesgo de los mecanismos de financiación

17. Se ha intensificado la cooperación con el Banco Mundial. Esa cooperación ha dado lugar a: evaluaciones después de las crisis de Haití, el Pakistán y el Yemen; un proyecto para desarrollar la capacidad de la Unión Africana en materia de desarme, desmovilización y reintegración; un juego de instrumentos para examinar el gasto público en los sectores de la seguridad y la justicia; un nuevo servicio para realizar

análisis conjuntos y promover la creación de empleo; y la prestación de apoyo a los países del Grupo de Estados Frágiles (g7+) afectados por conflictos en sus esfuerzos por aplicar el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles. Con el fin de reforzar la cooperación, en mayo de 2010 se creó el Fondo Fiduciario del Banco Mundial y las Naciones Unidas para la colaboración sobre conflictos y fragilidad. El Fondo Fiduciario ha permitido ejecutar proyectos en Guinea-Bissau, Liberia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y el Yemen. Asimismo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial están examinando actualmente su alianza con miras a mejorar su colaboración.

18. En julio de 2012, el Fondo para la Consolidación de la Paz y el Fondo del Banco Mundial para la Consolidación de la Paz y la Construcción del Estado pusieron en marcha un proceso para reforzar la adecuación y el impacto de los instrumentos multilaterales de financiación de las actividades de consolidación de la paz. El objetivo del proceso es proporcionar a los agentes nacionales un análisis conjunto y un asesoramiento más idóneos, asegurar que los programas se basan en las ventajas comparativas de cada fondo, mejorar el análisis y la gestión de los riesgos, y medir los resultados mediante el desarrollo de la capacidad nacional de supervisión y evaluación.

19. El Fondo para la Consolidación de la Paz ayuda a los países en los momentos críticos de la transición, cuando la sensibilidad política y los riesgos son elevados y es esencial actuar con celeridad. En Libia, el Fondo proporcionó rápidamente financiación para la participación cívica en la preparación de las elecciones de julio de 2012. En el Yemen, contribuyó a financiar las elecciones presidenciales de febrero de 2012, que eran un elemento fundamental del acuerdo de transición. En Kirguistán, permitió a la presidencia provisional poner en marcha en 2011 diversas actividades relacionadas con los derechos humanos, la justicia y la reactivación económica. Tras la crisis política de 2010 en Côte d’Ivoire, el Fondo aportó financiación inmediata para restablecer la autoridad del Estado y, a más largo plazo, para las actividades de reconciliación. Sus actividades plurianuales apoyan la implicación nacional y el apalancamiento de la asistencia de los donantes a más largo plazo, como en el caso de la zona oriental de la República Democrática del Congo, donde los programas de estabilización financiados por el Fondo —especialmente críticos a la vista de la reactivación de los conflictos armados en la región— han contribuido desde entonces a movilizar el apoyo internacional. La financiación proporcionada por el Fondo a Nepal ha alentado a otros donantes a aportar fondos para el acantonamiento y la desmovilización de los niños soldados, el sistema de justicia de transición y la prestación de asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos. Desde 2011, en 10 evaluaciones independientes de los programas financiados por el Fondo se ha llegado a la conclusión de que este ha reforzado la coherencia de las Naciones Unidas y ayudado al personal directivo de la Organización a afrontar los obstáculos potenciales de los procesos de paz (véase el documento A/66/659).

20. En mi informe de 2009, insté a los donantes a que establecieran modalidades de financiación más eficaces para los países que salen de un conflicto. La Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad respondió este llamamiento haciendo públicas unas directrices para los donantes. Se trata de una novedad positiva que hay que tener en cuenta y que se debe aplicar a nivel de los países. Las Naciones Unidas están dispuestas a apoyar sus recomendaciones y seguirán colaborando con la Red a fin de mejorar la flexibilidad, la agilidad y la tolerancia de los riesgos de la financiación que aporten los donantes. **Insto a los Estados Miembros a que**

aseguren una financiación sostenible y previsible para las actividades de consolidación de la paz, mediante, entre otras cosas, la utilización de instrumentos de financiación mancomunados que sean flexibles y toleren los riesgos.

Comisión de Consolidación de la Paz

21. En el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz realizado en 2010 (véase el documento A/64/868-S/2010/393) se reconocía que, si bien la Comisión de Consolidación de la Paz no cumplía todavía el propósito con el que se había establecido originalmente, cada vez era mayor su contribución a la consolidación de la paz. La Comisión se está ocupando de algunos de los problemas que se señalaban en el examen, esforzándose por reforzar su acompañamiento político a los países que salen de un conflicto, por promover la coherencia entre los principales agentes y por movilizar el apoyo internacional. La Comisión ha colaborado con el Banco Africano de Desarrollo en la armonización de las prioridades en materia de consolidación de la paz en los países que figuran en su programa. Asimismo, ha puesto en marcha un proceso de consultas para elaborar la segunda estrategia de reducción de la pobreza de Burundi, financiado la organización por el Gobierno de la República Centroafricana de una mesa redonda de asociados, y movilizado fondos para las elecciones de Guinea-Bissau en 2012. La Comisión sigue además realizando actividades de promoción para que se preste apoyo sostenido a los progresos de Sierra Leona en la aplicación de su Programa para el Cambio. **Aliento a la Comisión de Consolidación de la Paz a que refuerce su estrategia para promover una mayor coherencia y adecuación del apoyo de los donantes a los planes nacionales de consolidación de la paz. Asimismo, insto a la Comisión a que colabore con fundaciones y con el sector privado y aliente a esos agentes a contribuir a los procesos de consolidación de la paz.**

22. Desde 2010, Guinea y Liberia forman parte del programa de la Comisión de Consolidación de la Paz. Se han acordado declaraciones de compromisos mutuos en las que se establecen las prioridades estratégicas conjuntas y los papeles respectivos del Gobierno y la Comisión. En Liberia, la Comisión y el Fondo para la Consolidación de la Paz han colaborado estrechamente para ayudar al Gobierno y a la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el PNUD y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos a reforzar los sectores de la seguridad y la justicia, que son elementos esenciales de la estrategia conjunta de transición de la Misión y el Gobierno. En Guinea, donde no hay en marcha ninguna misión, la Comisión y el Fondo han reforzado la labor del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el PNUD y el Coordinador Residente en apoyo de la elaboración de un censo militar nacional y la puesta en marcha de un programa de jubilación para 4.000 miembros del ejército, como primera medida de la reforma del sector de la seguridad en un país gobernado durante más de cinco décadas por un régimen militar. **Aliento a la Comisión de Consolidación de la Paz a que siga estudiando formas más sencillas y flexibles de colaboración. La finalidad de esa colaboración debería consistir en reforzar los resultados de la actuación de la Comisión complementando y apoyando a los agentes nacionales y al personal directivo de las Naciones Unidas sobre el terreno.**

23. En julio de 2012, el debate del Consejo de Seguridad acerca del informe de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre su quinto período de sesiones (A/66/675-S/2012/70) puso de manifiesto los problemas que había que afrontar para maximizar la contribución de la Comisión a la consolidación de la paz después de los conflictos. El elemento más significativo del debate fue el relativo a la relación entre el Consejo de Seguridad y la Comisión. Los miembros del Consejo destacaron la necesidad de que la Comisión contribuyera a sus deliberaciones, mientras que los presidentes de la Comisión subrayaron que el Consejo debía facilitarles la información, el acceso y la orientación que necesitaban. En septiembre de 2012, el Consejo pidió a la Comisión que le proporcionara información que sirviera de base a sus deliberaciones sobre la renovación de los mandatos para Liberia y Sierra Leona. **Aliento al Consejo y a la Comisión de Consolidación de la Paz a que profundicen en su debate y diálogo interactivos. Asimismo, aliento al Consejo a que siga articulando el asesoramiento que requiere de la Comisión, inclusive durante los debates relativos a los mandatos.**

La mujer y la consolidación de la paz

24. En mi informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466), señalaba que las mujeres son agentes decisivos en el apuntalamiento de tres pilares para una paz duradera: la recuperación económica, la cohesión social y la legitimidad política. Ese informe se basaba en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, en la que se subrayaba la importancia de que las mujeres participaran en pie de igualdad en el mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y se pedía que se adoptara una perspectiva de género en las actividades relacionadas con la prevención de los conflictos, las negociaciones de paz, las operaciones de mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria y la reconstrucción después de los conflictos¹.

25. El plan de acción de siete puntos sobre consolidación de la paz con una perspectiva de género, que contiene compromisos en materia de solución de conflictos, planificación, financiación, capacidad civil, gobernanza, estado de derecho y recuperación económica, representa una estrategia para alcanzar los objetivos de la resolución 1325 (2000) y es esencial para impulsar la coherencia y la rendición de cuentas en el marco de las Naciones Unidas respecto de ese programa. Su aplicación a nivel de todo el sistema es una de las prioridades de mi segundo mandato. A principios de 2012, se postularon para encabezar la aplicación del plan 11 entidades de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno.

26. Se ha avanzado en el logro de los objetivos del plan de acción relativos a la participación de las mujeres en la solución de conflictos, la planificación con una perspectiva de género, la financiación y el estado de derecho. En esos ámbitos, se han establecido procedimientos para ayudar a las Naciones Unidas a cumplir sus compromisos; los efectos de esos procedimientos deberán ser objeto de seguimiento. Los progresos han sido menores en las esferas de la gobernanza y la recuperación económica. En conjunto, el plan de acción no ha conseguido todavía galvanizar el cambio institucional debido a las excesivas demandas que pesan sobre sus recursos humanos y financieros y su capacidad, a las pautas de asistencia ya establecidas, a la inexistencia de una supervisión sistemática y a la escasa experiencia en materia de género en situaciones posteriores a conflictos. La Entidad de las Naciones Unidas

¹ Véase también el documento S/2012/732.

para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en consulta con varias otras entidades de las Naciones Unidas, ha identificado deficiencias en la capacidad y buenas prácticas respecto del despliegue de expertos en cuestiones de género durante los conflictos y después de ellos, como la inclusión de un experto en cuestiones de género que trabaje a tiempo completo en el equipo de reserva de expertos en mediación del Departamento de Asuntos Políticos.

27. Hasta la fecha, las cuestiones de género no se han incluido sistemáticamente en los procesos de solución de conflictos. En los casos en los que las Naciones Unidas han actuado como principal mediador, es más frecuente que se hayan incorporado en los acuerdos de paz disposiciones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad y otras cuestiones pertinentes relacionadas con el género. De los nueve acuerdos de paz negociados desde 2011, dos de los cuatro en los que la Organización fue uno de los mediadores principales contienen disposiciones específicas sobre la participación de la mujer en su aplicación. Es preciso que las Naciones Unidas y todos los Estados Miembros sigan desarrollando y financiando estrategias para promover la inclusión de las mujeres y la satisfacción de sus necesidades. Desde 2011, las mujeres han estado representadas en 12 de los 14 equipos de apoyo a la mediación establecidos por las Naciones Unidas, pero solo en cuatro de las delegaciones que representaban a las partes en las negociaciones. Se envió a expertos en cuestiones de género a 5 de las 11 negociaciones de paz pertinentes y en 7 se celebraron periódicamente consultas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Los programas regionales de formación sobre mediación destinados a mujeres dirigentes que han llevado a cabo el Departamento de Asuntos Políticos, ONU-Mujeres y las oficinas regionales de las Naciones Unidas han dado resultado. El Departamento y ONU-Mujeres seguirán analizando las condiciones en las que las mujeres han participado en procesos de mediación y propondrán fórmulas que puedan aplicarse en otros lugares. Para promover la inclusión de las cuestiones de género en los procesos de mediación, el Departamento ha desarrollado nuevas directrices e instrumentos sobre género y mediación, como las Directrices de las Naciones Unidas sobre la manera de abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos en los procesos de mediación en los acuerdos de alto el fuego y los acuerdos de paz. **Reitero mi llamamiento a las entidades de las Naciones Unidas para que tomen medidas más sistemáticas a fin de asegurar la participación de las mujeres en los procesos de paz y la disponibilidad en ellos de expertos en cuestiones de género. También aliento a los mediadores de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros a que se reúnan regularmente con los grupos de mujeres en el marco de las actividades de solución de conflictos, a que se aseguren de que en los acuerdos de alto el fuego y los acuerdos de paz se incluyen las disposiciones pertinentes en materia de género, y a que informen acerca de los resultados de esas medidas al Consejo de Seguridad a través de los mecanismos establecidos.**

28. En todas las conferencias internacionales de donantes celebradas en 2011 en apoyo de países afectados por conflictos² han participado delegaciones de mujeres pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, estableciendo así buenas prácticas para la puesta en marcha a nivel nacional de procesos inclusivos de toma de decisiones. Sin embargo, en las conferencias que se han celebrado hasta la fecha en 2012 la tasa de participación se ha reducido a tan solo un tercio. No han

² Afganistán, República Centroafricana y Sudán del Sur.

participado mujeres en representación de la sociedad civil en ninguna de las ocho reuniones de grupos de amigos o grupos de contacto celebradas en 2011 y 2012. **Reitero mi llamamiento a las entidades de las Naciones Unidas que intervienen en la organización de diálogos internacionales, grupos de contacto y conferencias de donantes para que se aseguren de que se abordan las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad y de que se consulta a los grupos de mujeres desde las primeras etapas de la planificación y el establecimiento de prioridades.**

29. El objetivo de dedicar como mínimo el 15% de los fondos que gestionan las Naciones Unidas a proyectos de consolidación de la paz en los que se aborden las necesidades específicas y el empoderamiento de las mujeres o la igualdad entre los géneros, que se fijaba en mi informe de 2010 sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz, no se ha alcanzado todavía. Se han realizado algunos progresos en relación con los mecanismos de seguimiento de los recursos, por ejemplo por parte del Fondo para la Consolidación de la Paz, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y seguiré promoviendo una mayor coherencia mediante, entre otras cosas, el establecimiento de principios comunes para la adopción de sistemas de indicadores de género y la plena utilización de esos indicadores en las situaciones posteriores a los conflictos. En 2011, solo el 7,1% de los presupuestos para proyectos de los fondos fiduciarios de donantes múltiples de las Naciones Unidas se destinaba a necesidades o cuestiones específicas de género. En Nepal, el equipo en el país superó ese promedio mundial con la asignación del 9% de su cartera de actividades de consolidación de la paz a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres o las niñas, aplicando métodos como las directrices y las listas de comprobación acordadas por el Gobierno, las Naciones Unidas y los donantes. Ese ejemplo se debería imitar en otros lugares. **He pedido a ONU-Mujeres que, junto con los asociados pertinentes de las Naciones Unidas, se ocupe de la cuestión de destinar el 15% de la financiación a programas específicos para la mujer. Insto a las juntas ejecutivas de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas a que examinen esta cuestión en sus próximos debates. Aliento a todas las partes interesadas, incluidos los Estados Miembros, a que se esfuercen por alcanzar ese objetivo.**

30. Por lo que respecta a las metas en materia de gobernanza y a la promoción de las mujeres designadas y elegidas para ocupar cargos en las instituciones públicas, en 2011 se aprobaron leyes de discriminación positiva para las elecciones de Haití y Timor-Leste, así como en Kosovo, con el apoyo de las Naciones Unidas³. La Organización también contribuyó a las actividades de promoción que llevaron a cabo las agrupaciones de mujeres para conseguir la aprobación de legislación sobre cupos en Liberia, Libia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Somalia. En mayo de 2012 el coordinador de asuntos relacionados con la asistencia electoral dio instrucciones para que se incorporara en todas las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas una perspectiva de género en la que se tuvieran en cuenta las opiniones de las organizaciones de mujeres y se evaluaran rigurosamente los posibles beneficios de la adopción de

³ Toda referencia al territorio, las instituciones o la población de Kosovo debe entenderse de plena conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y sin perjuicio del estatuto de Kosovo.

medidas temporales especiales. En el ámbito de la gobernanza y la administración pública, según un examen realizado en 2010-2012, se ha avanzado poco en el diseño de políticas y la prestación de servicios adecuados desde una perspectiva de género, especialmente a nivel subnacional. **Hago un llamamiento a los Estados Miembros y a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas para que intercambien información sobre métodos para incrementar la participación y la representación de las mujeres en los procesos políticos, desde cargos electivos o de designación. Esto podría incluir, entre otras cosas, el intercambio de experiencias y asesoramiento con la sociedad civil y los funcionarios gubernamentales, incluidas las autoridades electorales, sobre el recurso a medidas temporales especiales.**

31. En el ámbito del estado de derecho, se han realizado esfuerzos notables con miras a reforzar la capacidad de los equipos y las misiones en los países de documentar los casos de violencia sexual relacionada con los conflictos y a prestar apoyo a los agentes nacionales para que puedan salvaguardar y reforzar el acceso a la justicia de las víctimas de esos delitos. Con el apoyo de ONU-Mujeres, las comisiones de investigación creadas para Côte d'Ivoire, Libia y Siria incluyen expertos en cuestiones de género, y las comisiones de la verdad de Côte d'Ivoire y Kenya han recibido asistencia para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. En 2011, en Mogadiscio, 204 mujeres y niños pudieron recibir asesoramiento legal en cuestiones relacionadas con la violencia sexual y de género gracias a la ayuda del PNUD. En más de 20 países, las Naciones Unidas han contribuido a la prestación de servicios de asistencia letrada. Por otra parte, los procesos de justicia deben asegurar a todos los sectores de la población la igualdad de acceso a la justicia en asuntos civiles y administrativos, en particular por lo que respecta a la obtención de tarjetas de identidad, partidas de nacimiento y certificados de defunción, y al derecho a la ciudadanía, la herencia o la tenencia de tierras. Los servicios de asistencia letrada para mujeres deben ser uno de los componentes estables de las actividades de las Naciones Unidas relativas al estado de derecho después de los conflictos.

32. Las Naciones Unidas están elaborando normas mínimas para el establecimiento de mecanismos de justicia de transición que tengan en cuenta la perspectiva de género, y hay que impulsar la utilización de esas normas por los Estados Miembros. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU-Mujeres también están elaborando orientaciones sobre formas de reparación a las víctimas de violencia sexual en situaciones de conflicto. **Exhorto a los Estados Miembros a que fortalezcan la seguridad de las mujeres y su acceso a la justicia, por ejemplo mediante programas de reparación y su vinculación a las actividades de desarrollo en curso con el fin de lograr resultados sostenidos.**

33. La cuestión de la participación de la mujer en la recuperación económica y la prestación de servicios en las situaciones posteriores a un conflicto debe abordarse en forma más sistemática. Se ha avanzado en la aplicación de un criterio de franja de paridad a la distribución del empleo temporal financiado por las Naciones Unidas, con el fin de que no se asigne a ninguno de los dos sexos más del 60% de los días de empleo. En Burundi, Haití, Myanmar y Uganda, la proporción de mujeres entre los beneficiarios de los programas de empleo temporal osciló del 36% al 60%. En 15 países, el PNUD, en el contexto de procesos de desarme, desmovilización y reintegración, ha promovido el empleo de mujeres excombatientes y otros miembros de asociaciones de mujeres, que representaron en

2011 una tercera parte de los casos tramitados. En Liberia, ONU-Mujeres ha apoyado la capacitación y el empleo de mujeres en zonas rurales como agentes de divulgación de servicios financieros. Esas buenas prácticas han de convertirse en norma para toda la comunidad internacional. En relación con los programas de desarrollo e infraestructura, que son a menudo los destinatarios de la mayoría de los fondos en las situaciones posteriores a un conflicto, la información disponible es insuficiente para evaluar los efectos en las mujeres, puesto que no se puede suponer que todos los miembros de la comunidad se benefician por igual. Además, las Naciones Unidas todavía no han elaborado un enfoque sistemático para abordar desde una perspectiva de género la cuestión de los derechos sobre la tierra y la resolución de los conflictos por la tierra. El PNUD y ONU-Mujeres, junto con otros asociados pertinentes, están tratando de subsanar esas lagunas colaborando en la integración de una perspectiva de género en la recuperación económica, con particular atención a la mejora de la presentación de informes sistemáticos y al fomento de la capacidad nacional para contratar a mujeres como agentes de divulgación agrícola y la prestación de otros servicios de primera línea.

III. Orientaciones prioritarias para la consolidación de la paz

34. Como ya se ha señalado, la experiencia acumulada por las Naciones Unidas ha demostrado la importancia de la inclusividad, la construcción institucional y el apoyo internacional sostenido para prevenir la recaída en la violencia e impulsar la construcción de una paz sostenible. Existe un creciente consenso internacional sobre las vinculaciones entre esas esferas, como se refleja también en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*. En ese sentido se han pronunciado asimismo los propios países que salen de un conflicto. El G7+ ha convenido en cinco objetivos de consolidación de la paz y del Estado (política incluyente, seguridad, justicia, fundamentos económicos, y generación de ingresos para la prestación de servicios) que orientarán la definición de prioridades concretas para cada uno de sus países miembros. Esos objetivos han sido apoyados por el G7+ y una amplia gama de asociados en el desarrollo, incluido el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, a través del Diálogo Internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado y el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que se celebró en Busan (República de Corea).

Inclusividad

35. Para construir la paz se precisa la participación en el proceso, desde sus primeras etapas, de amplios sectores de la sociedad. Los acuerdos políticos inclusivos pueden ser más difíciles de negociar, pero resultan más sostenibles. Un proceso inclusivo promueve entre los participantes la confianza en la posibilidad de alcanzar sus objetivos básicos mediante la negociación en vez de por medios violentos. También suele permitir abordar mejor las causas esenciales del conflicto, y aumenta la legitimidad de un acuerdo político y la implicación de las partes en él. El concepto de “inclusividad” se refiere, en ese contexto, a la medida y la manera en que las opiniones y necesidades de las partes en el conflicto y otras partes interesadas están representadas, son escuchadas y se integran en el proceso de paz. Los acuerdos —incluso los concertados inicialmente con un objetivo limitado, como el de lograr una cesación del fuego— deben ampliarse progresivamente para

permitir una participación más amplia de los ciudadanos. Aunque la inclusividad no entraña necesariamente la participación directa de todas las partes interesadas en las negociaciones oficiales, un proceso inclusivo va más allá de la representación de las partes en el conflicto al facilitar su interacción con otros interesados y establecer mecanismos que permiten la inclusión en el proceso de perspectivas diferentes, incluidas las de grupos de mujeres. Los acuerdos políticos deben facilitar también el desarrollo de la capacidad local y nacional para la solución pacífica de las diferencias.

36. La exclusión política o económica, las desigualdades horizontales y la discriminación merman las posibilidades de paz sostenible. Para tener éxito, el proceso de consolidación de la paz ha de ser transformador y crear espacios para una participación más amplia —por ejemplo, de representantes de mujeres, jóvenes, víctimas y comunidades marginales; dirigentes comunitarios y religiosos; agentes de la sociedad civil; y refugiados y desplazados internos— en los procesos públicos de adopción de decisiones sobre todos los aspectos de la gobernanza y la recuperación en situaciones posteriores a conflictos. La participación y el diálogo fomentan la cohesión social y la implicación nacional, y permiten aprovechar mejor los recursos y los conocimientos existentes en las sociedades salidas de un conflicto.

37. La inclusividad es una inversión rentable en los procesos de consolidación de la paz. Algunos estudios han demostrado que la participación social activa tiene efectos disuasorios sobre la corrupción y promueve la transparencia de los sistemas de administración pública y la eficacia en la prestación de servicios. Los datos disponibles sobre la recuperación económica ponen de relieve los efectos positivos de la participación de las mujeres para el crecimiento nacional y el bienestar de las familias. La labor realizada por el UNICEF en relación con los servicios sociales equitativos y los estudios de casos del PMA sobre la asistencia alimentaria demuestran que al otorgar prioridad a los más excluidos pueden lograrse una mayor cohesión social y un crecimiento económico estable. Por ejemplo, las actividades innovadoras comunitarias de remoción de minas realizadas en el Afganistán demuestran que la aplicación de un enfoque inclusivo en esa esfera facilita la transición a la implicación nacional y la creación de empleo.

38. La inclusividad tiene que aplicarse en todos los aspectos de la consolidación de la paz, desde el análisis, el diseño y la planificación hasta la aplicación y la supervisión. Requiere esfuerzos afirmativos del sistema de las Naciones Unidas, incluida la determinación de instrumentos, metodologías y estrategias dirigidas a lograr la participación de grupos de población concretos. Para promover la reconciliación, por ejemplo, es necesario que las víctimas, los perpetradores y la sociedad en general puedan decidir cómo sanar las heridas infligidas por el conflicto y anudar relaciones en la sociedad para reducir así los riesgos de recaída en la violencia. Los enfoques inclusivos de la consolidación de la paz pueden entrañar también la supervisión de la prestación equitativa de servicios y la corrección de las desigualdades estructurales y de las pautas de discriminación que socavan la cohesión social y merman los derechos de la ciudadanía. **Exhorto a las entidades de las Naciones Unidas a que velen por que se identifiquen prontamente y se aborden en las estrategias y programas de consolidación de la paz los factores que contribuyen a la marginación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los análisis y las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Además, las entidades de las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales deben esforzarse por garantizar la prestación equitativa y no**

discriminatoria de servicios, inclusive mediante la supervisión de los programas de las Naciones Unidas en entornos socialmente diversos.

39. La inclusividad requiere también potenciar la participación de agentes del sector privado con el fin de maximizar su aportación a la consolidación de la paz a través del empleo y del desarrollo de aptitudes y mitigar posibles repercusiones negativas de sus actividades. Iniciativas en marcha con participación de múltiples interesados están empezando a atender a esas necesidades. Así ocurre, por ejemplo, en Haití, donde la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas está colaborando con el sector privado en la capacitación y orientación de jóvenes en riesgo a través de un programa de reducción de la violencia comunitaria. Una tarea de importancia fundamental consiste en desarrollar e institucionalizar las normas que están surgiendo con el fin de enmarcar las actividades de las empresas en contextos de consolidación de la paz, a través, en particular, de los aspectos de coordinación, capacitación, financiación e integración en los programas locales. En mi informe a la Asamblea General sobre la difusión y aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (A/HRC/21/21 y Corr.1) figuran recomendaciones pertinentes al respecto⁴.

40. Las Naciones Unidas y la comunidad internacional han de buscar puntos de partida y oportunidades para la inclusión y el diálogo social, incluidas inversiones a largo plazo en actividades educativas académicas y no académicas. El pronto anuncio de la voluntad de promover la inclusión puede contribuir al fomento de la confianza en el proceso político entre grupos históricamente marginados o alienados. Por ejemplo, durante el proceso de negociación del mecanismo de aplicación para el acuerdo de transición del Yemen en 2011, mi Asesor Especial se reunió con una amplia gama de grupos políticos de la oposición, jóvenes, mujeres y representantes de la sociedad civil, y alentó a que se tuvieran en cuenta sus prioridades. Sus esfuerzos allanaron el camino para la participación de esos grupos en una conferencia de diálogo nacional que sentará las bases para etapas ulteriores de la transición.

41. Cuando a la voluntad de inclusión se suma la necesidad de actuar con rapidez, resulta difícil sustraerse a la tentación de estructurar el diálogo en torno a las entidades de la sociedad civil que están constituidas oficialmente y bien organizadas. Sin embargo, la existencia de una cultura patriarcal o clientelar, de carencias educativas o de divisiones étnicas y religiosas importantes puede limitar la visibilidad de otros grupos, así como su conocimiento de los procesos de consolidación de la paz y su acceso a ellos. Esas limitaciones afectan profundamente a la participación de las mujeres —perjudicadas a menudo por situaciones de exclusión basadas en el género y a veces también por un elevado nivel de tolerancia a la vulneración de sus derechos— y de los jóvenes. Entre las posibles estrategias correctivas cabe mencionar medidas para compensar las limitaciones de tiempo y la falta de experiencia, conocimientos y movilidad, y el suministro de documentos de identidad que faciliten la participación de las mujeres en los procesos políticos y de consolidación de la paz.

42. Todas las partes interesadas, y sobre todo los gobiernos de los países que salen de un conflicto, deben favorecer la inclusión estableciendo desde las primeras etapas del proceso de consolidación de la paz mecanismos que

⁴ Véase también A/HRC/17/31.

propicien actividades de representación política y de diálogo participativo. Mis representantes deben fomentar y facilitar la inclusión, prestando la debida atención a los actores políticos fundamentales, al equilibrio entre los géneros y a la diversidad social. Con ese fin es necesario promover la creación de un espacio que propicie la participación de grupos marginales en el debate político, y celebrar consultas sistemáticas y estructuradas con todas las partes interesadas. Insto asimismo a mis representantes a que promuevan la diversidad en los nombramientos para ocupar puestos de categoría superior y se aseguren de que se informe prontamente sobre el proceso de paz a los diferentes grupos sociales.

Construcción institucional

43. El buen funcionamiento de la administración pública y de instituciones políticas, sociales y de mercado se viene considerando desde hace tiempo un requisito previo para restablecer la confianza popular en el Estado y prevenir los conflictos violentos. Las instituciones —cuya definición amplia abarca las reglas del juego y las organizaciones que las formulan y aplican— establecen los incentivos y las limitaciones que configuran la interacción política, económica y social. La importancia de la construcción institucional como pilar central de una paz sostenible se destacó recientemente en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* y en las directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para los donantes sobre el apoyo a la consolidación del Estado en situaciones de conflicto y fragilidad. La iniciativa de las Naciones Unidas de fomento de la capacidad civil también tiene por objetivo fortalecer el apoyo a la construcción institucional con implicación nacional en cinco esferas fundamentales en las que se aprecian carencias en materia de capacidad⁵.

44. Es necesario mejorar las instituciones existentes para garantizar que funcionen en forma democrática y profesional y con rendición de cuentas; permitir que esas instituciones se desarrollen a su propio ritmo y con un cierto nivel de experimentación; y mantener los esfuerzos de construcción institucional a lo largo de decenios. La asistencia internacional puede facilitar el desarrollo de instituciones nacionales, pero solo si es suficientemente sensible a la dinámica política y social. La comunidad internacional ha de llegar a una comprensión más cabal de cómo se adoptan localmente las decisiones, dónde se encuentran los agentes del cambio y en qué formas se les puede prestar apoyo positivo. No debe forzarse el ritmo del apoyo institucional ni del desarrollo de la capacidad. Cuando se impulsan con demasiada rapidez y sin implicación nacional, o son aplicadas prematuramente por autoridades que carecen de legitimidad, las reformas pueden resultar perjudiciales. La conveniencia de dejar suficiente tiempo para que vayan surgiendo las soluciones de política a largo plazo no está reñida, sin embargo, con el trabajo inmediato para restablecer las funciones esenciales y ofrecer un dividendo de paz. Es necesario que se vayan obteniendo resultados en forma constante para fortalecer la confianza en las instituciones. **Exhorto a los gobiernos y a sus asociados internacionales a que ajusten cuidadosamente los programas de reforma institucional, modulando su ritmo y su secuencia, a fin de conciliar el apoyo a largo plazo a la construcción institucional con la necesidad de obtener pronto resultados tangibles mediante**

⁵ Seguridad, justicia, procesos políticos inclusivos, funciones gubernamentales esenciales y revitalización económica (A/65/747-S/2011/85, párr. 34).

el restablecimiento de las funciones gubernamentales esenciales y la prestación de servicios.

45. La construcción institucional en contextos frágiles y afectados por conflictos es una tarea difícil, y los resultados obtenidos al respecto por la asistencia internacional han sido desiguales. En muchos casos, una actuación descoordinada y a corto plazo ha impedido alcanzar los resultados esperados. La retirada temprana de la misión inicial, la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental, y la rápida sucesión de dos misiones de las Naciones Unidas con un mandato cada vez más reducido (la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental y la Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste) rompieron la continuidad de los conocimientos e inversiones necesarios para apoyar a las instituciones nacionales nacientes. En los últimos dos años, el proceso de transición en Timor-Leste se ha basado en la planificación concertada entre el Gobierno de Timor-Leste, la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y el equipo de las Naciones Unidas en el país. En un plan conjunto de transición se dispone detalladamente cómo ha de concluirse la labor de la UNMIT para diciembre de 2012 o tras pasarse a los asociados después de esa fecha.

46. Los conflictos violentos merman el alcance, la calidad y la continuidad de las funciones gubernamentales y de los servicios esenciales precisamente cuando más urgentemente los necesitan los ciudadanos. Trabajar en colaboración con asociados para establecer o restablecer lo antes posible el buen funcionamiento de los sistemas del país es fundamental para lograr una transición satisfactoria desde la situación de conflicto y poder ir reduciendo progresivamente las misiones. Entre esos sistemas se cuentan los sistemas gubernamentales esenciales de administración pública y gestión financiera, así como los servicios sociales, sin los cuales los gobiernos nacionales no pueden liderar las actividades de recuperación ni responder a las necesidades de la población. También comprenden la formulación de políticas y la gestión financiera pública, en particular los aspectos de planificación, presupuestación y gasto; el liderazgo desde el centro del Gobierno, que es fundamental para impulsar el cambio y mantener la coherencia; la gestión de la función pública, que entraña garantizar que se cuente con el personal administrativo esencial y que este reciba regularmente su remuneración y siga debidamente las instrucciones y procedimientos; la gobernanza de la administración local, que es el nivel al que se produce con más frecuencia y más directamente la interacción del Estado con su población; y la coordinación de la ayuda, que en muchos contextos posteriores a un conflicto abarca la mayor parte del presupuesto. También tiene gran importancia la mejora de otros sistemas de servicios gubernamentales, como los de salud, educación, agricultura y gestión nacional de los recursos.

47. Las experiencias de otros países que han pasado por transiciones comparables desde situaciones de conflicto o de crisis pueden ayudar a las autoridades nacionales a escoger los enfoques de construcción institucional más adecuados a sus necesidades. La iniciativa de fomento de la capacidad civil ha establecido una plataforma en línea, CAPMATCH, que pone en contacto a quienes buscan conocimientos o experiencia con posibles proveedores y promueve en particular la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

48. La equidad y la rendición de cuentas en la administración pública y los servicios sociales pueden contribuir a mitigar el descontento y a restablecer la legitimidad del Estado. Las Naciones Unidas apoyan los llamamientos formulados

en el “New Deal” para que se determinen las medidas de supervisión y de rendición de cuentas necesarias para promover la confianza en los sistemas de los países. Sin embargo, ese apoyo debe ir acompañado de un enfoque basado en la necesidad de asegurar que esos sistemas respondan también a las necesidades y los derechos de la población de que se trate y no se centren exclusivamente en las funciones constitutivas del Estado o en la responsabilidad financiera. **Exhorto a todos los actores internacionales a que, al prestar asistencia a los países que salen de un conflicto, utilicen en mayor medida sistemas que ofrezcan mecanismos apropiados de supervisión y de rendición de cuentas, e inviertan más en el fortalecimiento de la capacidad de esos sistemas.**

49. Cuando un conflicto ha erosionado las funciones esenciales del Estado, las organizaciones locales, los agentes no estatales y las instituciones no oficiales desempeñan a menudo un papel fundamental en el establecimiento de condiciones de seguridad, la prestación de servicios y el fortalecimiento de la confianza. Las instituciones no oficiales —que comprenden normas socialmente compartidas que se crean, comunican y aplican al margen de los canales oficiales— resultan a menudo notablemente resistentes y adaptables durante las crisis y en las situaciones posteriores, y pueden coexistir con las instituciones oficiales, o ejercer incluso mayor influencia que estas. En muchos entornos puede ocurrir que, como resultado de la ausencia de tradiciones democráticas nacionales o locales, las instituciones oficiales queden sometidas al control de un agente o grupo. En la situación inmediatamente posterior al conflicto se presta a menudo poca atención a la construcción de instituciones no oficiales, pero es precisamente a ese nivel al que las comunidades pueden gestionar más eficazmente las diferencias e impedir que el conflicto desemboque en violencia. Por otra parte, las instituciones informales pueden reflejar y reforzar las desigualdades sociales dentro de las comunidades, especialmente en lo que se refiere a los derechos de las mujeres, de los niños y de los grupos marginales. Por consiguiente, el apoyo a las instituciones no oficiales ha de basarse en un atento análisis de sus fuentes de legitimidad, estructuras y prácticas, y abarcar, cuando sea necesario, medidas tendentes a promover el conocimiento y el respeto de los derechos fundamentales.

50. Las Naciones Unidas pueden desempeñar una función de importancia fundamental prestando su apoyo a las instituciones no oficiales y facilitando sus relaciones con las oficiales. Ello significa invertir en instituciones no oficiales como consejos locales en pro de la paz, mecanismos tradicionales de solución de diferencias y de protección social y redes educativas informales, además de en instituciones oficiales como administraciones públicas, parlamentos y escuelas. También entraña el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones oficiales y no oficiales, especialmente en las zonas rurales u otras zonas que han permanecido aisladas como consecuencia de un conflicto prolongado. **Las Naciones Unidas deben centrar su apoyo a las prioridades nacionales en materia de construcción institucional en el fortalecimiento no solo de las instituciones oficiales, sino también de sus relaciones con las instituciones no oficiales que respetan los derechos humanos fundamentales, en particular cuando esas instituciones actúan como proveedores de servicios esenciales o como instrumentos para resolver diferencias y desactivar conflictos violentos.**

51. Me satisface la labor realizada recientemente con el fin de consolidar una comprensión más profunda de los marcos y las asociaciones necesarios para mejorar el apoyo a los procesos de construcción institucional. El establecimiento en Liberia

de equipos de apoyo en el país, coordinados conjuntamente por la Oficina del Coordinador Residente, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia y el PNUD, representa un modelo de buena práctica. No obstante, una interacción más estrecha en todo el sistema de las Naciones Unidas, en particular entre las misiones de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países, es una condición previa para prestar un apoyo eficaz a la construcción institucional después de los conflictos. **Insto a las entidades de las Naciones Unidas a que adopten un enfoque integral de la construcción institucional. Con ese fin, aliento a las misiones y a los equipos en los países a que establezcan asociaciones eficaces basadas en una clara división del trabajo que tenga debidamente en cuenta las ventajas comparativas.**

Apoyo internacional sostenido y rendición de cuentas mutua

52. El mantenimiento y la ampliación de coaliciones nacionales en pro de la paz y la reconstrucción de las instituciones nacionales requieren un considerable apoyo político y financiero internacional. Órganos intergubernamentales como el Consejo de Seguridad y la Comisión de Consolidación de la Paz, al igual que mis representantes, han contribuido a garantizar que se preste la debida atención política a los países durante el período de reducción de las misiones de mantenimiento de la paz y después de ese proceso. Sin embargo, no se ha aportado por lo general el apoyo financiero necesario, lo que ha generado incertidumbre e impredecibilidad en la aplicación de las estrategias nacionales de consolidación de la paz y de desarrollo. En un reciente informe de la OCDE⁶ se constató que, aunque la asistencia para el desarrollo proporcionada a los Estados frágiles y afectados por conflictos se había incrementado en 2010, el 34% de esa asistencia se había concentrado en solo dos países, mientras que los niveles de ayuda a otros países, como Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea y Liberia, eran decrecientes o fluctuantes.

53. El surgimiento de nuevas situaciones de conflicto y un clima mundial de austeridad fiscal influyen inevitablemente en los niveles de atención y de asistencia a los países que salieron de situaciones de conflicto anteriores. Se plantean otros dos obstáculos importantes: la persistencia de un clima de desconfianza entre los países que salen de un conflicto y sus asociados, y lo que en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* se denomina “dilema de la doble rendición de cuentas”, es decir, el hecho de que los donantes multilaterales y bilaterales son responsables en primer lugar ante sus electores o accionistas nacionales y solo en segundo lugar ante sus interlocutores o los ciudadanos de los Estados receptores. Eso se ha traducido a menudo en la práctica en una cierta renuencia de los donantes y los organismos internacionales a asumir lo que consideran inversiones de alto riesgo, y en particular a utilizar los presupuestos nacionales y los sistemas de los países con fines de prestación de asistencia.

54. El concepto de rendición de cuentas mutua ha adquirido creciente importancia como instrumento para establecer relaciones de asociación más equilibradas entre donantes y gobiernos receptores. La rendición de cuentas mutua contribuye a garantizar que la comunidad internacional complemente y apoye los planes y las prioridades nacionales, y aporta un sólido fundamento para sostener un apoyo internacional predecible. También propicia una mayor inclusividad e implicación en las actividades de consolidación de la paz, al reconocer que los sistemas nacionales

⁶ *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind* (OCDE, 2011).

de rendición de cuentas asientan el contrato social y amplían la implicación nacional.

55. Ese concepto cuenta con amplia aceptación en los procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas. La Asamblea General ha reconocido que los compromisos contraídos por los países desarrollados y los países en desarrollo en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio requieren rendición de cuentas mutua (resolución 65/1, párr. 78 c)). La Comisión de Consolidación de la Paz ha basado siempre su actuación en los países en la rendición de cuentas mutua, para lo que se han consignado sucintamente en su instrumento de colaboración los compromisos respectivos de la Comisión y del país correspondiente, así como en un proceso de exámenes periódicos.

56. Una dificultad que se plantea recurrentemente en relación con la rendición de cuentas mutua es la ausencia de datos suficientes para acometer de manera informada la adopción de decisiones, la coordinación y la definición de prioridades. La falta de datos, en particular de proyecciones de las corrientes de asistencia futuras, impide asimismo a los países que acaban de salir de un conflicto acometer una planificación realista a mediano o largo plazo. La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz está aplicando actualmente un proyecto financiado por la Unión Europea que tiene por objeto mejorar la presentación de informes sobre la asistencia para la consolidación de la paz en Liberia. A nivel mundial, la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda es en principio el mecanismo más idóneo para asumir la tarea de reunir datos relacionados con las actividades de consolidación de la paz y publicarlos prontamente en beneficio de todos los interesados.

57. En diversos países que salen de un conflicto, la rendición de cuentas mutua ha sido la base de los pactos de transición en los que los gobiernos y sus asociados han plasmado su acuerdo sobre las prioridades más urgentes para la consolidación de la paz después del conflicto y han identificado las fuentes e instrumentos de financiación para la aplicación de esas prioridades. Aunque los resultados obtenidos hasta la fecha son desiguales⁷, las enseñanzas resultantes han influido en los recientes enfoques de la elaboración de pactos. En comparación con el Pacto para el Afganistán de 2006, el reciente Marco de Tokio para la rendición mutua de cuentas contiene un conjunto de objetivos más específicos adaptados al contexto del país, así como criterios de referencia políticamente exigentes pero concretos y alcanzables. También es más concreto en lo que se refiere a los asociados internacionales, que se comprometen en él a mantener los niveles actuales de asistencia durante los próximos cinco años, asignando el 80% de la ayuda a las prioridades nacionales y canalizando un 50% como mínimo a través del presupuesto nacional.

58. A pesar de las dificultades surgidas en su aplicación, los pactos de transición son fundamentales para implantar la rendición de cuentas mutua. Esos pactos proporcionan una sólida plataforma de negociación para los países que salen de un conflicto, reforzando su legitimidad interna e internacional, y, si se aplican con éxito, pueden sentar las bases de una mayor confianza y una profundización de las relaciones de asociación. **Aliento a los Estados Miembros a que apoyen la**

⁷ Véase *Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the First Generation of Transition Compacts* (International Peace Institute, abril de 2012).

elaboración y la utilización de pactos de transición, con objetivos estratégicos convenidos y rendición de cuentas mutua, en las situaciones posteriores a conflictos. Las entidades de las Naciones Unidas presentes en el país trabajarán en colaboración con sus interlocutores nacionales con miras a la elaboración y aplicación de esos pactos, a través de procesos inclusivos y participativos.

59. Para las organizaciones y los países asociados, la aplicación de los pactos de transición entraña una mayor disposición a asumir riesgos. Es necesario sopesar los riesgos de la acción (por ejemplo, el de colaborar con instituciones débiles e invertir en ellas) y los de la inacción (por ejemplo, la ausencia de construcción institucional a largo plazo, el incumplimiento del pacto social y el peligro potencial de recaída en la violencia). Se ha señalado repetidamente la necesidad de una acción conjunta coherente, que entraña compartir riesgos⁸. Más recientemente, en el *Informe Mundial sobre el Desarrollo 2011* se han propuesto diversas estrategias para gestionar el riesgo en situaciones posteriores a un conflicto, incluida la utilización de supervisores independientes para fiscalizar las adquisiciones y el gasto, el condicionamiento del desembolso de fondos a la realización de auditorías externas, la contratación de entidades externas para realizar las tareas de gestión financiera y de adquisiciones, los programas “de doble llave”, en los que para las transacciones de alto riesgo se requiere la firma de agentes nacionales e internacionales, y la prestación de asistencia “en especie” al presupuesto nacional a través de los sistemas financieros y de adquisiciones del donante. Otra estrategia para la gestión del riesgo es la utilización de fondos mancomunados, como el Fondo de Consolidación de la Paz y otros fondos mundiales destinados al mismo fin, así como fondos fiduciarios de múltiples donantes destinados a un solo país. **Aliento a todas las partes interesadas a que lleven a cabo evaluaciones y análisis cabales de los riesgos en las situaciones posteriores a un conflicto y elaboren enfoques conjuntos de la gestión del riesgo siempre que sea factible. Aliento también a los Estados Miembros, y en particular a los donantes, a que apliquen enfoques que no rehúyan el riesgo, teniendo en cuenta que los riesgos de la inacción pueden ser mayores que los de la acción.**

60. El mantenimiento del apoyo internacional a las actividades de consolidación de la paz es una condición esencial para el desarrollo social y económico en los países que salen de un conflicto. Se observa una diferencia considerable y creciente entre los países afectados por un conflicto y otros países en desarrollo en lo que se refiere al grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas cuestiones serán examinadas por el grupo de trabajo de alto nivel que he nombrado para que proporcione asesoramiento sobre la agenda mundial para el desarrollo después de 2015, y conviene que los Estados Miembros les dediquen también su atención. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se destacó la necesidad de prestar especial atención a los países en situaciones de conflicto para propiciar su desarrollo sostenible. También se reconoce en él que el desarrollo sostenible requiere buena gobernanza y un estado de derecho, así como instituciones eficaces, transparentes, responsables y democráticas. Ese reconocimiento por parte de los Estados Miembros pone de relieve la conveniencia de incluir esas cuestiones en la agenda para el desarrollo después de 2015 con miras a crear un entorno propicio y sentar las bases

⁸ Por ejemplo, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), en los Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad (2007) y en el Programa de Acción de Accra (2008).

institucionales para alcanzar un conjunto más amplio de objetivos de desarrollo. **Insto a los Estados Miembros a que amplíen sus compromisos consignados en la Declaración del Milenio y en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y apoyen la incorporación a la agenda para el desarrollo después de 2015 de consideraciones de consolidación de la paz relacionadas con los aspectos de política incluyente, seguridad, justicia, fundamentos económicos, y generación de ingresos para la prestación de servicios.**

IV. Conclusión

61. En el presente informe se esbozan los progresos realizados desde 2010 en los esfuerzos en pro de una paz duradera en los países que salen de un conflicto. Las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general han logrado mejorar la coherencia, la eficiencia y la rendición de cuentas interna en sus actividades de consolidación de la paz.

62. Es mucho, sin embargo, lo que queda por hacer para consolidar la aplicación de mi programa de acción. Estoy preocupado por la lentitud de los avances hacia los objetivos del plan de acción de siete puntos sobre la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, e insto a todas las partes interesadas a que promuevan sistemáticamente una participación significativa de las mujeres en todos los aspectos de la consolidación de la paz. Con el fin de impulsar ulteriormente nuestros esfuerzos colectivos de consolidación de la paz, hago un llamamiento a las entidades y los Estados Miembros de las Naciones Unidas para que apliquen las recomendaciones esbozadas en el presente informe. Ante todo, es necesario prestar mayor atención a un enfoque inclusivo de la consolidación de la paz que facilite una amplia implicación nacional en la construcción de una paz duradera. También conviene destacar la importancia de impulsar la consolidación de la paz a través de la construcción institucional, al otorgar prioridad al desarrollo de las funciones gubernamentales esenciales de administración y prestación de servicios. Por último, dirijo un llamamiento a los países que salen de un conflicto y a los asociados internacionales para que consoliden y fortalezcan ulteriormente su asociación mediante la rendición de cuentas mutua sobre los resultados. En el camino hacia adelante, me propongo seguir informando sobre los resultados obtenidos y la experiencia adquirida en estas esferas de importancia fundamental para el logro de una paz duradera y la prevención de conflictos.