



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 1998
Español
Original: inglés

Quincuagésimo segundo período de sesiones

Tema 118 del programa

Dependencia Común de Inspección

Coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas que participan en actividades de consolidación de la paz

Nota del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General las observaciones de los miembros del Comité Administrativo de Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Coordinación en las sedes y sobre el terreno de los organismos de las Naciones Unidas que participan en actividades de consolidación de la paz: evaluación de las posibilidades” (JIU/REP/97/4).

Anexo

Observaciones del Secretario General y del Comité Administrativo de Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Coordinación en las sedes y sobre el terreno de los organismos de las Naciones Unidas que participan en actividades de consolidación de la paz: evaluación de las posibilidades”

I. Panorama general

1. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación atribuyen gran importancia al tema del informe, que trata de cuestiones complejas relacionadas con la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de la consolidación de la paz después de los conflictos. No obstante, en el informe de septiembre de 1997 se han olvidado al parecer las importantes decisiones y conclusiones que adoptó el Comité en abril de 1997 (de las cuales siguió ocupándose en el período de sesiones celebrado en abril de 1998), sobre la coordinación de la capacidad del sistema en materia de consolidación de la paz, sobre la base de la amplia labor preparatoria realizada por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones y el Comité Permanente entre Organismos durante el año anterior.

2. En el informe se hace una breve referencia a la designación del Departamento de Asuntos Políticos por el Secretario General como centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas de todas las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Sin embargo, no menciona las medidas de seguimiento adoptadas con el fin de elaborar un marco estratégico de respuesta a las crisis y recuperación de esas situaciones para todo el sistema. Las medidas de reforma propuestas por el Secretario General también inciden directamente en la mejora de la coordinación del sistema de las Naciones Unidas. Esas medidas incluyen la creación, dentro de las Naciones Unidas, de cuatro comités ejecutivos y del Grupo Superior de Gestión con el objeto de asegurar el intercambio de información y la coordinación de políticas a nivel ejecutivo de los departamentos y programas que rinden cuentas al Secretario General. Al dar una mayor coherencia a las políticas y a las operaciones de las entidades de las sedes en todos los ámbitos de actividad, incluida la consolidación de la paz, tanto entre sí como con las de las entidades sobre el terreno, la nueva estructura facilitará en gran medida la coordinación general en todo el sistema.

3. El análisis del informe tampoco parece tener debidamente en cuenta la evolución de la política del sistema de las Naciones Unidas durante los últimos años, con arreglo a la cual, en la respuesta a las situaciones de crisis, se han ido abandonando las fases sucesivas y aisladas (por ejemplo, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz después de los conflictos) a favor de medidas más globales que se refuercen mutuamente. Además, en el informe no se presta atención suficiente a un agente esencial de la coordinación: el propio país. Aunque los inspectores así lo reconocen explícitamente, el resultado es una visión parcial de la función del sistema de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz después de los conflictos, en especial en situaciones en que los organismos especializados deben proporcionar asistencia a países sumidos en situaciones de emergencia complejas o afectados por un colapso de la gestión pública.

4. En general, en las conclusiones de los inspectores no se tienen suficientemente en cuenta las iniciativas en curso encaminadas a fortalecer los mecanismos de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas. La afirmación que figura en el informe según la cual “en la práctica, no había mecanismos eficaces de coordinación para la consolidación de la paz después de los conflictos a nivel de las políticas, a nivel de las sedes y a nivel del conjunto del sistema” no está demostrada y no toma en consideración los importantes mecanismos de coordinación que han establecido para cada país y que están fortaleciendo el Departamento de Asuntos Políticos, los comités ejecutivos, el Comité Administrativo de Coordinación y el Comité Permanente entre Organismos. Además, la descripción de las Naciones Unidas por los inspectores al calificarla de “estructura fragmentada de organizaciones en competencia” no está respaldada por pruebas empíricas obtenidas de la labor actual del Comité Administrativo de Coordinación o del Comité Permanente, ni tampoco por la experiencia reciente del Departamento de Asuntos Políticos como centro de coordinación designado para la consolidación de la paz después de los conflictos. Pese a que los inspectores reconocen acertadamente el carácter intrínsecamente político de la consolidación de la paz después de los conflictos, el informe resulta algo desfasado conceptualmente en relación con el modo en que los miembros del Comité Administrativo de Coordinación entienden en la actualidad el tema y no refleja los considerables avances que se han logrado en años recientes, tanto a nivel conceptual como en la experiencia práctica, en relación con el concepto de consolidación de la paz y su aplicación.

5. Desde que se publicó “Un programa de paz” (junio de 1992), el concepto de consolidación de la paz ha generado extensos debates en las Naciones Unidas, tanto en los órganos intergubernamentales como en la Secretaría. Actualmente se acepta en general que los conflictos no pueden prevenirse ni resolverse si no se adoptan medidas eficaces para luchar contra los factores subyacentes que pudieran desencadenar hostilidades o que las hayan desencadenado. En ocasiones se trata de factores puramente políticos o militares que pueden corregirse por medios también políticos y militares (por ejemplo, el arreglo negociado de una controversia fronteriza, acompañado de separación de fuerzas). No obstante, en la mayor parte de los casos, en especial en los conflictos internos, las causas pueden estar relacionadas con factores étnicos, económicos y sociales y con políticas que excluyan a sectores enteros de la sociedad de la vida política o económica del país. En general, es más difícil y exige más tiempo hacer frente a esas causas de conflicto que a las de carácter político o militar. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación reconocen que, en esos casos, la labor que debe realizar el sistema de las Naciones Unidas consiste en adoptar un programa de acción integrado y coordinado, que incluya elementos políticos, militares, humanitarios, de derechos humanos, económicos y sociales, para tratar de prevenir o de resolver el conflicto de manera duradera. Su aplicación exige una estrecha cooperación con el gobierno o gobiernos afectados y con las demás partes interesadas, así como con los diversos agentes no gubernamentales.

6. En su período de sesiones de abril de 1997, el Comité Administrativo de Coordinación examinó posibles metodologías para la consolidación de la paz en países donde, además de las actividades humanitarias y de desarrollo en curso, las Naciones Unidas llevan a cabo programas políticos, en general por encargo de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, cuyo objetivo principal es prevenir, controlar o resolver un conflicto. El Comité reconoció que, en la mayoría de esas situaciones, para lograr los objetivos políticos y la consolidación de la paz es necesario que todo el sistema de las Naciones Unidas contribuya de forma integrada a resolver los diversos factores que han causado o amenazan con provocar el conflicto. La consolidación de la paz, concebida de esta forma, no sustituye a las actividades humanitarias y de desarrollo en marcha en los países amenazados por una crisis o que están saliendo de ella; al contrario, su objetivo es aprovechar estas actividades e introducir otras

nuevas o reorientar las existentes, que —aparte de su valor humanitario o de desarrollo intrínseco— sean políticamente pertinentes por reducir el riesgo de conflicto o por contribuir a crear las condiciones más propicias a la reconciliación, la reconstrucción y la recuperación. Los miembros del Comité consideran importante que, en esas situaciones, se definan con claridad las funciones respectivas de los diversos agentes del sistema de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno.

II. Observaciones sobre las recomendaciones

Recomendación 1:

El marco de coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos debe ser, entre otras cosas, exhaustivo y coherente, y a la vez suficientemente flexible para adaptarse a los aspectos peculiares de las distintas operaciones de consolidación de la paz, por lo tanto, se preferirá un método de coordinación ad hoc, basado en una serie de principios que gocen de aceptación general.

7. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación desean señalar que en los últimos años se ha avanzado considerablemente en la mejora de la coordinación en las propias Naciones Unidas, incluida la Secretaría y los programas y fondos interesados, así como entre las Naciones Unidas y los organismos especializados, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Esta coordinación, en particular la establecida con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, es actualmente un procedimiento habitual cuando se trata de planificar y prestar apoyo a las actividades de rehabilitación y reconstrucción en situaciones de posguerra. Los diversos organismos deben actuar de manera coordinada no sólo en la reconstrucción y la rehabilitación económica, sino también en los aspectos de seguridad y políticos de la consolidación de la paz, como la desmovilización, el desarme, la profesionalización de la policía y de las fuerzas de seguridad, la reforma institucional, la mejora de la gestión y la administración públicas, la vigilancia de los derechos humanos, la reforma electoral, la transferencia de tierras, etc. El Comité desempeña una función esencial de liderazgo a este respecto.

8. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación consideran que lo fundamental es aprovechar al máximo toda la gama de capacidades disponibles en el sistema, tanto de intervención política o humanitaria como de corrección de los factores esenciales que son la raíz de los conflictos. El objetivo es integrar las capacidades analíticas del sistema, su capacidad de mediación política y de respuesta humanitaria, y su experiencia en el establecimiento de cooperación, para formar una fuerza coherente destinada a consolidar y mantener la paz.

9. En su período de sesiones de 1997, el Comité Administrativo de Coordinación convino en que la consolidación de la paz, como método general para la prevención y resolución de crisis, debía incluir medidas integradas y coordinadas encaminadas a resolver cualquier combinación de factores políticos, militares, humanitarios, de derechos humanos, ambientales, económicos, sociales, culturales y demográficos. A ese respecto, el objetivo del sistema es asegurar que se prevengan o resuelvan los conflictos de manera duradera y que el proceso de desarrollo a largo plazo y sostenible esté en marcha y no se interrumpa; si se ha interrumpido, debe reanudarse con la máxima rapidez posible.

10. El Comité Administrativo de Coordinación reconoció que en la mayoría de las situaciones no era posible solucionar de manera eficaz e independiente los factores políticos, humanitarios, económicos y sociales y que el mejor modo de hacerlo era aplicando un método global en que las medidas se reforzaran mutuamente. Los miembros del Comité se proponen

obtener respuestas a las posibles situaciones de crisis y a las crisis efectivas que sean oportunas, estén bien coordinadas en todo el sistema y se ajusten a las necesidades de cada caso particular. Comparten plenamente la opinión de los Inspectores de que el marco de coordinación debe ser amplio y coherente, pero también debe tener en cuenta los aspectos peculiares de cada situación de posguerra y ser flexible y adaptable a circunstancias diversas. No obstante, ello no significa necesariamente que baste con una coordinación especial, como mantienen los inspectores; para que la división del trabajo en el sistema sea eficaz, es necesario que exista cierto grado de previsibilidad en los procedimientos de respuesta a las situaciones de crisis y en los mecanismos de coordinación.

Recomendación 2:

Para facilitar que todos los participantes colaboren en un único plan estratégico para la recuperación, hay que establecer un marco para la cooperación en las etapas iniciales de planificación de la reconstrucción. Los Estados Miembros representados en los componentes del sistema de las Naciones Unidas, tal vez consideren el acuerdo por el que se pone fin al conflicto como una plataforma apropiada para formular y fortalecer una serie de medidas y actividades encaminadas a afianzar la paz, establecer vínculos entre las operaciones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz y definir el marco de la coordinación.

11. Esta recomendación se está aplicando ya gracias al método del marco estratégico, y a la elaboración, dentro de ese planteamiento, de estrategias específicas para cada país encaminadas a utilizar una metodología integrada, coherente y unificada de la planificación de la respuesta a las situaciones de emergencia y a facilitar la recuperación de las crisis.

12. El punto de partida del marco estratégico es el reconocimiento de las deficiencias del concepto de transición del socorro al desarrollo como base de la coordinación institucional y de la efectividad y sostenibilidad de las actividades internacionales de apoyo. El proceso del marco estratégico se funda en un método exhaustivo y global y tiene por objeto introducir un instrumento conceptual común que sirva para identificar, analizar y establecer prioridades en las cuestiones y problemas clave que es preciso resolver en una situación determinada, así como para adoptar estrategias encaminadas a atender necesidades sobre la base de principios y objetivos compartidos en que los diversos organismos tengan funciones claramente definidas y complementarias. El proceso, que todavía ha de perfeccionarse sustancialmente y de aplicarse en la práctica, está recibiendo un firme apoyo tanto por parte de organismos como de donantes.

13. El proceso del marco estratégico tiene por objeto resolver el problema de la desconexión entre el socorro y el desarrollo y entre las estrategias políticas y de asistencia facilitando la realización de evaluaciones comunes de necesidades y estableciendo una estrategia común de reconstrucción basada en objetivos y principios compartidos. También debe permitir que los agentes multilaterales incorporen el objetivo de la reconciliación en sus actividades de reconstrucción de un modo más amplio. Por último, debe generar una mayor complementariedad entre las funciones y actividades de organismos diversos. La adopción de una estrategia común y de objetivos y principios compartidos por todos los agentes interesados debe servir para que, desde las primeras etapas de la planificación, las actividades se configuren con arreglo a prioridades comunes.

14. El método del marco estratégico está concebido para aplicarlo en el número relativamente pequeño de países en que las Naciones Unidas deben desempeñar una función de liderazgo en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. En esos países, el marco estratégico define los principios y los arreglos normativos y de consulta que sirven de base para que las actividades de asistencia internacional y la estrategia política puedan contribuir a la

reconciliación y recuperación de modo que se refuercen mutuamente. Es muy posible que algunos elementos del método del marco estratégico sean aplicables en otros países en diversas etapas de la recuperación de una crisis.

15. Al convenir, en su primer período ordinario de sesiones de 1997, los elementos básicos de un marco estratégico de respuesta a las crisis y recuperación de esas situaciones, el Comité llegó a la conclusión de que, para que ese marco estratégico fuera eficaz, debían participar en él todos los asociados del sistema de las Naciones Unidas, junto con las autoridades nacionales y otros agentes humanitarios y de desarrollo interesados. A ese respecto, el Comité destacó la importancia de las asociaciones de colaboración: por una parte, la respuesta de la comunidad internacional a las situaciones de crisis debe incluir cada vez más la participación de donantes bilaterales y multilaterales y de organizaciones internacionales y no gubernamentales, y, por la otra, debe promover métodos más propicios a la participación para que la población afectada pueda ejercer el control de los procesos de reconciliación y recuperación.

16. En aplicación de la decisión del Comité, actualmente el método del marco estratégico se está llevando a la práctica a título de prueba en el Afganistán. Para ello se cuenta con una amplia participación de una gran variedad de asociados internacionales y, además de los departamentos, fondos y programas competentes de las Naciones Unidas, intervienen, lo mismo a nivel de las sedes que sobre el terreno, organismos especializados interesados como las instituciones de Bretton Woods, Estados Miembros y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, como el Movimiento Internacional de la Cruz y de la Media Luna Roja. Diversas entidades, entre las que figuran el mecanismo subsidiario del Comité, el Comité Permanente entre Organismos y los comités ejecutivos del Secretario General, han sometido a diversos niveles de examen el resultado de esta labor de colaboración.

17. El proyecto de marco estratégico para el Afganistán engloba dos procesos diferenciados pero que se refuerzan mutuamente: una estrategia política para la consolidación de la paz y un mecanismo de programación común de la asistencia internacional. Para que mejore el desempeño del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general en la crisis del Afganistán es esencial que esas dos estrategias sean complementarias. Actualmente se está preparando un conjunto de disposiciones nuevas tanto en la Sede como sobre el terreno.

18. En la Sede, con el fin de promover la coherencia de los esfuerzos de las Naciones Unidas para consolidar la paz, la Vicesecretaria General preside un grupo de tareas sobre el Afganistán que integra a los asociados de las Naciones Unidas en materia de política y de operaciones interesados, incluido el Banco Mundial. Sobre el terreno, con el fin de intensificar el control interinstitucional del marco estratégico y de las actividades de asistencia correspondientes, el Coordinador de los Programas de Asistencia Humanitaria y Económica de las Naciones Unidas Relativos al Afganistán preside una junta de programación para el Afganistán compuesta por representantes de organismos de asistencia de las Naciones Unidas, la Oficina del Enviado Especial, órganos coordinadores de organizaciones no gubernamentales y organizaciones no gubernamentales individuales, el Banco Mundial, el Comité Internacional de la Cruz Roja y donantes de asistencia internacionales. La existencia de la junta permite establecer una división clara del trabajo y mejorar la coordinación y los arreglos operacionales. Con el fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, se creará un servicio de seguimiento estratégico, bien como dependencia independiente o como mecanismo conjunto que responda ante la junta. Su finalidad será realizar una evaluación objetiva y realista de los efectos de la asistencia internacional y de los progresos hacia la consolidación de la paz en el Afganistán.

19. En la primavera de 1998, con la publicación de un documento titulado "Making a reality of principled common programming" (Hacer realidad una programación común basada en principios), elaborado tras prolongadas consultas entre todos los interesados en la cuestión, se alcanzó una etapa importante en la labor de enfocar la asistencia internacional al Afganistán con un criterio más coherente y basado en ciertos principios. Ese documento trata de los problemas y las limitaciones principales con que se tropieza para prestar asistencia coordinada al Afganistán, y de los mecanismos institucionales regionales y nacionales que podrían aplicarse de inmediato con tal fin. El documento se basa en los cimientos que sentó el marco estratégico y en los instrumentos de coordinación y de movilización de recursos existentes, como el procedimiento de llamamientos unificados. En la reunión del grupo de apoyo al Afganistán convocada por los donantes y celebrada en Londres en mayo de 1998 se apoyó plenamente ese planteamiento.

20. El proceso de formulación del proyecto de marco estratégico para el Afganistán ofrece una base conceptual para seguir considerando la futura colaboración entre los asociados nacionales e internacionales. En general, la mayoría de los asociados internacionales que trabajan en el Afganistán han llegado a la conclusión de que es deseable y posible adoptar un enfoque más coherente y más amplio que propicie la participación. Consideran que esa labor contribuirá a lograr el objetivo de una intervención más eficaz en situaciones de crisis.

21. Hasta el momento, la conclusión más importante del proceso de formulación del marco estratégico ha sido el reconocimiento de que el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados deben adoptar un enérgico programa para dar más coherencia del apoyo prestado por el sistema. El proceso de formulación del marco estratégico se basa en la premisa de que la consolidación efectiva de la paz exige planteamientos nuevos y formas nuevas y más sistemáticas de colaboración dentro del sistema. En los próximos meses proseguirá la labor de perfeccionamiento de la metodología, tanto en la Sede como sobre el terreno, para asegurar que se celebren las consultas adecuadas y que los asociados internacionales y nacionales se identifiquen de forma apropiada con ella. En su período de sesiones de abril de 1998, el Comité Administrativo de Coordinación examinó los progresos realizados con el ensayo del método del marco estratégico y acogió favorablemente la decisión del Secretario General de que la Vicesecretaria General se ocupara de que la iniciativa siguiera adelante.

Recomendación 3:

El Comité Administrativo de Coordinación debería preparar una declaración sobre la coordinación de las actividades de consolidación de la paz para que la aprobaran la Asamblea General y los órganos rectores de los organismos especializados; en ella habría que reconocer la necesidad de que los organismos del sistema de las Naciones Unidas mantuvieran su independencia al mismo tiempo que se articulaba la primacía de las Naciones Unidas y se fortalecía la necesaria coordinación para lograr la utilización óptima de los recursos y el logro de los objetivos. Esta declaración también debería:

- a) **Llegar a un acuerdo sobre un concepto de la coordinación aceptado por todos;**
- b) **Establecer mandatos y directrices claros para la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en actividades de consolidación de la paz después de los conflictos;**
- c) **Determinar las organizaciones que, tanto en las sedes como sobre el terreno, dirigirán la coordinación de los aspectos de política en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos;**

d) **Establecer una coordinación más oficial y permanente entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods;**

e) **Fortalecer los órganos de coordinación existentes, como el Comité Administrativo de Coordinación, sus órganos subsidiarios y el Comité Permanente entre Organismos; y**

f) **Aprovechar y ampliar las actividades de coordinación en curso relacionadas con determinadas esferas temáticas.**

22. Como se ha señalado anteriormente, en su primer período ordinario de sesiones de 1997, el Comité Administrativo de Coordinación definió una línea de acción para promover actividades de consolidación de la paz más eficaces e integradas, y ahora se están adoptando diversas medidas concretas sobre la base del método del marco estratégico. Esas medidas incorporan varias de las propuestas formuladas en la recomendación anteriormente citada, entre otras, las de reconocer los mandatos específicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, determinar las organizaciones responsables de formular las políticas sobre el terreno y en la Sede, y seguir promoviendo la coordinación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Dadas las circunstancias, parece aconsejable aguardar los resultados del marco estratégico y la evaluación de la experiencia adquirida en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre secretarías antes de considerar la idoneidad de la propuesta de los inspectores en el sentido de que el Comité proponga fórmulas de coordinación generalmente aceptadas de consolidación de la paz para su aprobación por la Asamblea General y por los diversos órganos legislativos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Entre tanto, se mantiene a los órganos intergubernamentales interesados plenamente informados de los progresos realizados a través de los informes anuales del Comité.

Recomendación 4:

Como elemento para mejorar la coordinación, los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo las actividades de consolidación de la paz en forma de operación separada y distinta —“una operación de consolidación de la paz”— que estaría sin embargo estrechamente vinculada a la fase precedente de mantenimiento de la paz.

23. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación consideran que es esencial que la transición hacia la consolidación de la paz después de los conflictos tenga lugar pronto y sin contratiempos. Es preciso que, incluso antes de que concluya el conflicto, se efectúe una evaluación clara de las principales necesidades de consolidación de la paz después del conflicto y de los posibles modos de atenderlas. Lo ideal sería que, en cada operación de mantenimiento de la paz, se empezaran a planificar las necesidades que habrán de surgir después del conflicto al iniciarse la propia operación de mantenimiento de la paz. En los mandatos de la operación de mantenimiento de la paz deben determinarse explícita y claramente los elementos de consolidación de la paz. Cuando termina una operación de mantenimiento de la paz, el mandato de conclusión debe incluir recomendaciones completas para el período de transición hacia la fase de posguerra. En ese contexto, hay que reconocer que, en la práctica, es probable que se produzca cierta superposición entre las últimas fases del mantenimiento de la paz y las primeras de las operaciones de consolidación de la paz, y que no siempre sea posible mantener la separación entre ambas actividades, como recomiendan los inspectores. Las operaciones multidisciplinarias que consisten tanto en mantenimiento como en consolidación de la paz desde el principio, ponen claramente de manifiesto que esas actividades son complementarias y pueden reforzarse mutuamente cuando se realizan de forma simultánea. Naturalmente, la consolidación de la paz es un concepto de

aplicación más amplia que el de mantenimiento de la paz, que se limita a los casos en que se despliegan cascos azules u otras fuerzas de mantenimiento de la paz.

24. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación comparten el convencimiento de que el carácter multidimensional de la consolidación de la paz después de los conflictos exige una coordinación eficaz sobre el terreno. A tal efecto, el Secretario General ha fortalecido recientemente las atribuciones de los representantes especiales sobre el terreno. En Liberia, por ejemplo, donde las circunstancias siguen exigiendo un apoyo extraordinario de la comunidad internacional, se ha creado la primera oficina de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz con el objeto de fortalecer y armonizar la labor de consolidación de la paz después de los conflictos que realizan las Naciones Unidas al tiempo que contribuye a movilizar apoyo político internacional para la reconstrucción y la recuperación del país y colabora en los esfuerzos nacionales para promover la reconciliación y el respeto de los derechos humanos. La misión del Representante Especial del Secretario General es tratar de que todo el sistema de las Naciones Unidas aplique una política coherente. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Liberia actuará como adjunto del Representante Especial del Secretario General y seguirá haciéndose cargo de la coordinación de las operaciones de desarrollo que lleve a cabo el sistema de las Naciones Unidas. El Coordinador Residente mantendrá plenamente informado al Representante Especial del Secretario General de las actividades o iniciativas pertinentes de las Naciones Unidas y aportará continuidad una vez haya finalizado el mandato de la Oficina. Como se indicó en el informe reciente del Secretario General sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318), se espera que en otros casos se creen estructuras similares de apoyo a la coordinación.

Recomendación 5:

Nivel de las políticas

Dado que la consolidación de la paz es esencialmente un componente de las actividades de desarrollo, habría que mejorar el papel de coordinación del Consejo Económico y Social respecto a las políticas y actividades de desarrollo, de conformidad con el Capítulo X de la Carta de las Naciones Unidas.

Nivel de las sedes

a) Las cuestiones de coordinación relacionadas concretamente con las actividades de consolidación de la paz deberían ser un tema ordinario del programa para debatir durante las reuniones del “gabinete” del Secretario General entre departamentos de las Naciones Unidas.

b) Las secretarías de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían seguir el ejemplo dado por el Secretario General y establecer un departamento principal para la coordinación de las políticas y las decisiones estratégicas entre las organizaciones del sistema que participan en actividades de consolidación de la paz.

Nivel del sistema de las Naciones Unidas

a) Para coordinar más eficazmente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en la consolidación de la paz, habría que ampliar las funciones del Comité Administrativo de Coordinación de manera que incluyeran una función de coordinación permanente respecto de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos del sistema de las Naciones Unidas. Esto debería lograrse en el marco de los mecanismos de coordinación existentes.

b) El Comité Permanente entre Organismos debería fortalecerse de manera que pudiera desempeñar una función más destacada en la coordinación y la integración de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

25. En relación con esa recomendación, los inspectores han señalado un problema conceptual esencial de la consolidación de la paz después de los conflictos. Aunque manifiestan que “la consolidación de la paz es esencialmente un componente de las actividades de desarrollo”, en el párrafo 19 de su informe se refieren también al “carácter intrínsecamente político” de esas actividades. En opinión de los miembros del Comité, ambas observaciones son válidas. Con el fin de hacer frente a ese problema, la labor actual para definir el marco estratégico pone de relieve la necesidad de que las consideraciones de desarrollo, humanitarios y otras consideraciones afines den forma al proceso político y viceversa.

26. Es necesario aclarar la relación existente entre la consolidación de la paz y los programas humanitarios y de desarrollo que llevan a cabo las Naciones Unidas, y esto se está haciendo ya en el contexto del marco estratégico. La consolidación de la paz no sustituye a estos programas en los países amenazados por conflictos o que están saliendo de esas situaciones; sino que, por el contrario, los complementa introduciendo programas que, aparte de su valor intrínseco humanitario o de desarrollo, tienen un valor político porque reducen el riesgo de conflicto. Como ya se ha señalado, en la labor que se está realizando en relación con el marco estratégico se abordan también las funciones respectivas, en esas situaciones, de los diversos agentes del sistema de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno.

27. La importancia fundamental que reviste la dimensión política de la consolidación de la paz después de los conflictos se debe al hecho de que, en el sistema de las Naciones Unidas, la función de orientación y liderazgo político recae en el Secretario General. El Consejo de Seguridad o la Asamblea General han confiado al Secretario General el mandato político, y él es el encargado de desempeñar las principales funciones políticas (como las de interposición de buenos oficios, mediación, negociación, mantenimiento de la paz y verificación). Salvo en el caso de las operaciones de imposición de la paz, el Secretario General desempeña esas funciones con el asentimiento general de las partes en un conflicto potencial o real. La obligación de imparcialidad en relación con las partes impide también establecer una colaboración estrecha con el gobierno, característica habitual y necesaria en los contextos de desarrollo y humanitario. Esto limita gravemente las posibilidades de que el Secretario General delegue las funciones políticas en los órganos del sistema de las Naciones Unidas que se encargan de las operaciones de desarrollo o humanitarias en el país de que se trate.

28. Así pues, en cada una de esas situaciones, es preciso llegar a un acuerdo sobre unas disposiciones, a nivel de la Sede y sobre el terreno, que permitan al Secretario General ejercer el necesario liderazgo político y garantizar que los programas, fondos, oficinas y organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el país o países interesados lo hagan de forma armonizada para alcanzar el mismo objetivo, en el marco de los mandatos, estructuras jerárquicas y arreglos de financiación existentes. Por ese motivo, el Secretario General ha designado al Departamento de Asuntos Políticos como centro de coordinación de la consolidación de la paz después de los conflictos en el sistema de las Naciones Unidas.

29. En la medida 5 del informe del Secretario General titulado “Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma” (A/51/950), se afirma que

“Con efecto inmediato, el Departamento de Asuntos Políticos, en su actual capacidad de entidad que preside las reuniones del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, coordinara las actividades de las Naciones Unidas de consolidación de la

paz después de los conflictos. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, en colaboración con otros comités ejecutivos, según proceda, diseñará y ejecutará las iniciativas de consolidación de la paz después de los conflictos y, en particular, definirá los objetivos, los criterios y las directrices operacionales para las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de consolidación de la paz después de los conflictos.”

Por lo tanto, con esa decisión del Secretario General se da cumplimiento efectivo a los apartados a) y b) de la recomendación 5 del informe de los Inspectores, relativos al mejoramiento de la coordinación a nivel de la Sede.

30. En el informe sobre la reforma anteriormente mencionado, el Secretario General señala que el carácter multidimensional de la consolidación de la paz después de los conflictos “exige la adopción de medidas eficaces de coordinación” (párr. 120). Con tal fin, el Departamento de Asuntos Políticos, como centro de coordinación y entidad que preside las reuniones del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, colaborará de forma particularmente estrecha con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con el Banco Mundial, teniendo en cuenta sobre todo la importancia de determinar el momento en que el énfasis en la función de consolidación de la paz debe dejar paso a las actividades de reconstrucción y desarrollo propiamente dichas. Con miras a conseguir la integración de las iniciativas de todo el sistema de las Naciones Unidas, se crearán también grupos de tareas para iniciativas concretas de consolidación de la paz cuya presidencia se decidirá en cada ocasión con criterios pragmáticos. El centro de coordinación prestará apoyo y reforzará la labor de esos grupos de tareas

31. La designación por el Secretario General de un centro de coordinación de la consolidación de la paz después de los conflictos se basa en el reconocimiento de que, en la mayoría de las situaciones, no es posible abordar por separado de manera eficaz los factores políticos, humanitarios, económicos y sociales, sino que el mejor modo de resolverlos es con medidas que se refuercen mutuamente y con la orientación y el apoyo políticos adecuados, teniendo presente el objetivo global de impedir que surjan o se repitan los conflictos. Por lo tanto, el objetivo es obtener respuestas a las situaciones de crisis y posteriores a las crisis oportunas, bien coordinadas en todo el sistema y adaptadas a las necesidades particulares de cada país, al tiempo que se respetan plenamente los mandatos, estructuras jerárquicas y arreglos de financiación de las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas interesados. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta la necesidad expresa de fortalecer las actividades en los países en que las Naciones Unidas ejecutan programas políticos por mandato del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, el Departamento de Asuntos Políticos, en el desempeño de su función de coordinador de la consolidación de la paz y en su capacidad de encargado de convocar al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y de presidirlo, constituirá el mecanismo de las Naciones Unidas encargado de prestar apoyo al Secretario General para:

a) Estudiar cuáles son las necesidades humanitarias, económicas, sociales y de desarrollo ineludibles y las medidas que hay que adoptar para asegurar la coherencia con las estrategias políticas y de seguridad encaminadas a poner fin a las hostilidades y a crear un entorno favorable para la reconciliación y la recuperación, y determinar, en coordinación con los demás miembros del Comité Ejecutivo, en qué momento deben las Naciones Unidas aplicar una medida concertada de consolidación de la paz en una situación concreta;

b) Evaluar los sistemas y métodos existentes de alerta temprana, seguimiento, reunión, recuperación y difusión de datos y de información con el fin de proporcionar una

base de colaboración que sirva para fijar normas, realizar análisis conjuntos y adoptar decisiones colectivamente;

c) Determinar cuáles son las iniciativas multidisciplinarias ad hoc adecuadas para lograr que los arreglos entre los asociados internacionales sean coherentes, tratando de conciliar las medidas a corto plazo con los objetivos a largo plazo en que se fundamenta la creación de sociedades justas, productivas, estables y sostenibles;

d) Efectuar el seguimiento de las consecuencias políticas de las actividades convenidas y considerar, en consulta con los programas, fondos y organismos interesados, de cualquier ajuste que pueda ser necesario.

32. El Secretario General, a través del Departamento de Asuntos Políticos, es responsable de mantener informado al resto del sistema de las operaciones de la Organización relacionadas con la paz, en especial cuando parece que otros órganos de las Naciones Unidas podrían contribuir, en el marco de sus mandatos, al logro de los objetivos políticos. En ese contexto, también debería tenerse en cuenta la distinción entre coordinación en materia de políticas y coordinación de las actividades sustantivas.

33. Esa distinción es especialmente pertinente en el contexto de la propuesta de los inspectores de que se amplíe la función del Comité Administrativo de Coordinación para incluir una coordinación permanente de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. El espíritu de la propuesta concuerda plenamente con la atención especial que están prestando recientemente el Comité y su mecanismo subsidiario a esas cuestiones. No obstante, debe considerarse y definirse en el marco de los esfuerzos actuales para racionalizar y seguir mejorando el funcionamiento del mecanismo del Comité. Ni el Comité ni su mecanismo subsidiario están estructurados, en cuanto a periodicidad y participación, para llevar a cabo la gestión de la coordinación sobre el terreno de manera cotidiana. La reforma del Comité consistió principalmente en reforzar su capacidad para formular marcos de políticas ejecutivas y una orientación general para el sistema. La contribución del Comité a la labor de coordinar la consolidación de la paz después de los conflictos seguirá centrada en ese nivel.

34. Por lo que respecta a la función del Consejo Económico y Social, cabe señalar que está previsto que el informe del Secretario General relativo a la revisión trienal de la política en materia de actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas forme parte del programa del Consejo y de la Asamblea General este año. En cumplimiento de la resolución 50/120 de la Asamblea General, el informe incluye una sección relativa a la interrelación entre socorro, rehabilitación y desarrollo. A este respecto, es también muy pertinente la decisión de incluir una serie de sesiones sobre cuestiones humanitarias en el programa de trabajo del Consejo. En el período de sesiones sustantivo de 1998, la serie de sesiones se dedicará a la coordinación, y se espera que sus resultados contribuyan a definir la función del Consejo en las actividades de consolidación de la paz.

35. En cuanto al Comité Permanente entre Organismos, cabe señalar que no sólo está integrado por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sino que también incluye al Movimiento de la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y órganos representativos de organizaciones no gubernamentales. Para modificar su mandato haría falta una decisión de la Asamblea General. El Secretario General y los miembros del Comité Administrativo de Coordinación consideran que el mandato actual del Comité Permanente entre Organismos es adecuado tanto para situaciones de emergencia complejas como para la coordinación de los aspectos humanitarios de las situaciones de posguerra.

Recomendación 6:

Habida cuenta del papel cada vez más destacado que desempeñan las instituciones de Bretton Woods en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían establecer oficialmente vínculos de coordinación entre sí y con esas instituciones financieras a fin de asegurar tanto la participación en las fases de planificación de la recuperación después de un conflicto como una relación sostenible y coordinada a lo largo del proceso de reconstrucción. Esos vínculos deberían establecerse sin crear nuevas estructuras.

36. Los inspectores dedican acertadamente una parte importante de su estudio a la función de las instituciones de Bretton Woods en la consolidación de la paz después de los conflictos, aunque parece que el enfoque para vincular la “coordinación” adoptado en esa recomendación difiere algo del de la recomendación 1, en que los inspectores se muestran partidarios de un método ad hoc. Conviene recordar que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son miembros del Comité Administrativo de Coordinación. Los esfuerzos realizados en 1996–1997 por el grupo de trabajo del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones sobre la cuestión de la recuperación después de los conflictos contaron con la participación activa de las instituciones de Bretton Woods, ya que todos los interesados coincidieron en que era pertinente y redundaba en beneficio mutuo. De manera similar, el grupo asesor del Secretario General sobre el proceso del marco estratégico para países en crisis, presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, está integrado por los Presidentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, así como por representantes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Banco Mundial. Por lo tanto, en la práctica y en las actividades en curso se combinan los enfoques de la recomendación 1 y de la recomendación 6.

37. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación consideran que, cuando sea posible, deben concertarse acuerdos eficaces entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods para que se tenga en cuenta a las primeras desde el inicio de las fases de planificación y reconstrucción financiadas por las últimas. Además, cuando se concierten acuerdos entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para coordinar actividades de desarrollo, ese mismo mecanismo o esos mismos acuerdos podrían ampliarse para incluir actividades de consolidación de la paz.

38. También cabe señalar que, en los últimos años, tanto las Naciones Unidas como las instituciones de Bretton Woods se han esforzado por intensificar la cooperación después de los conflictos en una etapa temprana. Un buen ejemplo de ello es el caso de Guatemala, donde la mencionada recomendación se aplicó plenamente. Cabe añadir que, al describir las actividades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en el informe, se habría debido evitar englobar a las dos instituciones en la denominación de “instituciones de Bretton Woods”, ya que cada una de ellas desempeña una función diferenciada en la prestación de asistencia después de los conflictos. Hay muchas referencias a las instituciones de Bretton Woods que no son aplicables al Fondo. Si bien ambas instituciones colaboran estrechamente, es importante que quede claro que el principal ámbito de competencia y de conocimientos del Fondo es la política macroeconómica y que, en los casos en que una institución de Bretton Woods ha tomado la iniciativa en la labor de consolidación de la paz después de un conflicto, en general ha sido el Banco Mundial y no el Fondo.

III. Conclusión

39. Los miembros del Consejo Administrativo de Coordinación desean expresar su agradecimiento a los inspectores por destacar la importancia que reviste la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en la consolidación de la paz después de los conflictos, así como la necesidad de que se ejerza un liderazgo claro y firme a ese respecto. No obstante, el informe habría resultado mucho más útil si los inspectores hubieran tenido más en cuenta las nuevas orientaciones adoptadas en las políticas y programas, y las modificaciones estructurales y de organización que se están introduciendo en el sistema, y si se hubiera basado en una definición más actualizada de las cuestiones estudiadas, tal como se entienden actualmente de manera general a nivel interinstitucional. Esto habría aumentado la contribución del informe a la labor que está realizando el Secretario General y el Comité para mejorar la coordinación en los nuevos esfuerzos de la consolidación de la paz después de los conflictos.

40. Como se ha indicado anteriormente, en su período de sesiones de abril de 1997, el Comité Administrativo de Coordinación convino en que debían establecerse arreglos aceptados, lo mismo en el nivel de la sede que sobre el terreno, que permitieran al Secretario General dar orientaciones al sistema en su conjunto y tratar de que los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el país o países interesados lo hagan armónicamente para lograr la misma meta, en el marco de los mandatos, estructuras jerárquicas y arreglos de financiación en vigor. A este respecto, el Comité llegó a la conclusión de que el objetivo de esos arreglos debe ser:

a) Procurar que los programas, fondos y organismos competentes estén informados de las medidas que está adoptando el Secretario General para cumplir sus mandatos políticos y que se les invite a facilitarle información y evaluaciones pertinentes para su labor;

b) Informarles de si, en opinión del Secretario General, es preciso que las actividades que llevan a cabo se armonicen con la estrategia política general;

c) Determinar en cada caso, con el asesoramiento de los programas, fondos y organismos correspondientes, qué actividades concretas de consolidación de la paz podrían fortalecer la labor política del Secretario General y podrían ponerse en marcha de conformidad con los mandatos, estructuras jerárquicas y arreglos de financiación en vigor;

d) Efectuar el seguimiento de las consecuencias políticas de las actividades convenidas y considerar, en consulta con los programas, fondos y organismos interesados, qué ajustes podrían ser necesarios.

41. Los miembros del Comité Administrativo de Coordinación desean señalar que durante la creciente participación de las Naciones Unidas en años recientes en operaciones de paz sobre el terreno, se han configurado prácticas y procedimientos que contribuyen a la consolidación de la paz. Los miembros del Comité consideran que los arreglos descritos anteriormente, si se entienden y aceptan de manera adecuada, constituirán una base sólida para construir y refinar prácticas eficaces de coordinación en el contexto de la labor relacionada con el marco estratégico actualmente en marcha.