



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
21 de agosto de 2000  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Quincuagésimo quinto período de sesiones**  
Tema 87 del programa provisional\*  
**Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones  
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos**

**Consejo de Seguridad**  
**Quincuagésimo quinto año**

## **Cartas idénticas de fecha 21 de agosto de 2000 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General**

El 7 de marzo de 2000 convoqué a un Grupo de alto nivel para que realizara un examen a fondo de las actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad y formulara un conjunto claro de recomendaciones específicas, concretas y prácticas para ayudar a las Naciones Unidas a llevar a cabo esas actividades en el futuro. Pedí al Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, que presidiera el Grupo, que estaba integrado por las siguientes personalidades eminentes de todo el mundo, con amplia experiencia en las esferas del mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarrollo y la asistencia humanitaria: Sr. Brian Atwood, Embajador Colin Granderson, Dame Ann Hercus, Sr. Richard Monk, General retirado Klaus Naumann, Sra. Hisako Shimura, Embajador Vladimir Shustov, General Philip Sibanda y Dr. Cornelio Sommaruga.

Le agradecería que el informe del Grupo, que el Presidente del Grupo me transmitió mediante la carta adjunta de fecha 17 de agosto de 2000, se señalara a la atención de los Estados Miembros. El análisis del Grupo es franco pero equilibrado; sus recomendaciones son de vasto alcance, pero sensatas y prácticas. A mi juicio, la pronta aplicación de las recomendaciones del Grupo es indispensable para hacer que las Naciones Unidas sean una fuerza para la paz verdaderamente digna de crédito.

Muchas de las recomendaciones del Grupo se refieren a cuestiones que son plenamente de la competencia del Secretario General, en tanto que otras requerirán la aprobación y el apoyo de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. Exhorto a todos los Estados Miembros a que me acompañen en el examen, la aprobación y el apoyo de la aplicación de dichas recomendaciones. Al respecto, me complace informarle que he designado al Vicesecretario General para que se ocupe del seguimiento de las recomendaciones del informe y supervise la preparación de un plan de aplicación detallado, que presentaré a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad.

\* A/55/150.

Confío en que el informe del Grupo, y en particular su resumen ejecutivo, se señalará a la atención de todos los dirigentes que vengan a Nueva York en septiembre de 2000 para participar en la Cumbre del Milenio. Esa reunión histórica de alto nivel brinda una oportunidad excepcional para que comencemos el proceso de renovar la capacidad de las Naciones Unidas para asegurar y consolidar la paz. Solicito el apoyo de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad para convertir en realidad el programa de vasto alcance contenido en el informe.

*(Firmado)* Kofi A. **Annan**

## **Carta de fecha 17 de agosto de 2000 dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que usted convocó en marzo del 2000, considera un honor que le haya encomendado la tarea de evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para realizar con eficacia operaciones de paz y presentar recomendaciones francas, concretas y realistas para mejorarla.

Sr. Brian Atwood, el Embajador Colin Granderson, Dame Ann Hercus, el Sr. Richard Monk, el General retirado Klaus Naumann, la Sra. Hisako Shimura, el Embajador Vladimir Shustov, el General Philip Sibanda, el Dr. Cornelio Sommaruga y yo aceptamos esta tarea por el profundo respeto que usted nos merece y porque todos creemos fervientemente que el sistema de las Naciones Unidas puede hacer más por la causa de la paz. Admiramos enormemente su voluntad de realizar análisis muy críticos de las operaciones de las Naciones Unidas en Rwanda y Srebrenica. Este nivel de autocrítica es raro en una organización grande y particularmente raro en las Naciones Unidas.

También desearíamos agradecer a la Vicesecretaria General Louise Fréchette y al Jefe de Gabinete Sr. Iqbal Riza, que nos dedicaron mucho tiempo, nos acompañaron en todas nuestras reuniones y contestaron a nuestras muchas preguntas con incansable paciencia y claridad. Su conocimiento íntimo de las limitaciones actuales y las necesidades futuras de las Naciones Unidas nos resultaron de inmensa utilidad.

Examinar un sistema de la magnitud y complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y proponer recomendaciones para reformarlo en sólo cuatro meses es una tarea ímproba que habría sido imposible realizar sin la dedicación y el esfuerzo del Dr. William Durch (con el apoyo del personal del Centro Stimson) y el Sr. Salman Ahmed de las Naciones Unidas y sin la colaboración de los funcionarios de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los jefes de misión, que estuvieron dispuestos a ofrecer sus opiniones en entrevistas y en a menudo detalladas críticas de sus propias organizaciones y experiencias. Igualmente útiles fueron las aportaciones de ex jefes de operaciones de paz y comandantes de fuerzas, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales.

En el Grupo se debatió intensamente y se dedicaron largas horas a examinar las recomendaciones y conclusiones del análisis que sabíamos serían objeto de escrutinio e interpretación. En tres reuniones sucesivas de tres días de duración celebradas en Nueva York, Ginebra y nuevamente Nueva York, acordamos la letra y el espíritu del informe adjunto. Sus análisis y recomendaciones reflejan nuestro consenso, que le transmitimos en la esperanza de que servirá a la causa de una reforma y renovación sistemáticas de esta función básica de las Naciones Unidas.

Como decimos en el informe, somos conscientes de que usted está empeñado en una amplia reforma de la Secretaría. Esperamos, pues, que nuestras recomendaciones, con leves ajustes, de ser necesario, encajen en ese proceso general. Comprendemos que no todas las recomendaciones podrán aplicarse de la noche a la mañana, pero muchas exigen actuar con urgencia y requieren el apoyo inequívoco de los Estados Miembros.

Todos estos meses, hemos recibido, verbalmente y por escrito palabras de aliento de Estados Miembros, grandes y pequeños, del Sur y del Norte, que insistían en la necesidad urgente de mejorar la forma en que las Naciones Unidas enfrentan las situaciones de conflicto. Los instamos a que actúen con determinación para hacer realidad las recomendaciones que requieren de ellos una decisión oficial.

Tenemos plena confianza en que el funcionario que le sugerimos que designe para supervisar la aplicación de nuestras recomendaciones, tanto dentro de la Secretaría como por parte de los Estados Miembros, contará con su pleno apoyo, en consonancia con su convicción de que es preciso transformar a las Naciones Unidas en la institución del siglo XXI que deben ser para hacer frente con eficacia a las amenazas actuales y futuras a la paz mundial.

Por último, deseo expresar a título personal mi más profundo agradecimiento a todos mis colegas del Grupo que han aportado colectivamente al proyecto un impresionante caudal de conocimientos y experiencia. Han demostrado además invariablemente el más alto grado de compromiso con la Organización y una profunda comprensión de sus necesidades. En nuestras reuniones y nuestros contactos a distancia han sido todos sumamente amables e invariablemente, pacientes y generosos, con lo que la intimidante tarea de Presidente resultó relativamente más fácil y se convirtió en un verdadero placer.

*(Firmado)* Lakhdar **Brahimi**

Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Un cambio necesario . . . . .	1–8	1
II. Doctrina, estrategia y adopción de decisiones de las operaciones de paz . . . . .	9–83	2
A. Definición de los elementos de las operaciones de paz . . . . .	10–14	2
B. Experiencia anterior . . . . .	15–28	3
C. Consecuencias para las medidas preventivas . . . . .	29–34	5
Resumen de las recomendaciones principales sobre medidas preventivas . . . . .	34	7
D. Consecuencias para la estrategia de consolidación de la paz . . . . .	35–47	7
Resumen de las recomendaciones principales sobre la consolidación de la paz . . . . .	47	9
E. Consecuencias para la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz . . . . .	48–55	9
Resumen de la recomendación principal sobre la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz . . . . .	55	11
F. Mandatos claros, convincentes y viables . . . . .	56–64	11
Resumen de las recomendaciones principales para establecer mandatos claros, convincentes y viables . . . . .	64	13
G. Reunión de información, análisis y planificación estratégica . . . . .	65–75	13
Resumen de las principales recomendaciones sobre información y análisis estratégico . . . . .	75	15
H. El reto que plantea la administración civil de transición . . . . .	76–83	15
Resumen de las recomendaciones principales sobre la administración civil de transición . . . . .	83	16
III. Capacidad de las Naciones Unidas para desplegar operaciones rápida y eficazmente . . . . .	84–169	16
A. Definición de “despliegue rápido y eficaz” . . . . .	86–91	17
Resumen de las principales recomendaciones sobre determinación de los plazos para el despliegue . . . . .	91	18
B. Dirección efectiva de la misión . . . . .	92–101	18
Resumen de las recomendaciones principales sobre la plana mayor de la misión . . . . .	101	19
C. Personal Militar . . . . .	102–117	20
Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal militar . . . . .	117	23
D. Policía civil . . . . .	118–126	23
Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal de la policía civil . . . . .	126	24
E. Especialistas civiles . . . . .	127–145	25

1.	Falta de sistemas relativos a las fuerzas de reserva para atender las necesidades imprevistas o los aumentos súbitos de la demanda . . . . .	128–132	25
2.	Dificultades para atraer y retener a los mejores candidatos externos . . . . .	133–135	26
3.	Escasez de personal de las categorías intermedia y superior para encargarse de las funciones administrativas y de apoyo . . . . .	136	27
4.	Castigo por trabajar sobre el terreno . . . . .	137–138	27
5.	Caída en desuso de la categoría del Servicio Móvil . . . . .	139–140	28
6.	Falta de una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de paz . . . . .	141–145	28
	Resumen de las principales recomendaciones sobre especialistas civiles . . . . .	145	29
F.	Capacidad de información pública . . . . .	146–150	29
	Resumen de la recomendación principal sobre la capacidad de despliegue rápido para información pública . . . . .	150	30
G.	Apoyo logístico, proceso de adquisición y gestión de los gastos . . . . .	151–169	30
	Resumen de las recomendaciones esenciales sobre apoyo logístico y gestión de los gastos . . . . .	169	33
IV.	Los recursos de la Sede y la estructura de planificación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .	170–245	34
A.	Niveles de dotación de personal y financiación del apoyo en la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .	172–197	34
	Resumen de las principales recomendaciones para financiar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .	197	40
B.	Necesidad de contar con equipos de tareas integrados para las misiones y propuestas de que se establezcan . . . . .	198–217	40
	Resumen de las principales recomendaciones en materia de planificación y apoyo integrados para las misiones . . . . .	217	44
C.	Otros ajustes estructurales necesarios en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz . . . . .	218–233	44
1.	División de Actividades Militares y Policía civil . . . . .	219–225	44
2.	División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno . . . . .	226–228	46
3.	Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados . . . . .	229–230	46
4.	Personal directivo superior . . . . .	231–232	47
	Resumen de las recomendaciones principales sobre otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz . . . . .	233	47
D.	Ajustes estructurales que son necesarios fuera del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz . . . . .	234–245	47

1.	Apoyo operacional a la información pública . . . . .	235–238	47
	Resumen de la recomendación principal sobre ajustes estructurales en materia de información pública . . . . .	238	48
2.	Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos . . . . .	239–243	48
	Resumen de las recomendaciones principales sobre apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos . . . . .	243	49
3.	Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos . . . . .	244–245	49
	Resumen de la recomendación principal sobre el fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos . . . . .	245	49
V.	Operaciones de la paz y la era de la información . . . . .	246–264	50
A.	Tecnología de la información en las operaciones de paz: cuestiones de estrategia y de política . . . . .	247–251	50
	Resumen de la recomendación sobre la estrategia y la política de la tecnología de la información . . . . .	251	51
B.	Instrumentos para la gestión de los conocimientos . . . . .	252–258	51
	Resumen de las recomendaciones principales para los instrumentos de tecnología de la información en las operaciones de paz . . . . .	258	52
C.	Aumento de la puntualidad de la pública basada en Internet . . . . .	259–264	52
	Resumen de las recomendaciones principales sobre puntualidad de la información pública con base en Internet . . . . .	263	53
VI.	Dificultades para la aplicación de las recomendaciones . . . . .	265–280	53
Anexos			
I.	Miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas . . . . .		56
II.	Bibliografía . . . . .		58
III.	Resumen de las recomendaciones . . . . .		62

## **Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

### *Resumen ejecutivo*

Las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta, para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Tal es la función más importante de la Organización y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada. En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un compromiso renovado de los Estados Miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.

El Secretario General ha pedido al Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. Nuestras recomendaciones se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también, y tal vez aún más, en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención.

Para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesita un apoyo político claro, firme y sostenido de los Estados Miembros. Además, como las Naciones Unidas han comprobado triste y reiteradamente el último decenio, las mejores intenciones del mundo no bastan para reemplazar la capacidad fundamental de demostrar una fuerza convincente, sobre todo cuando se trata de una operación compleja de mantenimiento de la paz. Sin embargo, la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla. Por otra parte, los cambios que recomienda el Grupo no tendrán efecto duradero a menos que los Estados Miembros se armen de la voluntad política necesaria para apoyar política, financiera y operacionalmente a las Naciones Unidas de modo que puedan ser realmente convincentes como fuerza de paz.

Cada una de las recomendaciones del presente informe tiene por objeto remediar un problema grave en materia de dirección estratégica, adopción de decisiones, despliegue rápido, planificación y apoyo operacional y empleo de la tecnología moderna de la información. A continuación se resumen las conclusiones y recomendaciones principales, en general en el orden en que aparecen en el cuerpo del texto (los números de los párrafos correspondientes se indican entre paréntesis). Además en el anexo III figura un resumen de las recomendaciones.

### **Experiencia pasada (párrs. 15 a 28)**

No sorprenderá a nadie que algunas de las misiones del último decenio hayan sido particularmente difíciles: tendían a desplegarse en situaciones en las que el conflicto no había terminado con la victoria de ninguna de las partes, o en las que, si



bien un callejón sin salida desde el punto de vista militar o la presión internacional habían impuesto una suspensión de las hostilidades, por lo menos algunas de las partes en el conflicto no estaban seriamente decididas a ponerle fin. Las operaciones de las Naciones Unidas, por lo tanto, *no se desplegaron* en situaciones posteriores a los conflictos, sino que trataron de *crearlas*. En esas operaciones complejas, el personal de mantenimiento de la paz procura mantener un medio seguro mientras que los encargados de consolidar la paz procuran que ese medio pueda autoperpetuarse. Sólo estas condiciones ofrecen una salida fácil a las fuerzas de mantenimiento de la paz, por lo cual el personal de mantenimiento de la paz y el de consolidación de la paz son aliados inseparables.

**Consecuencias para la acción preventiva y la consolidación de la paz: necesidad de una estrategia y de apoyo (párrs. 29 a 47)**

Las Naciones Unidas y sus miembros enfrentan una necesidad imperiosa de establecer estrategias más eficaces de prevención de conflictos, a largo y a corto plazo. En este contexto, el Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General relativas a la prevención de los conflictos que figuran en el Informe del Milenio (A/54/2000) y las observaciones que formuló ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre la prevención de conflictos, celebrada en julio del 2000. Alienta también al Secretario General a que emplee con mayor frecuencia misiones de determinación de los hechos en las zonas de tirantez en apoyo de la prevención de crisis a corto plazo.

Además, el Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General, conscientes de que las Naciones Unidas seguirán enfrentándose a la perspectiva de ayudar a las comunidades y naciones a hacer la transición de la guerra a la paz, han reconocido el papel fundamental de la consolidación de la paz en operaciones de paz complejas. El sistema de las Naciones Unidas deberá, pues, atender a lo que hasta ahora ha sido una deficiencia fundamental en la forma en que se han concebido, financiado y puesto en práctica las estrategias y actividades de consolidación de la paz. Por lo tanto, el Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS) presente al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas de elaborar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

Entre los cambios que propone el Grupo figuran: un cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley en las operaciones de paz en que se insiste en un enfoque de equipo en la promoción del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y en la necesidad de ayudar a las comunidades que salen de un conflicto a lograr la reconciliación nacional; la incorporación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración en los presupuestos de las operaciones de paz complejas desde la primera etapa; flexibilidad para que los jefes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan financiar proyectos de efecto rápido que mejoren efectivamente las condiciones de la vida de la población de la zona de la misión; y una mejor integración de la asistencia electoral en una estrategia más amplia de apoyo de las instituciones de gobierno.

### **Consecuencias para el mantenimiento de la paz: necesidad de una doctrina sólida y de mandatos realistas (párrs. 48 a 64)**

El Grupo está de acuerdo en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz. Sin embargo, la experiencia demuestra que en el contexto de conflictos intraestatales/transnacionales, el consentimiento puede manipularse de muchas maneras. La imparcialidad de las operaciones de las Naciones Unidas debe significar por lo tanto adhesión a los principios de la Carta: cuando una parte en un acuerdo de paz viola sus condiciones en forma clara e indiscutible, de seguir tratando a todas las partes de la misma manera, las Naciones Unidas, en el mejor de los casos, caerán en la inoperancia y, en el peor, incurrirán en complicidad. Nada perjudicó más el prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años 90 que su renuencia a distinguir las víctimas de los agresores.

En el pasado, las Naciones Unidas a menudo han sido incapaces de responder con eficacia a estos desafíos. Una premisa fundamental del presente informe es que deben poder hacerlo. Una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe poder desempeñar su mandato efectivamente y con profesionalismo. Esto significa que las unidades militares de las Naciones Unidas deben ser capaces de defenderse a sí mismas, y de defender a los demás componentes de la misión y a su mandato. Las normas para trabar combate deben ser suficientemente sólidas y no deben forzar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.

Ello significa, a su vez, que la Secretaría no debe aplicar las hipótesis más optimistas a las situaciones en que las partes locales han demostrado históricamente el peor de los comportamientos. Significa que en los mandatos se deben especificar las facultades de una operación para usar la fuerza. Significa fuerzas más grandes, mejor equipadas y más caras, pero con un poder de disuasión convincente. En particular, las fuerzas de las Naciones Unidas empleadas en operaciones complejas deberán contar con la inteligencia sobre el terreno y otros recursos necesarios para montar una defensa eficaz contra una oposición violenta.

Además, se deberá suponer que el personal militar o policial de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que sea testigo de actos de violencia contra civiles está autorizado a intervenir, con los medios a su disposición, en apoyo de los principios básicos de las Naciones Unidas. Sin embargo, las operaciones que tengan un mandato amplio y expreso de protección de los civiles deben tener también los recursos específicos que necesitan para desempeñar ese mandato.

Al recomendar el número de efectivos y otros recursos para una nueva misión, recomendaciones que deberán basarse en hipótesis realistas que tengan en cuenta las dificultades con que probablemente se tropiece en la ejecución, la Secretaría ha de decirle al Consejo de Seguridad lo que debe saber y no lo que quiere oír. Los mandatos del Consejo de Seguridad, a su vez, deberán tener la claridad que exigen las operaciones de mantenimiento de la paz para que haya una unidad de propósito cuando se despliegan en situaciones potencialmente difíciles.

Según la práctica actual, el Secretario General recibe una resolución del Consejo de Seguridad en que se especifica el número de efectivos en el papel y no sabe si dispondrá de los contingentes y demás personal que la misión necesita para

funcionar eficazmente, ni si estarán debidamente equipados. El Grupo considera que, una vez que se han establecido y convenido las necesidades de la misión en forma realista, el Consejo debe dejar la resolución por la que los autoriza en borrador hasta que el Secretario General confirme que los Estados Miembros le han prometido contingentes y otros recursos en cantidad suficiente para cubrir esas necesidades.

A los Estados Miembros que prometen unidades militares constituidas para una operación habría que invitarlos a celebrar consultas con los miembros del Consejo de Seguridad en el curso de la formulación del mandato; sería conveniente institucionalizar este asesoramiento a través de la creación de órganos subsidiarios especiales del Consejo como se dispone en el Artículo 29 de la Carta. También habría que invitar a los países que aportan contingentes a que asistieran a las reuniones en que la secretaría informa al Consejo de Seguridad sobre las crisis que afectan la seguridad del personal de la misión o sobre cambios o reinterpretaciones del mandato relativo al uso de la fuerza.

#### **Nueva capacidad de gestión de información y análisis estratégico en la Sede (párrs. 65 a 75)**

El Grupo recomienda que se cree una nueva entidad de reunión y análisis de información para atender a las necesidades de información y análisis del Secretario General y los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS). Sin esa capacidad, la Secretaría se limitaría a reaccionar a los acontecimientos, sin poder anticiparse a ellos, y el CEPS no podría desempeñar la función para la que fue creado.

La Secretaría de Información y Análisis Estratégico (SIAE) del CEPS que propone el Grupo crearía y mantendría bases de datos integradas sobre cuestiones de paz y seguridad, distribuiría esa información eficientemente dentro del sistema de las Naciones Unidas, haría análisis de política, formularía estrategias a largo plazo para el CEPS y señalaría las crisis en ciernes a la atención de sus directivos. También propondría y administraría el programa del propio CEPS, contribuyendo así a transformarlo en el órgano de adopción de decisiones previsto en las reformas iniciales del Secretario General.

El Grupo propone que la SIAE se cree mediante una consolidación del actual Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) con varias pequeñas oficinas de planificación de política que están dispersas y con el agregado de un pequeño equipo de analistas militares, expertos en redes delictivas internacionales y especialistas en sistemas de información. La SIAE atendería a las necesidades de todos los miembros del CEPS.

#### **Mejoramiento de la orientación y dirección de las misiones (párrs. 92 a 101)**

El Grupo considera fundamental reunir a la plana mayor de una nueva misión lo antes posible en la Sede de las Naciones Unidas, para que participe en la determinación del concepto de operaciones de la misión, el plan de apoyo, el presupuesto y la dotación y reciba orientación. Para ello, el Grupo recomienda que el Secretario General recopile, en forma sistemática, y con aportaciones de los Estados Miembros, una lista completa de posibles representantes especiales del Secretario General, comandantes de la fuerza, comisionados de policía civil, sus posibles adjuntos y

posibles jefes de otros componentes de una misión, que representen una distribución geográfica amplia y una distribución equitativa entre los géneros.

**Normas relativas al despliegue rápido y a la lista de reserva de oficiales con experiencia (párrs. 86 a 91 y 102 a 169)**

Las primeras seis a 12 semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cesación del fuego o de paz suelen ser las más críticas a los efectos de establecer una paz duradera y dar crédito a una operación nueva. Es difícil que se repitan las oportunidades que se desaprovechen en este período.

El Grupo recomienda que las Naciones Unidas definan la “capacidad de despliegue rápido y eficaz” como la capacidad de desplegar plenamente una operación tradicional de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad por la cual se establece o dentro de los 90 días siguientes en el caso de operaciones complejas.

El Grupo recomienda que se amplíe el sistema relativo a las fuerzas de defensa de las Naciones Unidas (UNSAS) de manera que incluya varias fuerzas multinacionales que tengan cohesión y sean del tamaño de brigadas, además de las necesarias para instalarse, creadas en colaboración por los Estados Miembros a fin de contar con las vigorosas fuerzas de mantenimiento de la paz en cuya necesidad ha insistido el Grupo. El Grupo recomienda también que la Secretaría envíe un equipo para confirmar que cada uno de los posibles países que han de aportar contingentes está listo para atender las necesidades de adiestramiento y equipo para operaciones de mantenimiento de la paz antes del despliegue. No deben desplegarse unidades en que no se cumplan esos requisitos.

Para apoyar el despliegue rápido y eficaz, el Grupo recomienda que se establezca en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas una lista renovable de unos 100 oficiales militares cualificados y con experiencia, aceptados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas tras estudiar minuciosamente su hoja de servicios. Los equipos establecidos sobre la base de esa lista estarían disponibles para entrar en servicio en un plazo de siete días y su cometido consistiría en convertir los conceptos generales en el plano estratégico de la misión que se enuncien en la Sede en planes tácticos y operacionales concretos con antelación al despliegue de los contingentes; esos equipos complementarían un componente básico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como parte de la avanzada de una misión.

Simultáneamente, habría que mantener listas de reservas de funcionarios de policía civil, expertos judiciales internacionales, expertos en derecho penal y especialistas en derechos humanos en número suficiente para consolidar, según sea necesario, las instituciones del estado de derecho y esa lista debería formar parte también del sistema de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. Luego, se formarían sobre la base de esa lista equipos que habrían recibido capacitación previa y se dirigirían a la zona de una nueva misión antes que el resto de los funcionarios de policía civil y especialistas conexos a fin de facilitar el despliegue rápido y eficaz del componente de la misión encargado del orden público.

El Grupo insta también a los Estados Miembros a que asignen contingentes nacionales de oficiales de policía y expertos en la materia que hayan de ser destinados a operaciones de paz de las Naciones Unidas a fin de atender la gran demanda de personal especializado en cuestiones relativas al imperio de la ley y la justicia

penal que existe en operaciones de paz en casos de conflictos internos. El Grupo insta también a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de establecer programas y asociaciones regionales conjuntos a fin de impartir capacitación en los principios y las normas de la policía civil de las Naciones Unidas a las respectivas fuerzas nacionales de reserva.

La Secretaría debería atender con urgencia la necesidad de establecer un mecanismo transparente y descentralizado para la contratación de personal civil sobre el terreno, de retener el mayor número de los especialistas civiles necesarios en las operaciones complejas de paz y de establecer acuerdos de reserva que permitan desplegarlo con rapidez.

Por último, el Grupo recomienda que la Secretaría modifique radicalmente los sistemas y los procedimientos que rigen las adquisiciones para operaciones de mantenimiento de la paz a fin de facilitar el despliegue rápido. El Grupo recomienda que las funciones de presupuestación y adquisiciones para mantenimiento de la paz pasen del Departamento de Gestión al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y propone que se establezca un sistema distinto y separado de procedimientos y normas simplificadas para las adquisiciones sobre el terreno, haya una mayor delegación fuera de la Sede de la autoridad para hacer adquisiciones y se dé a las misiones mayor flexibilidad para administrar su presupuesto. El Grupo insta también al Secretario General a que prepare y presente a la Asamblea General, para su aprobación, una estrategia general de apoyo logístico que rijan las reservas de equipo y los contratos con el sector privado para la obtención de bienes y servicios comunes. En el ínterin, el Grupo recomienda que se mantengan en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) existencias adicionales del equipo esencial para comenzar una misión.

El Grupo recomienda también que, previa autorización de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), se faculte al Secretario General para comprometer una suma de hasta 50 millones de dólares con bastante antelación a la fecha en que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución por la que establezca una operación nueva, una vez que quede de manifiesto la probabilidad de que ello ocurra.

#### **Mayor capacidad de la Sede para planificar operaciones de paz y prestarles apoyo (párrs. 170 a 197)**

El Grupo recomienda que el apoyo de la Sede para operaciones de mantenimiento de la paz se considere una actividad central de las Naciones Unidas y, por lo tanto, sea financiada en su mayor parte por conducto del presupuesto ordinario de la Organización. En la actualidad, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las demás oficinas encargadas de funciones de planificación y apoyo de esas operaciones se financian primordialmente mediante la cuenta de apoyo, que se repone cada año y sólo sufraga puestos temporarios. Este sistema parece confundir la índole temporal de cada operación con el evidente carácter permanente del mantenimiento de la paz y otras actividades de operaciones de paz como funciones básicas de las Naciones Unidas y, evidentemente, configura una situación insostenible.

El costo total del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las correspondientes oficinas de apoyo en la Sede no excede los 50 millones de dólares por año, aproximadamente un 2% del costo total por concepto de mantenimiento de la paz. Esas oficinas necesitan con urgencia recursos adicionales a fin de que los

más de 2.000 millones de dólares que se han de destinar al mantenimiento de la paz en el año 2001 se gasten bien. Por lo tanto, el Grupo recomienda que el Secretario General presente a la Asamblea General una propuesta en la que indique el monto íntegro de las necesidades de la Organización por este concepto.

El Grupo, si bien considera que habría que proceder a un examen metódico de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cree también que la escasez de personal en algunos ámbitos es absolutamente evidente. Por ejemplo, claramente no basta con que haya 32 oficiales encargados de la orientación y planificación militar para 27.000 efectivos en campaña; nueve oficiales de policía civil para identificar hasta 8.600 policías, revisar su hoja de servicio e impartirles orientación a 15 oficiales de asuntos políticos encargados de 14 operaciones en curso y dos nuevas ni tampoco basta con asignar simplemente el 1,25% del costo total por concepto de mantenimiento de la paz a la partida de apoyo logístico y administrativo de la Sede.

#### **Establecimiento de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (párrs. 198 a 245)**

El Grupo recomienda que se establezcan equipos de trabajo integrados, con personal adscrito de todo el sistema de las Naciones Unidas, para planificar nuevas misiones y ayudarles a desplegarse plenamente, de manera de aumentar considerablemente el apoyo de la Sede a las operaciones sobre el terreno. En la actualidad, no hay una dependencia integrada de planificación o apoyo en la Secretaría que reúna a encargados de actividades de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, refugiados y personas desplazadas, información pública, logística, finanzas y contratación.

También hay que introducir ajustes estructurales en otros elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en particular la División de Policía Militar y Civil, que debería ser reorganizada en dos divisiones separadas, y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, que debería ser dividida en dos. Habría que reforzar la Dependencia de Análisis de los Resultados y trasladarla a la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. También hay que reforzar los componentes de planificación y apoyo en la Sede respecto de la información pública, al igual que ciertos elementos del Departamento de Asuntos Políticos, en particular la dependencia electoral. Fuera de la Secretaría, hay que poner a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en mejores condiciones para planificar y apoyar los componentes de derechos humanos de operaciones de paz.

Habría que considerar la posibilidad de asignar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz un tercer puesto de Subsecretario General y designar a uno de los tres Subsecretario Principal para que funcionara como adjunto del Secretario General Adjunto.

#### **La tarea de adaptar las operaciones de paz a la era de la información (párrs. 246 a 264)**

La tecnología de la información, moderna y bien utilizada, es fundamental para alcanzar muchos de estos objetivos; sin embargo, existen problemas de estrategia, política y práctica que obstan a su utilización efectiva. En particular, no hay en la Sede un centro con funciones suficientemente sólidas en materia de estrategia y

política de tecnología de la información a nivel de usuario para operaciones de paz. Habría que designar un alto funcionario encargado de esas cuestiones en el contexto de la paz y la seguridad y asignarlo a la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (EISAS), con homólogos en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en cada una de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Tanto en la Sede como en las misiones sobre el terreno se necesita un sistema de Extranet para operaciones de paz por conducto del cual las misiones tengan acceso, entre otras cosas, a las bases de datos, los análisis generales y los análisis de los resultados de EISAS.

### **Dificultades para la aplicación de las recomendaciones ( párrs. 265 a 280)**

A juicio del Grupo, las recomendaciones que anteceden están perfectamente dentro de lo que cabe razonablemente exigir a los Estados Miembros de la Organización. Para ponerlas en práctica se necesitarán recursos adicionales, pero ello no significa que queramos decir que la mejor manera de resolver los problemas de las Naciones Unidas es simplemente darles más recursos. De hecho, ni el dinero ni los recursos, cualquiera que sea su monto, pueden reemplazar los importantes cambios que se necesitan con urgencia en la mentalidad de la Organización.

El Grupo insta a la Secretaría a que tenga presentes las iniciativas del Secretario General para llegar a las instituciones de la sociedad civil y recuerde en todo momento que las Naciones Unidas son *la* Organización universal y todos, en todas partes, tienen pleno derecho a considerar que es *su* Organización y emitir juicios acerca de sus actividades y de quienes trabajan en ella.

Existen además, grandes disparidades en cuanto a la calidad del personal y quienes trabajan en el sistema son los primeros en reconocerlo; quienes trabajan mejor tienen que absorber un volumen excesivo de trabajo para compensar el que no hacen los menos capaces. A menos que las Naciones Unidas tomen medidas para convertirse en una verdadera meritocracia, no podrán invertir la alarmante tendencia a que el personal calificado, especialmente los jóvenes, dejen la Organización. Además, el personal calificado no tendría incentivos para ingresar a ella. A menos que la administración superior en todos los niveles, comenzando por el Secretario General y la plana mayor, haga frente a este problema en forma prioritaria y seria, recompense la excelencia y ponga término a la incompetencia, los recursos adicionales serán malgastados y será imposible una reforma duradera.

Los Estados Miembros también reconocen que tienen que reflexionar acerca de sus métodos y su mentalidad de trabajo. Incumbe a los miembros del Consejo de Seguridad, por ejemplo, y a los miembros en general, insuflar vida a lo que dicen, como hizo por ejemplo la delegación del Consejo de Seguridad que se trasladó a Yakarta y Dili al comenzar la crisis en Timor Oriental en 1999, un excelente ejemplo de *res, non verba*, de *acción* efectiva del Consejo.

Los miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas instamos a las autoridades del mundo reunidas en la Cumbre del Milenio a que, al renovar su compromiso con los ideales de las Naciones Unidas, se comprometan también a incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir plenamente su cometido, en realidad su razón de ser, de ayudar a las comunidades sumidas en un conflicto y de mantener o restablecer la paz.

En la búsqueda de un consenso para las recomendaciones que formulamos en el presente informe, hemos llegado también a una idea común de unas Naciones Unidas que extiendan una firme mano de ayuda a una comunidad, a un país o una región para prevenir un conflicto o poner término a la violencia. Creemos que un representante especial del Secretario General habrá cumplido bien su cometido si ha dado al pueblo de un país la oportunidad de hacer por sí mismo lo que no podía hacer antes, construir la paz, mantenerla, lograr la reconciliación, reforzar la democracia y asegurar la vigencia de los derechos humanos. Por sobre todas las cosas, tenemos la idea de unas Naciones Unidas que no sólo tengan la voluntad sino también la capacidad de cumplir su promesa y justificar la confianza que la enorme mayoría de la humanidad ha depositado en ellas.



## I. Un cambio necesario

1. Las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta, para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Tal es la función más importante de la Organización y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada. En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un cambio institucional significativo, mayor apoyo financiero y un compromiso renovado de los Estados Miembros, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares a donde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían a sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.

2. El Secretario General ha pedido a este Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz (los miembros del Grupo se enumeran en el anexo I), que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. Nuestras recomendaciones se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención.

3. Para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesita un apoyo político, claro, firme y sostenido de los Estados Miembros. Para que el mantenimiento de la paz logre su cometido, como las Naciones Unidas han comprobado reiteradamente el último decenio, las mejores intenciones del mundo no bastan para reemplazar la capacidad fundamental de demostrar una fuerza convincente. Sin embargo, la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla.

4. En otras palabras, la clave del éxito de futuras operaciones complejas reside en el apoyo político, el rápido despliegue con una clara demostración de fuerza y una buena estrategia de consolidación de la paz.

De una manera u otra, todas las recomendaciones de este informe tienden a asegurar que se cumplan estas condiciones. Los acontecimientos recientes de Sierra Leona y la inquietante perspectiva de una ampliación de las operaciones de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo imponen con aún más urgencia la necesidad de cambios.

5. Estos cambios, aunque fundamentales, no tendrán un efecto duradero a menos que los Estados Miembros de la Organización asuman seriamente su responsabilidad de entrenar y equipar a sus propias fuerzas y de dar a su instrumento colectivo el mandato y los recursos necesarios para poder hacer frente juntos a las amenazas a la paz. Una vez que hayan decidido actuar como las Naciones Unidas, deben armarse de la voluntad política para apoyarlas política, financiera y operacionalmente de modo que la Organización resulte convincente como fuerza de paz.

6. Las recomendaciones del Grupo, que concilian la posición de principio y el pragmatismo, respetando al mismo tiempo el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas y las respectivas funciones de los órganos legislativos de la Organización, se basan en las siguientes premisas:

a) La responsabilidad esencial de los Estados Miembros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la necesidad de reforzar cualitativa y cuantitativamente el apoyo que se presta al sistema de las Naciones Unidas para que cumpla esa función;

b) La importancia crucial de que los mandatos del Consejo de Seguridad sean claros y convincentes y cuenten con los recursos adecuados;

c) Un énfasis del sistema de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos y una intervención temprana cuandoquiera que sea posible;

d) La necesidad de una función más eficaz de reunión y evaluación de la información en la Sede de las Naciones Unidas, incluido un mejor sistema de alerta temprana que pueda detectar y reconocer la amenaza o el riesgo de conflicto y genocidio;

e) La importancia esencial de que el sistema de las Naciones Unidas promueva y se atenga a los instrumentos y normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en todos los aspectos de sus actividades relativas a la paz y la seguridad;

f) La necesidad de dotar a las Naciones Unidas de la capacidad de contribuir a la consolidación de la paz, a título preventivo y después de los conflictos, en una forma realmente integrada;

g) La necesidad crítica de mejorar la planificación en la Sede de las operaciones de mantenimiento de la paz (incluida la planificación para contingencias);

h) El reconocimiento de que, si bien las Naciones Unidas tienen considerable experiencia en la planificación, organización y ejecución de operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, todavía no han adquirido la capacidad necesaria para desplegar rápidamente operaciones más complejas y mantenerlas efectivamente;

i) La necesidad de asignar a las misiones sobre el terreno líderes y administradores de la mayor competencia, a los que la Sede dé mayor flexibilidad y autonomía dentro de un mandato claro y con criterios claros de responsabilidad en cuanto a los gastos y los resultados;

j) El imperativo de exigir un alto grado de competencia e integridad del personal de la Sede y el terreno, al que se deberá proporcionar la capacitación y el apoyo necesarios para que desempeñen sus funciones y avancen en su carrera, aplicando las prácticas modernas de gestión que recompensan el desempeño meritorio y permiten desembarazarse de los incompetentes;

k) La importancia de que los funcionarios de la Sede y del terreno respondan por su desempeño, reconociendo que se les deben dar facultades, recursos y un grado de responsabilidad acordes con las tareas que se les asignen.

7. En el presente informe, el Grupo ha tratado muchos cambios que es imperioso hacer en el sistema de las Naciones Unidas. El Grupo considera que sus recomendaciones proponen los cambios mínimos necesarios para que el sistema de las Naciones Unidas pueda ser una institución eficaz y operativa del siglo XXI. (Las recomendaciones principales se resumen en negrita en todo el texto: también se han combinado en un único resumen en el anexo III.)

8. La crítica franca que se hace en este informe refleja la experiencia colectiva del Grupo y las entrevistas realizadas en todos los niveles del sistema. El Grupo entrevistó directamente o recibió observaciones escritas de más de 200 personas. Las fuentes consultadas fueron las misiones permanentes de los Estados Miem-

bro, incluidos los miembros del Consejo de Seguridad; el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; y personal de los departamentos que se ocupan de cuestiones de paz y seguridad en la Sede las Naciones Unidas en Nueva York, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, las sedes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las sedes de otros fondos y programas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en curso. (En el anexo II figura una lista de referencias.)

## **II. Doctrina, estrategia y adopción de decisiones de las operaciones de paz**

9. El sistema de las Naciones Unidas, es decir, los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría, debe embarcarse cautelosamente en las operaciones de paz, reflexionando con honestidad sobre lo que ha hecho en el último decenio. Debe ajustar en consecuencia la doctrina en que se basa el establecimiento de operaciones de paz, afinar su capacidad de análisis y de adopción de decisiones para responder a las realidades presentes y anticiparse a las futuras, y armarse de la creatividad, la imaginación y la voluntad necesarias para aplicar soluciones nuevas y alternativas a las situaciones en que no se puede o no se debe mandar personal de mantenimiento de la paz.

### **A. Definición de los elementos de las operaciones de paz**

10. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, y consolidación de la paz. La prevención de conflictos a largo plazo ataca a las causas estructurales del conflicto a fin de sentar una base sólida para la paz. Cuando esa base se desintegra, se intenta reforzarla mediante medidas de prevención del conflicto, que generalmente consisten en iniciativas diplomáticas. Esta acción preventiva es por definición una actividad discreta: cuando resulta, puede pasar totalmente desapercibida.

11. El establecimiento de la paz intenta poner coto a los conflictos en curso, mediante los instrumentos de la diplomacia y la mediación. En el establecimiento de la paz pueden intervenir enviados de gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas, o bien grupos extraoficiales y no gubernamentales, como ocurrió, por ejemplo, en las negociaciones que culminaron en un acuerdo de paz para Mozambique. El establecimiento de la paz puede incluso ser obra de una personalidad destacada, que actúa en forma independiente.

12. El mantenimiento de la paz es una empresa que ya tiene 50 años y ha evolucionado rápidamente en el último decenio de un modelo tradicional y principalmente militar de observar las cesaciones del fuego y las separaciones de las fuerzas después de guerras entre Estados a un modelo complejo que incorpora muchos elementos, militares y civiles, que cooperan para establecer la paz en el peligroso interregno que sigue a las guerras civiles.

13. La consolidación de la paz es un término más reciente que, como se usa en este informe, se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.

14. Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades infecciosas.

## **B. Experiencia anterior**

15. Como se ha observado, el éxito discreto de la prevención de conflictos y el establecimiento de la paz a corto plazo suele ser políticamente invisible. Los enviados personales y los representantes del Secretario General o los representantes especiales del Secretario General a veces han complementado las iniciativas diplomáticas de los Estados Miembros y otras han tomado iniciativas que éstos no podrían haber tomado fácilmente. El logro de una cesación del fuego en la guerra entre la República Islámica del Irán y el Iraq de 1988, la liberación de los últimos rehenes occidentales en el Líbano en 1991 y el haber evitado la guerra entre la República Islámica del Irán y el Afganistán en 1998 son ejemplos de iniciativas de este tipo en el ámbito del establecimiento de la paz y de la diplomacia preventiva.

16. Los partidarios de centrarse en las causas subyacentes de los conflictos aducen que estas gestiones en el momento de crisis suelen ser insuficientes o llegan muy tarde. Sin embargo, si se intentan más temprano, las iniciativas diplomáticas pueden ser rechazadas por un gobierno que no ve o no quiere reconocer el problema en ciernes, o que puede ser él mismo parte del problema. Por lo tanto, las estrategias preventivas a largo plazo son un complemento necesario de las iniciativas a corto plazo.

17. Hasta el fin de la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en su mayoría tenían mandatos tradicionales relativos a la vigilancia de la cesación del fuego y no tenían responsabilidades directas de consolidación de la paz. La estrategia de entrada, o sea la secuencia de acontecimientos y decisiones que determinaba el despliegue de las Naciones Unidas, era clara: una guerra, una cesación del fuego, una invitación a vigilar el cumplimiento de la cesación del fuego y el despliegue de observadores o unidades militares para hacerlo, mientras seguían las tratativas para llegar a una solución política. Las necesidades en materia de inteligencia eran también bastante simples y los riesgos para los contingentes, relativamente bajos. Sin embargo, el mantenimiento de la paz en su forma tradicional, que apunta más a tratar los síntomas que a atacar las fuentes del conflicto, no preveía una estrategia de salida y la consolidación de la paz asociada a la operación solía avanzar con lentitud. Como consecuencia de ello, en las operaciones tradicionales el personal ha permanecido en el lugar 10, 20,

30 e incluso 50 años (como en Chipre, el Oriente Medio y la India y el Pakistán). Comparadas con las operaciones más complejas, éstas cuestan relativamente poco y políticamente es más fácil mantenerlas que darlas por terminadas. Sin embargo, también son difíciles de justificar a menos de que vayan acompañadas de tratativas serias y sostenidas de establecimiento de la paz encaminadas a transformar la cesación del fuego en una solución de paz duradera.

18. Desde el fin de la guerra fría, las Naciones Unidas han combinado a menudo el mantenimiento de la paz con la consolidación de la paz en operaciones complejas desplegadas en situaciones de conflicto intraestatal. Sin embargo, esas situaciones afectan a actores externos y son afectadas por ellos: los protectores políticos, los vendedores de armas, los compradores de productos ilícitos de exportación, las potencias regionales que envían sus propias fuerzas al conflicto y los Estados vecinos que reciben a los refugiados que a veces son obligados sistemáticamente a dejar sus hogares. Puesto que sus efectos en Estados y otros actores que no son Estados trascienden las fronteras, estos conflictos suelen tener un carácter decididamente “transnacional”.

19. Los riesgos y los costos de las operaciones que deben funcionar en esas circunstancias son mucho mayores que los del mantenimiento de la paz tradicional. Además, la complejidad de las tareas asignadas a estas misiones y la volatilidad de la situación en el terreno tienden a aumentar paralelamente. Desde el fin de la guerra fría, estos mandatos complejos y riesgosos han sido más la regla que la excepción: las operaciones de las Naciones Unidas han tenido que escoltar la distribución del socorro cuando la situación era tan peligrosa que las operaciones humanitarias no podían continuar sin riesgo para su personal, han tenido que proteger a las víctimas y posibles víctimas del conflicto cuando se encontraban en mayor peligro y han tenido que controlar las armas pesadas en poder de las partes locales cuando éstas se utilizaban para amenazar por igual al personal de la misión y la población local. En dos situaciones extremas se dieron a las operaciones de las Naciones Unidas facultades policiales y administrativas en ausencia de autoridad local o porque ésta era incapaz de funcionar.

20. No es ninguna novedad que estas misiones son difíciles de llevar a buen término. Inicialmente, los años 90 ofrecían perspectivas más positivas: las operaciones en aplicación de acuerdos de paz tenían plazos establecidos en lugar de ser de duración indefinida y la celebración de elecciones nacionales parecía ofrecer una

fácil estrategia de salida. Sin embargo, desde entonces, las operaciones de las Naciones Unidas han tendido a desplegarse en situaciones en que el conflicto no ha terminado en la victoria de ninguna de las partes: se puede haber llegado a un callejón sin salida desde el punto de vista militar, o la presión internacional puede haber detenido las hostilidades. Pero en todo caso, los conflictos no están terminados. Así, pues, las operaciones de las Naciones Unidas en realidad no se despliegan en la situación posterior a los conflictos sino que más bien se despliegan para crear esa situación, es decir, procuran trasladar el conflicto no resuelto, junto con las agendas personales, políticas y de otro tipo que lo impulsaron, del terreno militar al terreno político y mantenerlo ahí definitivamente.

21. Como descubrieron pronto las Naciones Unidas, las partes locales firman acuerdos de paz por diversas razones, no todas ellas favorables para la paz. Hubo “saboteadores”—grupos (incluidos los signatarios) que reniegan de sus compromisos o tratan de dejar sin efecto el acuerdo de paz mediante la violencia— que se opusieron al establecimiento de la paz en Camboya, volvieron a sumir a Angola, Somalia y Sierra Leona en la guerra civil y orquestaron el asesinato de nada menos que 800.000 personas en Rwanda. Para conseguir sistemáticamente los resultados deseados en las operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz en situaciones de conflicto intraestatal/transnacional, las Naciones Unidas deben estar preparadas para vérselas con los saboteadores.

22. Un creciente número de informes sobre conflictos de ese tipo ha demostrado que los posibles saboteadores tienen mayores incentivos para renegar de los acuerdos de paz cuando disponen de una fuente de ingresos independiente que sirve para pagar soldados, comprar armas y enriquecer a los líderes de las facciones y que incluso puede ser el motivo de la guerra. La historia reciente indica que cuando no se pueden eliminar estas fuentes de ingresos, como la exportación de narcóticos ilícitos, piedras preciosas u otros productos de alto valor, la paz es insostenible.

23. Los Estados vecinos pueden contribuir al problema permitiendo el paso de contrabando que alimenta el conflicto, sirviéndole de intermediarios o proporcionando bases a los combatientes. Para contrarrestar a estos vecinos que apoyan el conflicto, una operación de paz necesita el apoyo político, logístico y/o militar activo de una o más grandes potencias o de potencias

regionales importantes. Cuanto más ardua la operación más importante es este apoyo.

24. Entre otras variables de las que depende la dificultad del establecimiento de la paz están, en primer lugar, las fuentes del conflicto. Estas pueden ser de carácter económico (por ejemplo problemas de pobreza, distribución, discriminación o corrupción), político (una lucha desembozada por el poder), referirse a los recursos u otras cuestiones ambientales (como la competencia por escasos recursos hídricos), o pueden ser cuestiones étnicas, religiosas o relacionadas con graves atropellos de los derechos humanos. Los objetivos políticos y económicos pueden ser más fluidos y estar más abiertos al compromiso que los objetivos relacionados con la necesidad de recursos, las cuestiones étnicas o la religión. En segundo lugar, la complejidad de la tarea de negociar y establecer la paz tenderá a aumentar con el número de partes locales y la divergencia entre sus objetivos (por ejemplo, algunas pueden querer la unidad y otras, la separación). En tercer lugar, el número de víctimas y la magnitud de los desplazamientos de población y los daños de la infraestructura incidirán en el grado de resentimiento provocado por la guerra y, por lo tanto, en la dificultad de la reconciliación, que exige enfrentar las pasadas violaciones de los derechos humanos y el costo y la complejidad de la reconstrucción.

25. Una situación relativamente menos peligrosa — sólo dos partes decididas a lograr la paz, con objetivos en competencia pero congruentes, sin fuentes ilícitas de ingresos, con vecinos y protectores decididos también a lograr la paz— es bastante más propicia a la reconciliación. En situaciones menos propicias y más peligrosas —tres o más partes no todas igualmente empeñadas en lograr la paz, con distintos objetivos, fuentes independientes de ingresos y armas, y vecinos dispuestos a comprar, vender o permitir el tránsito de productos ilícitos— a menos que desempeñen su cometido con la competencia y eficiencia que la situación exige y estén firmemente respaldadas por las grandes potencias, las misiones de las Naciones Unidas no sólo ponen en peligro a su propia gente, sino también a la paz misma.

26. Es de vital importancia que los negociadores, el Consejo de Seguridad, quienes planifican la misión en la Secretaría y quienes participan en ella comprendan con cuál de estas situaciones políticomilitares se están enfrentando, cómo puede cambiar la situación bajo sus pies una vez que lleguen y qué es realista que se propongan hacer en caso de que cambie. Todas estas

consideraciones deben tenerse en cuenta en la estrategia de entrada de una operación y al decidir la cuestión básica de si una operación es viable y si tiene sentido intentarla.

27. En este contexto, es igualmente importante determinar hasta qué punto las autoridades locales quieren y pueden adoptar las decisiones políticas y económicas necesarias, aunque sean difíciles, y participar en el establecimiento de procesos y mecanismos para manejar las controversias internas y evitar la violencia o la reanudación del conflicto. Aunque una misión sobre el terreno y las Naciones Unidas tienen poco control sobre estos factores, este ambiente de cooperación es de importancia crítica para determinar el éxito de una operación de paz.

28. Cuando las operaciones de paz complejas se despliegan en el terreno, incumbe a su personal mantener un clima local de seguridad para la consolidación de la paz e incumbe al personal de consolidación de la paz la tarea de apoyar los cambios políticos, sociales y económicos que crean un ambiente seguro que pueda autoperpetuarse. Sólo si se crea este ambiente podrán las fuerzas de mantenimiento de la paz retirarse fácilmente, a menos que la comunidad internacional esté dispuesta a tolerar la reanudación del conflicto cuando lo hagan. La historia ha demostrado que el personal de mantenimiento de la paz y el personal de consolidación de la paz son aliados inseparables en las operaciones complejas: mientras que los encargados de la consolidación de la paz tal vez no puedan funcionar sin el apoyo del personal de mantenimiento de la paz, éste no tiene posibilidades de retirarse si los primeros no ejecutan su labor.

### **C. Consecuencias para las medidas preventivas**

29. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas cubrieron no más de un tercio de las situaciones de conflicto del decenio de 1990. Dado que ni siquiera mejorando mucho los mecanismos de creación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podrá el sistema de las Naciones Unidas responder con operaciones de este tipo en todos los casos de conflicto en todos los lugares, hay una necesidad acuciante de que las Naciones Unidas y sus Estados Miembros establezcan un sistema más eficaz para la prevención de conflictos a largo plazo. Claramente, la prevención es muy preferible para quienes, a falta de

ella, padecerían las consecuencias de la guerra, y es una opción menos costosa para la comunidad internacional que las acciones militares, el socorro humanitario de emergencia o la reconstrucción después de una guerra. Como observó el Secretario General en su reciente informe del Milenio (A/54/2000) “cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia es un paso adelante en pos de la prevención de los conflictos”. En muchos casos de conflicto interno, “la pobreza corre pareja con profundas diferencias étnicas o religiosas” cuando los derechos de las minorías “no se respetan lo suficiente [y] las instituciones de gobierno no incluyen debidamente a todos los grupos de la población”. Por consiguiente, en tales casos hay que adoptar estrategias de prevención a largo plazo “para promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estén representados todos los grupos ... Es necesario que cada grupo se convenza de que el Estado pertenece a todos”.

30. El Grupo desea encomiar al Grupo de Tareas sobre Paz y Seguridad de las Naciones Unidas por su labor en la esfera de la prevención a largo plazo, y en particular el concepto de que las entidades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deben observar los trabajos de desarrollo a través de una “lente de prevención de conflictos” y hacer de la prevención a largo plazo el punto de mira de su labor, adaptando a tal fin instrumentos tales como el Marco de Evaluación Común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

31. Para aumentar las posibilidades de que las Naciones Unidas se concentren cuanto antes en las posibles nuevas emergencias de carácter complejo, y por consiguiente en la prevención de conflictos a corto plazo, hace aproximadamente dos años los departamentos de la Sede que integran el Comité Ejecutivo de Paz y Desarrollo crearon el Marco Interinstitucional/Interdepartamental de Coordinación en el que ahora participan 10 departamentos, fondos, programas y organismos. El elemento activo, el Equipo del Marco se reúne mensualmente a nivel de directores para tomar decisiones relativas a las zonas de riesgo, programar reuniones de examen de países (o de situaciones) y determinar medidas preventivas. El mecanismo del Marco ha mejorado los contactos entre los departamentos, pero no ha acumulado conocimientos de manera más estructurada, y no hace planificaciones estratégicas. Esto puede haber contribuido a la dificultad que tiene la

Secretaría para convencer a los Estados Miembros de las ventajas de respaldar el compromiso que profesan con las medidas de prevención de conflictos a largo y corto plazo con el apoyo político y financiero necesario. Mientras tanto, las memorias anuales del Secretario General de 1997 y 1999 (A/52/1 y A/54/1) se concentraron concretamente en la prevención de conflictos. La Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict y la Asociación pro Naciones Unidas de los Estados Unidos de América, entre otras, también han aportado valiosos estudios sobre el tema. Además, más de 400 funcionarios de las Naciones Unidas han recibido formación sistemática en “alarma temprana” en la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas en Turín.

32. El fondo de la cuestión de la prevención a corto plazo está en el recurso a misiones de determinación de los hechos y otras iniciativas clave del Secretario General. Éstas, sin embargo, suelen tropezarse con dos impedimentos fundamentales. En primer lugar, está la preocupación comprensible y legítima de los Estados Miembros, especialmente los más pequeños y débiles de ellos, por la soberanía. Estas preocupaciones aumentan ante las iniciativas tomadas por otro Estado Miembro, especialmente un vecino más fuerte, o una organización regional dominada por uno de sus miembros. Un Estado que tropiece con dificultades internas suele estar dispuesto a aceptar sugerencias del Secretario General dada la independencia reconocida y la sólida base moral de su posición y en vista de la letra y el espíritu de la Carta que requiere que el Secretario General ofrezca su asistencia y espera del Estado Miembro que preste a las Naciones Unidas “toda clase de ayuda” tal como se indica, en particular, en el apartado 5) del Artículo 2 de la Carta. Las misiones de determinación de los hechos son un primer instrumento mediante el cual el Secretario General puede facilitar sus buenos oficios.

33. El segundo impedimento para las medidas eficaces de prevención de las crisis es la distancia entre las posiciones verbales y el apoyo financiero y político prestado a la prevención. La Asamblea del Milenio ofrece a todos los interesados la oportunidad de reevaluar su compromiso en este asunto y considerar las recomendaciones relativas a la prevención que figuran en el Informe del Milenio del Secretario General y en sus recientes observaciones ante la segunda sesión pública del Consejo de Seguridad sobre prevención de los conflictos. En ella, el Secretario General subrayó la necesidad de una colaboración más estrecha entre el

Consejo de Seguridad y otros órganos principales de las Naciones Unidas sobre cuestiones de prevención de conflictos, y maneras para colaborar más estrechamente con los participantes no estatales, incluido el sector empresarial, para contribuir a diluir o evitar conflictos.

#### **34. Resumen de las recomendaciones principales sobre medidas preventivas:**

a) **El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio y las observaciones que hizo ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre prevención de conflictos, en julio de 2000, y en particular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo —las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil— [a que enfrenten] esos retos de una manera más integrada”;**

b) **El Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5) del Artículo 2 de la Carta, de prestar “toda clase de ayuda” a estas actividades de las Naciones Unidas.**

#### **D. Consecuencias para la estrategia de consolidación de la paz**

35. El Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas han reconocido la importancia de la consolidación de la paz como parte integrante del éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz. A este respecto, el 29 de diciembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptó una declaración presidencial en la que alentó al Secretario General a que “estudiara la posibilidad de establecer estructuras para consolidar la paz después de los conflictos como parte de la labor que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas para lograr una solución duradera y pacífica de los conflictos...”. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en su propio informe de principios de 2000, subrayó la importancia de definir y determinar elementos relativos a la consolidación de la paz antes

de incorporarlos en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas, para facilitar el posterior examen por la Asamblea General del mantenimiento de su apoyo a elementos clave de la consolidación de la paz después de terminada una operación compleja.

36. Se puede establecer oficinas de apoyo a la consolidación de la paz u oficinas políticas de las Naciones Unidas a modo de medidas de seguimiento de otras operaciones de paz, como sucedió en Tayikistán o Haití, o a modo de iniciativas independientes, como en los casos de Guatemala o Guinea-Bissau. Estas oficinas contribuyen a apoyar la consolidación de la paz en los países después de los conflictos, trabajando con los gobiernos y con organizaciones no gubernamentales y complementando actividades ya en curso de desarrollo de las Naciones Unidas que se esfuerzan por permanecer independientes de las actividades políticas aun dirigiendo la asistencia a la fuente del conflicto.

37. Una consolidación de la paz eficaz requiere la participación activa de las partes locales, y esa participación debe ser de carácter multidimensional. En primer lugar, a todas las operaciones de mantenimiento de la paz se les debe dar la capacidad de mejorar claramente las vidas de las personas que se encuentran en su zona de misión, en un momento relativamente temprano de la vida de la misión. El jefe de la misión debe tener autoridad para aplicar un pequeño porcentaje de los fondos de la misión en “proyectos de efecto inmediato” dirigidos a producir mejoras reales en la calidad de la vida, a fin de contribuir a establecer la credibilidad de una nueva misión. El coordinador residente o el coordinador de asuntos humanitarios del equipo de las Naciones Unidas que existiera anteriormente en el país debe actuar de asesor principal en estos proyectos a fin de garantizar que los gastos sean eficaces y evitar los conflictos con otros programas de asistencia humanitaria o al desarrollo.

38. En segundo lugar, unas elecciones “libres e imparciales” deben considerarse parte de esfuerzos más amplios para fortalecer las instituciones de gobierno. Las elecciones sólo tendrán éxito en un ambiente en que una población que se recupera de la guerra acepta el resultado de la votación como mecanismo pertinente y creíble mediante el cual se representan sus opiniones sobre el gobierno. Las elecciones necesitan el apoyo de un proceso más amplio de democratización y consolidación de la sociedad civil que incluya una administración civil eficaz y una cultura de respeto a los derechos

humanos fundamentales, sin lo cual las elecciones se limitan a ratificar una tiranía de la mayoría o a derrocarla por la fuerza una vez que se haya marchado la operación de paz.

39. En tercer lugar, los instructores de policía civil de las Naciones Unidas no son consolidadores de la paz si se limitan a documentar —o a intentar desalentar con su presencia— comportamientos abusivos o inaceptables en cualquier otro sentido de los oficiales de la policía civil: es ésta una perspectiva tradicional y limitada de las capacidades de la policía civil. En la actualidad, las misiones pueden requerir que la policía civil se encargue de reformar, capacitar y reestructurar las fuerzas locales de policía de conformidad con normas internacionales de actividad policial democrática y respetuosa de los derechos humanos, y además tener la capacidad de responder con eficacia a situaciones de desorden civil, y tener capacidades de autodefensa. También los tribunales, a los que los oficiales de la policía local llevan a los presuntos criminales, y el sistema penal al que la ley entrega a los presos, deben ser políticamente imparciales y abstenerse de ejercer intimidaciones y presiones. Cuando las misiones de consolidación de la paz lo requieran, es necesario disponer de suficientes expertos judiciales internacionales, expertos penales, especialistas en derechos humanos y policías civiles para fortalecer las instituciones jurídicas. Cuando la justicia, la reconciliación y la lucha contra la impunidad lo requieran, el Consejo de Seguridad debe autorizar a estos expertos, así como a los investigadores penales y especialistas forenses pertinentes, a que prosigan la labor de detención y enjuiciamiento de las personas acusadas de crímenes de guerra en apoyo de los tribunales penales internacionales de las Naciones Unidas.

40. Aunque este planteamiento de equipo puede parecer evidente, en el pasado decenio las Naciones Unidas han tropezado con situaciones en que el Consejo de Seguridad ha autorizado el despliegue de varios millares de policías en una operación de mantenimiento de la paz pero se ha resistido al concepto de proporcionar a las mismas operaciones 20 ó 30 expertos en justicia penal. Además, la función moderna de la policía civil tiene que entenderse y desarrollarse mejor. En resumen, se requiere un cambio doctrinal en lo relativo a cómo concibe y utiliza la Organización a la policía civil en las operaciones de paz, así como en cuanto a la necesidad de un planteamiento de equipo dotado de los recursos necesarios para apoyar el imperio de la ley y res-

petar los derechos humanos mediante expertos judiciales, penales, en derechos humanos y de policía que trabajen juntos de manera coordinada y colegiada.

41. En cuarto lugar, el componente de derechos humanos de una operación de paz es crítico para una consolidación de la paz eficaz. El personal de derechos humanos de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel rector, por ejemplo, ayudando a aplicar un programa amplio de reconciliación nacional. Los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz no siempre han recibido el apoyo político y administrativo que requieren, sin embargo, ni otros componentes han entendido siempre sus funciones claramente. Por consiguiente, el grupo hace hincapié en la importancia de impartir formación al personal militar, de policía y al personal civil en cuestiones de derechos humanos y en las disposiciones pertinentes del derecho humanitario internacional. A este respecto, el Grupo encomia el Boletín del Secretario General de 6 de agosto de 1999, titulado “Respeto del derecho humanitario internacional por las fuerzas de las Naciones Unidas” (ST/SGB/1999/13).

42. En quinto lugar, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes —fundamental para la estabilidad inmediata después de los conflictos y para reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos— es una esfera en la que la consolidación de la paz hace una contribución directa a la seguridad pública y al orden público. Sin embargo, el objetivo básico del desarme, la desmovilización y la reintegración no se cumple a menos que se apliquen los tres elementos del programa. Los luchadores desmovilizados (que casi nunca se desarman por completo) tenderán a volver a una vida de violencia si no encuentran un medio de vida legítimo, es decir, si no se les “reintegra” a la economía local. El elemento de reintegración del desarme, la desmovilización y la reintegración se financia con recursos voluntarios, sin embargo, y muchas veces esta financiación ha estado muy por debajo de las necesidades.

43. El desarme, la desmovilización y la reintegración han sido una característica de las últimas 15 operaciones de mantenimiento de la paz de los pasados 10 años. Más de una docena de organismos y programas de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales financian estos programas. En parte debido a que son tantos los que participan en la planificación o en el apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración, ésta carece de un



centro de coordinación designado en el sistema de las Naciones Unidas.

44. Para que la consolidación de la paz sea eficaz también se requiere un centro de coordinación para coordinar las muchas actividades distintas que entraña la consolidación de la paz. A juicio del Grupo, la comunidad de donantes debe considerar a las Naciones Unidas el centro de coordinación de las actividades de consolidación de la paz. Para ello, es muy conveniente crear una capacidad institucional permanente y consolidada en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el Grupo considera que el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, en su calidad de convocador del CEPS, debe actuar como centro de coordinación para la consolidación de la paz. El Grupo también apoya los esfuerzos realizados por el Departamento de Asuntos Políticos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para fortalecer conjuntamente la capacidad de las Naciones Unidas en esta esfera, dado que, en efecto, la consolidación de la paz eficaz es un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto.

45. El Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Departamento de Asuntos de Desarme, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUR), el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas están representados en el CEPS; también ha sido invitado a participar el Grupo del Banco Mundial. El CEPS es el foro ideal para la formulación de estrategias de consolidación de la paz.

46. No obstante, hay que diferenciar entre formulación de estrategias y aplicación de tales estrategias, sobre la base de una división racional del trabajo entre los miembros del CEPS. A juicio del Grupo, el PNUD tiene posibilidades aún no aprovechadas en esta esfera y, en colaboración con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, y el Banco Mundial, ese Programa está bien situado para tomar la iniciativa en la aplicación de actividades de consolidación de la paz. Por consiguiente, el Grupo recomienda que el CEPS proponga al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas de desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar

programas en apoyo de esas estrategias. Ese plan también debe indicar los criterios para determinar en qué casos está justificado nombrar un enviado político superior o representante del Secretario General para aumentar la visibilidad y agudizar la orientación política de las actividades de consolidación de la paz en una región o país en particular que se recupera de un conflicto.

#### **47. Resumen de las recomendaciones principales sobre la consolidación de la paz:**

a) **Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del representante o del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país;**

b) **El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos;**

c) **El Grupo recomienda que los órganos legislativos consideren incluir los programas de desmovilización y reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de la paz complejas para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos;**

d) **El Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad delibere con el Secretario General y le recomiende un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.**

#### **E. Consecuencias para la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz**

48. El Grupo coincide en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza

únicamente en legítima defensa deben seguir siendo los principios fundamentales del mantenimiento de la paz. No obstante, la experiencia demuestra que en el contexto de las operaciones modernas de paz relacionadas con conflictos intraestatales o transnacionales, las partes locales pueden manipular el consentimiento de diversas maneras. Una parte puede dar su consentimiento a la presencia de las Naciones Unidas simplemente con el fin de ganar tiempo para reorganizar sus fuerzas y retirarlo cuando la operación de mantenimiento de la paz deje de servir para sus propósitos, o puede tratar de restringir la libertad de circulación de los integrantes de la operación, adoptar una política de incumplimiento sistemático de las disposiciones de un acuerdo o retirar por completo el consentimiento. Además, independientemente del empeño que demuestran los líderes de las partes en conseguir la paz, las fuerzas combatientes pueden estar sometidas a un control mucho menor que los ejércitos convencionales que participan en el mantenimiento de la paz y dividirse en facciones cuya existencia e incidencia no se previeran en el acuerdo de paz con arreglo al cual funciona la misión de las Naciones Unidas.

49. A lo largo del tiempo, han sido numerosas las ocasiones en que las Naciones Unidas no han podido resolver eficazmente esos problemas. No obstante, una de las premisas fundamentales del presente informe es que deben poder hacerlo. Una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito. Ello quiere decir que las unidades militares de las Naciones Unidas deben poder defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta. Las normas para entablar combate no deben limitar la acción de los contingentes a respuestas proporcionales sino que deben prever réplicas que sirvan para silenciar una fuente de fuego mortífero dirigida contra los contingentes de las Naciones Unidas o contra la población que éstos deben proteger y, en situaciones particularmente peligrosas, no deben obligar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.

50. Así pues, en esas operaciones, imparcialidad debe significar cumplimiento de los principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporización. En oca-

siones, las partes locales no están constituidas por elementos moralmente equiparables sino por un componente evidentemente agresor y otro evidentemente agredido, y el personal de mantenimiento de la paz puede no sólo tener una justificación operacional para utilizar la fuerza sino también verse moralmente obligado a hacerlo. El genocidio ocurrido en Rwanda alcanzó esas dimensiones en parte porque la comunidad internacional no utilizó la operación que ya existía sobre el terreno en ese país para hacer frente al obvio agente maléfico. Posteriormente, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1296 (2000), estableció que los ataques dirigidos deliberadamente contra la población civil en los conflictos armados y la denegación del acceso del personal humanitario a la población civil afectada por la guerra pueden constituir en sí mismos amenazas para la paz y la seguridad internacionales, y por lo tanto provocar la acción del Consejo de Seguridad. Si ya hay sobre el terreno una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, puede corresponderle a ella función de llevar a cabo esas acciones y debe estar preparada.

51. Por otra parte, ello significa que la Secretaría no debe aplicar las hipótesis de planificación más favorables a situaciones en que históricamente los agentes locales hayan demostrado el peor comportamiento. Significa también que en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza. Y significa además que las fuerzas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y resultar más costosas, pero al mismo tiempo deben representar una verdadera amenaza disuasiva, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, características tradicionales del mantenimiento de la paz. Las fuerzas de las Naciones Unidas que intervinieran en operaciones complejas deberían tener un tamaño y una configuración que no dejaran lugar a dudas en la mente de posibles partes en el conflicto sobre cuál de los dos enfoques había adoptado la Organización. Y debería proporcionarse a esas fuerzas la información local y demás condiciones necesarias para construir una defensa contra los oponentes violentos.

52. La disposición de los Estados Miembros a aportar contingentes a una operación convincente de este tipo lleva aparejada también la disposición a aceptar el riesgo de que se produzcan víctimas en cumplimiento del mandato. Desde las misiones difíciles de mediados de los años 90, ha aumentado la resistencia a aceptar ese riesgo, en parte porque los Estados Miembros son

capaces de determinar en qué los beneficiaría asumir el riesgo y en parte porque pueden no conocer bien los propios riesgos. Así pues, al pedir que los Estados aporten contingentes, el Secretario General debe poder transmitir qué redundaría en beneficio de los países que aportan contingentes y, ciertamente, de todos los Estados Miembros que se haga frente y se resuelva el conflicto en cuestión, aunque sólo sea como parte de la labor amplia de establecer la paz que incumbe a las Naciones Unidas. Al hacerlo, el Secretario General debería facilitar a los países que pudieran aportar contingentes una evaluación de los riesgos en que se expusiera en qué consiste el conflicto y cuáles serían los requisitos de la paz, se describiera la capacidad y los objetivos de las partes locales y se indicaran los recursos financieros independientes de que dispondrían, así como las consecuencias de esa capacidad financiera para el mantenimiento de la paz. El Consejo de Seguridad y la Secretaría deberían también convencer a los países que aportan contingentes de que la estrategia y el planteamiento de las operaciones de las misiones nuevas son sólidos y que enviarán contingentes o policía a una misión eficaz encabezada por dirigentes competentes.

53. El Grupo reconoce que las Naciones Unidas no se dedican a la guerra. Cuando ha hecho falta intervenir activamente, siempre se ha confiado esa acción a coaliciones de Estados dispuestos a hacerlo, con la autorización del Consejo de Seguridad, en cumplimiento del Capítulo VII de la Carta.

54. En la Carta se promueve claramente la cooperación con organizaciones regionales y subregionales para resolver los conflictos y establecer y mantener la paz y la seguridad. Las Naciones Unidas participan activamente y con éxito en numerosos programas de cooperación para la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz, la organización de elecciones y la asistencia electoral, la vigilancia de los derechos humanos y la realización de labores humanitarias sobre el terreno, así como otras actividades de consolidación de la paz en diversas partes del planeta. No obstante, en lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz, parece oportuno actuar con cautela porque los recursos y la capacidad militar están distribuidos de manera desigual en el mundo y los contingentes que se encuentran en las zonas más propensas a las crisis suelen estar menos preparados para hacer frente a las demandas del mantenimiento de la paz moderno que los de otros lugares. Si se proporcionara capacidad, equipo, apoyo logístico y otros recursos a las organiza-

ciones regionales y subregionales, se podría habilitar a personal de mantenimiento de la paz de todas las regiones para que participara en las operaciones de las Naciones Unidas o estableciera operaciones regionales sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad.

**55. Resumen de la recomendación principal sobre la teoría y la estrategia del mantenimiento de la paz: una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia.**

## **F. Mandatos claros, convincentes y viables**

56. Como órgano político, el Consejo de Seguridad procura lograr el consenso, aunque puede adoptar decisiones sin que exista unanimidad. Pero las concesiones necesarias para llegar al consenso pueden ir en detrimento de la especificación, y la ambigüedad resultante puede tener consecuencias graves sobre el terreno si el mandato es objeto de interpretaciones diversas por los distintos elementos de una operación de paz, o si los agentes locales perciben que el empeño del Consejo en lograr la paz no es total y los contendientes se ven así alentados. La ambigüedad puede también disimular diferencias que se manifiesten más adelante, bajo la presión de la crisis, e impidan una actuación urgente del Consejo. Si bien el Grupo reconoce que en muchas ocasiones hacer concesiones políticas resulta útil, en este caso se decanta por la claridad, en especial cuando se trate de operaciones que se desplieguen en circunstancias peligrosas. El Grupo insta al Consejo a que, en lugar de enviar una operación a una situación peligrosa con instrucciones poco claras, se abstenga de establecer esa misión.

57. Con frecuencia las operaciones de paz de las Naciones Unidas empiezan a cobrar forma cuando los negociadores de un acuerdo de paz contemplan la posibilidad de que la Organización haga cumplir ese acuerdo. Aunque los negociadores de la paz (encargados de su establecimiento) pueden ser profesionales

competentes en su ámbito, es mucho menos probable que conozcan en detalle las necesidades operacionales de los soldados, los policías, el personal de socorro o los asesores electorales de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Y los negociadores no relacionados con las Naciones Unidas pueden tener incluso menos conocimientos de esas necesidades. Sin embargo, en los últimos años, la Secretaría se ha visto obligada a ejecutar mandatos que se elaboraron en otro lugar y que le llegaron por conducto del Consejo de Seguridad con cambios menores.

58. El Grupo considera que la Secretaría debe hacer entender al Consejo de Seguridad que, antes de que el Consejo encargue a fuerzas dirigidas por las Naciones Unidas la aplicación de acuerdos de cesación del fuego o de paz, deben cumplirse ciertas condiciones mínimas entre ellas la posibilidad de que en las negociaciones de paz haya presentes asesores-observadores; que todo acuerdo se ajuste a las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos y al derecho humanitario; y que las labores que desempeñen las Naciones Unidas sean viables operacionalmente —con el requisito explícito de que reciban apoyo local— y contribuyan a resolver las causas del conflicto o a instaurar las condiciones necesarias para que lo hagan otros. Puesto que los negociadores sólo pueden contar con asesoramiento adecuado si se conoce detalladamente la situación imperante sobre el terreno, el Secretario General debería estar facultado para consignar los recursos del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz necesarios para realizar un estudio preliminar en la zona de la posible misión.

59. Al informar al Consejo sobre las necesidades de las misiones, la Secretaría no debe indicar el tamaño de la fuerza ni los niveles de recursos que suponga serán políticamente aceptables para el Consejo. Ejerciendo una autocensura de ese tipo, la Secretaría se expone a sí misma y a la misión no sólo al fracaso sino a convertirse en chivo expiatorio del fracaso. Aunque presentar y justificar unas estimaciones de planificación que se ajusten a normas operacionales elevadas puede reducir la probabilidad de que se lleve a cabo una operación, no debe hacerse creer a los Estados Miembros que están haciendo algo útil para los países en dificultades cuando, dotando a las misiones de recursos insuficientes, en realidad pueden estar dando su consentimiento a un desperdicio de recursos humanos, tiempo y dinero.

60. Además, el Grupo considera que, hasta que el Secretario General no obtenga compromisos firmes de los Estados Miembros de que aportarán los contingentes que considere necesarios para llevar a cabo la operación, ésta no debe iniciarse. Desplegar parcialmente unas fuerzas incapaces de consolidar una paz frágil, primero haría aumentar las esperanzas de una población sumida en un conflicto o que se está recuperando de una guerra, para luego defraudar esas esperanzas y socavar la credibilidad de las Naciones Unidas en su conjunto. En esas circunstancias, el Grupo considera que el Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución que prevea el despliegue de un número elevado de contingentes en una operación nueva de mantenimiento de la paz hasta que el Secretario General esté en condiciones de confirmar que ha obtenido de los Estados Miembros el compromiso de aportar los contingentes necesarios.

61. Las posibilidades de que ocurran esos desajustes, pueden reducirse por varios medios, entre ellos aumentando la coordinación y las consultas entre los países que puedan aportar contingentes y los miembros del Consejo de Seguridad durante el proceso de formulación del mandato. El asesoramiento de los países que aportan contingentes al Consejo de Seguridad podría institucionalizarse creando órganos subsidiarios especiales del Consejo, tal como se prevé en el Artículo 29 de la Carta. Como norma, debería invitarse a los Estados Miembros que aportan unidades militares constituidas a una operación determinada a asistir a las sesiones informativas que ofrece la Secretaría al Consejo de Seguridad referentes a crisis que afecten a la seguridad y protección del personal de la misión o a algún cambio o nueva interpretación del mandato de la misión en relación con el uso de la fuerza.

62. Por último, el deseo del Secretario General de ampliar la protección de los civiles afectados por conflictos armados y las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con el fin de facultar explícitamente al personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para proteger a los civiles que se encuentren en situaciones de conflicto son novedades positivas. Sin duda, el personal de mantenimiento de la paz —contingentes o policía— que presencia actos de violencia contra civiles debería estar autorizado para poner fin a esos actos, de acuerdo con sus medios, en aplicación de los principios básicos de las Naciones Unidas y, como se indica en el informe de la Comisión Independiente de Investigación sobre Rwanda, en consonancia con “la percepción y la expectativa de

percepción y la expectativa de protección creada por la presencia misma [de la operación]" (véase S/1999/1257, pág. 54).

63. No obstante, el Grupo duda de que un mandato general en este ámbito sea convincente y viable. Actualmente, en las zonas donde las Naciones Unidas tienen establecidas misiones hay centenares de millares de civiles susceptibles de convertirse en víctimas de actos de violencia, y las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas en este momento no podrían proteger más que a una parte pequeña de ellos, aunque se les ordenara que lo hicieran. Prometer una ampliación de esa protección crea unas expectativas muy elevadas. La enorme diferencia que puede existir entre el objetivo deseado y los recursos disponibles para alcanzarlo, aumenta las posibilidades de que persista la decepción respecto de la actuación de las Naciones Unidas en este ámbito. Si una operación recibe el mandato de proteger a los civiles, debe también recibir los recursos específicos necesarios para cumplir ese mandato.

#### **64. Resumen de las recomendaciones principales para establecer mandatos claros, convincentes y viables:**

a) **El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables;**

b) **El Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General haya obtenido de los Estados Miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz;**

c) **Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción;**

**d) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que éste necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Consejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.**

### **G. Reunión de información, análisis y planificación estratégica**

65. Si se adopta un enfoque estratégico de la prevención de conflictos y del mantenimiento de la paz y su consolidación por las Naciones Unidas, los principales departamentos de ejecución en materia de paz y seguridad de la Secretaría habrán de colaborar más estrechamente. Con tal fin, necesitarán instrumentos más eficaces para reunir y analizar la información pertinente y proporcionar apoyo al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, el supuesto órgano de adopción de decisiones de alto nivel en cuestiones de paz y seguridad.

66. Ese Comité es uno de los cuatro comités ejecutivos "sectoriales" establecidos en el plan inicial de reforma que formuló el Secretario General a principios de 1997 (véase A/51/829, secc. A). También se establecieron los Comités de Asuntos Económicos y Sociales, Operaciones para el Desarrollo y Asuntos Humanitarios. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos forma parte de los cuatro comités. La función de esos comités es "facilitar una gestión más concertada y coordinada" entre los departamentos competentes, para lo cual se les otorgaron "facultades tanto ejecutivas como de coordinación". El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, ha promovido el intercambio de información y la cooperación entre departamentos, pero todavía no se ha convertido en el órgano de adopción de decisiones que se preveía en las reformas de 1997, y así lo reconocen sus integrantes.

67. El actual tamaño de la plantilla y las exigencias del trabajo en el ámbito de la paz y la seguridad prácticamente impiden a los departamentos planificar sus políticas. Aunque la mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo cuentan con dependencias de políticas o de planificación, tienden a verse obligados a dedicarse

a cuestiones inmediatas. Sin embargo, si la Secretaría carece de capacidad de generación de conocimientos y analítica, seguirá siendo una institución de respuesta, incapaz de adelantarse a los acontecimientos, y el Comité Ejecutivo no podrá desempeñar la función para la cual fue creado.

68. El Secretario General y los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad necesitan que en la Secretaría haya un sistema profesional para acumular conocimientos sobre las situaciones de conflicto, difundir esos conocimientos a un número amplio de usuarios, realizar análisis de políticas y formular estrategias a largo plazo. En este momento no existe ese sistema. El Grupo propone que se cree con el nombre de Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad.

69. La mayor parte de esa Secretaría debería constituirse consolidando las diversas dependencias departamentales encargadas de realizar análisis de políticas y de información en materia de paz y seguridad, como la Dependencia de Análisis de Políticas y el Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Dependencia de Planificación de Políticas del Departamento de Asuntos Políticos, la Dependencia de Formulación de Políticas (o partes de ésta) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y la Sección de Supervisión y Análisis de los Medios de Información del Departamento de Información Pública.

70. Sin embargo, haría falta personal adicional que aportara a esa Secretaría los conocimientos inexistentes en el sistema o que no pueden obtenerse mediante las estructuras actuales. El personal nuevo incluiría un jefe (con categoría de director), un equipo reducido de analistas militares, expertos en policía y analistas de sistemas de información muy calificados, que se encargarían de gestionar el diseño y mantenimiento de las bases de datos de la Secretaría y de hacerlas accesibles tanto a la Sede como a las oficinas y misiones sobre el terreno.

71. Con la Secretaría deberían colaborar estrechamente la Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina del Secretario General, la División de Respuesta de Emergencia del PNUD, la Dependencia de Consolidación de la Paz (véanse párrs. 239 a 243 *infra*), la Dependencia de Análisis de la Información de la OCAH (que se encarga del sitio Relief Web de Internet), las oficinas de enlace de la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Nueva York, la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas, y la Subdivisión de Análisis, Bases de Datos e Información del Departamento de Asuntos de Desarme. Se debería invitar al Grupo del Banco Mundial a mantenerse en contacto por conducto de los elementos adecuados, como la Unidad de Situaciones Posteriores a los Conflictos del propio Banco.

72. En cuanto servicio común, la Secretaría de Información y Análisis Estratégico sería de utilidad, tanto a corto como a largo plazo, para los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad. Facilitaría la función cotidiana de presentación de informes del Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz generando actualizaciones de las actividades de las misiones y de los acontecimientos mundiales pertinentes sobre la base de todo tipo de fuentes. Podría señalar a la atención del Comité Ejecutivo una crisis en gestación e informarle al respecto mediante técnicas modernas de presentación. Podría actuar como centro de coordinación de análisis oportunos de cuestiones temáticas intersectoriales y de preparación de informes sobre esas cuestiones destinados al Secretario General. Por último, teniendo en cuenta la combinación de misiones, crisis, intereses de los órganos legislativos y aportaciones de los miembros del Comité Ejecutivo de cada momento, la Secretaría podría proponer y gestionar el programa de trabajo del propio Comité Ejecutivo, proporcionar apoyo a sus deliberaciones y contribuir a transformarlo en el órgano de adopción de decisiones que se había previsto en las reformas iniciales del Secretario General.

73. La Secretaría de Información y Análisis Estratégico podría aprovechar los conocimientos disponibles dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para ajustar sus análisis de lugares y circunstancias concretos. Podría proporcionar al Secretario General y a los miembros del Comité Ejecutivo evaluaciones unificadas de las iniciativas de las Naciones Unidas y de otras entidades encaminadas a hacer frente a las causas y las manifestaciones de conflictos ya desencadenados o inminentes, y debería estar en condiciones de evaluar la utilidad potencial —y las consecuencias— de un aumento de la participación de las Naciones Unidas. Podría proporcionar la información básica de referencia para la labor inicial de los equipos de tareas integrados de misión que recomienda el Grupo (véanse párrs. 198

a 217), para que se ocupen de planear y proporcionar apoyo al establecimiento de operaciones de paz, y seguir facilitando análisis y gestionando la corriente de información entre las misiones y el Equipo de Tareas una vez se haya establecido la misión.

74. La Secretaría de Información y Análisis Estratégico debería crear, mantener y utilizar bases de datos compartidas e integradas que con el tiempo sustituyeran a los numerosos telegramas codificados, los informes diarios sobre la situación, las transmisiones diarias de noticias y las conexiones oficiosas con colegas bien informados que actualmente utilizan los funcionarios encargados y los responsables de la adopción de decisiones para mantenerse al corriente de los sucesos que van ocurriendo en sus ámbitos de actuación. Con las salvaguardias adecuadas, esas bases de datos podrían ponerse a disposición de los usuarios de una intranet de operaciones de mantenimiento de la paz (véanse párrs. 255 y 256 *infra*), tanto de la Sede como de las operaciones sobre el terreno, utilizando unos servicios comerciales de comunicaciones de banda ancha cada vez más económicos. Además, contribuirían a revolucionar el modo en que las Naciones Unidas acumulan conocimientos y analizan cuestiones vitales de paz y seguridad. Con el tiempo, la Secretaría de Información y Análisis Estratégico debería también sustituir al mecanismo del marco de coordinación.

**75. Resumen de las principales recomendaciones sobre información y análisis estratégico: el Secretario General debe crear una entidad, que se denominará la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo; la entidad será administrada por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a quienes presentará sus informes.**

## **H. El reto que plantea la administración civil de transición**

76. Hasta mediados de 1999, las Naciones Unidas habían realizado apenas unas pocas operaciones sobre el terreno con elementos de dirección y supervisión de la administración civil. En junio de 1999, sin embargo, se encomendó a la Secretaría el establecimiento de una administración civil de transición en Kosovo, y tres meses más tarde en Timor Oriental. Los esfuerzos

de las Naciones Unidas por establecer y dirigir esas operaciones forman parte del telón de fondo del presente informe sobre el que se presentan las descripciones relativas al despliegue rápido y a la estructura y dotación de personal de la Sede.

77. Estas operaciones tienen problemas y responsabilidades que no son comunes de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Ningún otro tipo de operación debe establecer y hacer cumplir la ley, crear servicios y reglamentos de aduana, fijar y recaudar impuestos comerciales y personales, atraer inversiones extranjeras, resolver controversias relativas a derechos de propiedad e indemnizaciones por daños de guerra, reconstruir y prestar todos los servicios públicos, crear un sistema bancario, administrar escuelas y pagar los sueldos a los maestros, y recoger la basura, todo ello en una sociedad dañada por la guerra y utilizando contribuciones voluntarias, ya que los presupuestos prorrateados, aun para esas misiones de “administración de transición”, no prevén la financiación de los gastos de la administración local. Además de realizar esas tareas, estas misiones deben también tratar de reconstruir la sociedad civil y promover el respeto de los derechos humanos en lugares donde el dolor es generalizado y los rencores son profundos.

78. Además de esos problemas, se plantea también la cuestión más importante de si las Naciones Unidas deben inmiscuirse en esos asuntos y, en caso afirmativo, si éstos se deben considerar como un elemento de las operaciones de paz o si deben estar a cargo de alguna otra entidad. Si bien es posible que el Consejo de Seguridad no vuelva a encargar a las Naciones Unidas una administración civil de transición, tampoco se esperaba que lo hiciera respecto de Kosovo o Timor Oriental. Los conflictos internos de los Estados continúan y es difícil saber si habrá inestabilidad en el futuro, de modo que, pese a una evidente ambivalencia en cuanto a la administración civil entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y dentro de la Secretaría, es posible que en el futuro haya que establecer otras misiones de ese tipo, y también con carácter urgente. Así pues, la Secretaría se ve enfrentada a un dilema desagradable: partir del supuesto de que toda administración de transición es una responsabilidad transitoria, no prepararse para otras misiones de este tipo, y arriesgarse a que su desempeño no sea satisfactorio si se ve involucrada otra vez en estas actividades, o prepararse como corresponde y esperar que se le encarguen misiones de ese tipo con más frecuencia precisamente porque está

preparada para ello. Por cierto, si la Secretaría prevé que tendrá que establecer administraciones de transición en el futuro como actividad ordinaria más que de excepción, habrá que establecer un centro especializado y con responsabilidades bien definidas para realizar esas tareas en alguna parte del sistema de las Naciones Unidas. Mientras tanto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe continuar apoyando esta función.

79. Entretanto, hay que resolver una cuestión apremiante en la esfera de la administración civil de transición, que es la cuestión de la “ley aplicable”. En los dos lugares en donde las operaciones de las Naciones Unidas comprenden actualmente actividades para hacer cumplir la ley, se determinó que no había sistemas jurídicos y judiciales locales, o que éstos no estaban actualizados o que eran objeto de intimidación por elementos armados. Además, en ambos lugares los grupos clave considerados como las víctimas de los conflictos habían puesto en tela de juicio o rechazado los sistemas jurídico y legislativo existentes antes del conflicto.

80. Aun en los casos en que la elección del código jurídico local resulta clara, sin embargo, el equipo de justicia de una misión debe primero estudiar ese código y sus procedimientos conexos lo suficientemente bien como para enjuiciar y sentenciar casos en los tribunales. En razón de las diferencias de idioma, cultura, costumbres y experiencia, el proceso de aprendizaje puede fácilmente tomar seis meses o más. Por el momento, las Naciones Unidas no tienen respuesta al problema de qué debe hacer una operación de administración transitoria mientras su equipo de derecho y orden público avanza lentamente en el camino del aprendizaje. Las facciones políticas locales poderosas pueden aprovechar el período de aprendizaje para establecer sus propias administraciones paralelas, y de hecho lo han aprovechado, y los sindicatos de delincuentes explotan con placer todas las debilidades que encuentran en los sistemas jurídico o de represión.

81. La labor de estas misiones hubiera sido mucho más sencilla si hubieran contado con un modelo común de justicia de las Naciones Unidas que les hubiese permitido aplicar un código jurídico interino con el que el personal de la misión estuviese familiarizado, mientras se resolvía la cuestión de la “ley aplicable”. Actualmente no hay actividades en curso en las oficinas jurídicas de la Secretaría en relación con esta cuestión, pero las entrevistas realizadas con investigadores indican que se están logrando algunos avances en este sen-

tido fuera del sistema de las Naciones Unidas, haciendo hincapié en los principios, las directrices, los códigos y los procedimientos contenidos en varias docenas de convenciones y declaraciones internacionales relativas a los derechos humanos y al derecho humanitario, así como en directrices para la policía, los fiscales y los sistemas penales.

82. Esas investigaciones apuntan al establecimiento de un código que contenga los elementos básicos del derecho y de los procedimientos para que una operación de administración de transición pueda aplicar las garantías procesales utilizando juristas internacionales y normas internacionalmente acordadas cuando se trate de delitos como asesinatos, violación, incendio premeditado, secuestro y agresión grave. Es probable que las leyes sobre la propiedad queden fuera de un “código modelo” de ese tipo, pero una operación de administración de transición podría por lo menos enjuiciar a los que incendian las casas de sus vecinos mientras se resuelve el problema de los derechos sobre la propiedad.

**83. Resumen de las recomendaciones principales sobre la administración civil de transición: el Grupo recomienda que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.**

### **III. Capacidad de las Naciones Unidas para desplegar operaciones rápida y eficazmente**

84. Muchos observadores han preguntado por qué las Naciones Unidas demoran tanto en desplegar plenamente las operaciones después que el Consejo de Seguridad las aprueba por una resolución. Esta situación obedece a varias causas. Las Naciones Unidas no tienen un ejército permanente, y no cuentan con una fuerza de policía permanente concebida para actuar sobre el terreno. No hay ninguna plana mayor de reserva; mientras la situación no reviste carácter urgente no inicia la selección de candidatos a representantes



especiales del Secretario General y jefes de misión, comandantes de fuerzas, comisionados de policía, directores de administración y otros directores. El sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas existente para facilitar la posible aportación por los gobiernos de expertos militares, de policía y civiles todavía no constituye una fuente fiable de recursos. Las existencias de equipo esencial reciclado de las grandes misiones de mediados del decenio de 1990 almacenadas en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) se han agotado debido al gran aumento del número de misiones, y todavía no se cuenta con un instrumento presupuestario que permita reconstituirlo rápidamente. El proceso de adquisición para operaciones de mantenimiento de la paz no siempre puede conciliar sus responsabilidades financieras y el logro de la eficacia en función del costo con las necesidades apremiantes de la operación en cuanto a oportunidad y credibilidad. Se ha reconocido hace ya mucho tiempo la necesidad de contar con arreglos permanentes para la contratación del personal civil necesario en los sectores sustantivos y de apoyo, pero todavía no se ha hecho nada por satisfacerla. Por último, el Secretario General carece de gran parte de la autoridad que se necesita para adquirir, contratar y ubicar los bienes y las personas necesarios para desplegar una operación rápidamente antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución de establecerla, por más probable que pueda parecer esa operación.

85. En resumen, hay actualmente muy pocos elementos básicos para que las Naciones Unidas puedan adquirir y desplegar rápidamente los recursos humanos y materiales necesarios para montar una operación de paz compleja en el futuro.

### **A. Definición de “despliegue rápido y eficaz”**

86. Las deliberaciones del Consejo de Seguridad, los informes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los insumos aportados al Grupo por las misiones sobre el terreno, la Secretaría y los Estados Miembros concuerdan en la necesidad de que las Naciones Unidas refuercen significativamente la capacidad para desplegar nuevas operaciones sobre el terreno en forma rápida y eficaz. Para fortalecer estas capacidades, las Naciones Unidas deben acordar primero los parámetros básicos para definir qué se entiende por “rapidez” y “eficacia”.

87. Las primeras seis a 12 semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cesación del fuego o de paz suelen ser las más críticas a los efectos de establecer una paz duradera y dar crédito a la entidad encargada de mantener la paz. La credibilidad y el impulso político que se pierden durante este período suelen ser difíciles de recuperar. Por consiguiente, los calendarios del despliegue se deben ajustar a esta situación. Ahora bien, el despliegue rápido de expertos militares, civiles y de policía civil no ayudará a solidificar una paz frágil y establecer la credibilidad de una operación si ese personal no está equipado para cumplir su función. Para actuar con eficacia, el personal de las misiones necesita pertrechos (apoyo logístico y equipo), financiación (efectivo para adquirir bienes y servicios) información (capacitación y orientación), una estrategia operacional y, para operaciones desplegadas en circunstancias inciertas, un “centro de gravedad” militar y político que permita prever y superar las dudas de una o más partes en cuanto a asumir el riesgo de embarcarse en un proceso de paz.

88. Los plazos para el despliegue rápido y eficaz naturalmente habrán de variar en función del entorno político-militar, que es distinto en cada situación posterior a un conflicto. No obstante, el primer paso para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas de efectuar despliegues rápidos debe ser un acuerdo sobre las normas a las que debe apuntar la Organización. Dado que todavía no existen esas normas, el Grupo propone que las Naciones Unidas desarrollen las capacidades operacionales para desplegar plenamente operaciones de mantenimiento de la paz “tradicionales” dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y operaciones complejas de mantenimiento de la paz dentro de los 90 días. En este último caso, la sede de la misión debe estar totalmente instalada y funcionando dentro de los 15 días.

89. Para poder cumplir estos plazos, la Secretaría necesitaría contar con uno de los siguientes elementos, o con una combinación de ellos: a) reservas permanentes de expertos militares, civiles y de policía civil, equipo y financiación; b) capacidades extremadamente fiables de reserva que se puedan utilizar inmediatamente; o c) un plazo suficiente para adquirir estos recursos, lo que implica la capacidad para prever, planificar y asumir obligaciones respecto de posibles nuevas misiones con varios meses de antelación. Unas cuantas de las recomendaciones del Grupo tienen por objeto reforzar las capacidades analíticas de la Secretaría y ajustarlas al

proceso de planificación de la misión a fin de ayudar a las Naciones Unidas a prepararse mejor para posibles nuevas operaciones. Ahora bien, ni el estallido de la guerra ni la concertación de la paz se pueden predecir siempre con mucha antelación. De hecho, la experiencia ha mostrado que este no suele ser el caso. Así pues, la Secretaría debe estar en condiciones de mantener un cierto nivel genérico de preparación, mediante el establecimiento de nuevas capacidades de reserva y el mejoramiento de las capacidades existentes, a fin de estar preparada para situaciones imprevistas.

90. Muchos Estados Miembros se han manifestado en contra de establecer un ejército o una fuerza de policía permanentes de las Naciones Unidas, han rechazado la idea de concertar acuerdos permanentes fiables, han advertido del peligro de incurrir en gastos financieros para establecer una reserva de equipo o han desalentado a la Secretaría de iniciar la planificación de cualquier operación potencial antes de que el Secretario General haya recibido la autoridad legislativa específica para hacerlo a raíz de una crisis. En estas circunstancias, las Naciones Unidas no pueden desplegar operaciones “rápida y eficazmente” en los plazos sugeridos. El análisis que sigue apoya la idea de que por lo menos algunas de estas circunstancias deben cambiar para que sea posible efectuar despliegues rápidos y efectivos.

**91. Resumen de las principales recomendaciones sobre determinación de los plazos para el despliegue: por “capacidad de despliegue rápido y eficaz” las Naciones Unidas deben entender la capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar plenamente operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.**

## **B. Dirección efectiva de la misión**

92. Una dirección efectiva y dinámica puede representar la diferencia entre una misión coherente con una gran eficacia y motivación aun en circunstancias adversas, y una que lucha por mantener cualquiera de esos atributos. Es decir, el resultado de toda la misión puede depender mucho del carácter y la habilidad de los que la dirigen.

93. Desde el punto de vista de esta función crítica, hay mucho margen para mejorar el criterio utilizado actualmente por las Naciones Unidas para seleccionar, designar, capacitar y apoyar a la plana mayor de sus misiones. Se mantienen listas oficiosas de posibles candidatos. Los representantes y representantes especiales del Secretario General, jefes de misión, los comandantes de las fuerzas, los comisionados de policía civil y sus respectivos adjuntos pueden no ser seleccionados hasta poco antes de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad por la que se establece una nueva misión, o hasta después de aprobada. Estos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos quizá no se conozcan antes de llegar a la zona de la misión, tras unos pocos días de reuniones introductorias con funcionarios de la Sede. Estos dirigentes reciben mandatos genéricos en los que se describen sus funciones y responsabilidades generales, pero rara vez parten de la Sede con orientaciones operacionales o de política específicas de la misión. Inicialmente, al menos, deben determinar ellos mismos la forma en que ejecutarán el mandato del Consejo de Seguridad y harán frente a los posibles obstáculos a su ejecución. Deben desarrollar una estrategia para ejecutar el mandato y al mismo tiempo tratar de establecer el centro de gravedad político y militar de la misión y sostener un proceso de paz potencialmente frágil.

94. El examen de los aspectos políticos que influyen en la selección pueden hacer un poco más comprensible este proceso. Las consideraciones políticas delicadas que suelen plantearse en una nueva misión pueden impedir al Secretario General el escrutinio de posibles candidatos con mucha antelación al establecimiento de la misión. Al seleccionar a sus representantes o representante especial u otros jefes de misión, el Secretario General debe tener en cuenta las opiniones de los miembros del Consejo de Seguridad, los Estados de la región y las partes locales, ya que un representante o representante especial debe contar con la confianza de cada una de estas partes para poder actuar con eficacia. La elección de uno o más representantes especiales adjuntos del Secretario General puede verse influenciada por la necesidad de lograr una distribución geográfica en la plana mayor de la misión. Las nacionalidades del comandante de la fuerza, el comisionado de policía y sus adjuntos deben reflejar la composición de los contingentes militares y de policía, y deben también tener en cuenta las sensibilidades políticas de las partes locales.

95. Aunque las consideraciones políticas y geográficas son legítimas, a juicio del Grupo en la elección de la plana mayor de la misión se debe dar por lo menos igual prioridad a la experiencia y las aptitudes administrativas. Sobre la base de las experiencias personales de varios de sus miembros en dirección de operaciones sobre el terreno, el Grupo aceptó la necesidad de reunir a los miembros del grupo de dirección de una misión lo más pronto posible, de modo que juntos puedan ayudar a establecer el concepto de las operaciones, y determinar su plan de apoyo, su presupuesto y sus necesidades de personal.

96. A fin de que el proceso de selección comience lo antes posible, el Grupo recomienda que el Secretario General compile, de manera sistemática y con aportaciones de los Estados Miembros, una lista amplia de posibles representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía y posibles adjuntos, así como candidatos a jefes de otros componentes sustantivos de una misión, que represente una distribución geográfica amplia y equitativa desde el punto de vista del género. Esa base de datos facilitaría la pronta identificación del grupo de dirección.

97. La Secretaría debería, como práctica normal, proporcionar a la plana mayor de la misión orientación estratégica y planes para prever y superar los obstáculos que se opongan a la ejecución del mandato y, cuando sea posible, formular esas orientaciones y esos planes junto con el grupo de dirección de la misión. El grupo de dirección debe también celebrar amplias consultas con los equipos en los países residentes de las Naciones Unidas y con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona de la misión a fin de ampliar y profundizar sus conocimientos sobre la localidad, que son fundamentales para aplicar una estrategia amplia de transición entre la guerra y la paz. El coordinador residente del equipo del país debe ser incluido con más frecuencia en el proceso oficial de planificación de misiones.

98. El Grupo entiende que siempre debe haber por lo menos un miembro del equipo de gestión superior de una misión con experiencia pertinente en las Naciones Unidas, de preferencia en una misión sobre el terreno y en la Sede. Esta persona facilitaría la labor de los miembros del equipo de gestión de fuera del sistema de las Naciones Unidas, lo que permitiría acortar el tiempo necesario para que se familiarizaran con las normas, los reglamentos, las políticas y los métodos de trabajo de la Organización, y pudieran resolver el tipo de

cuestiones que no se pueden prever en la capacitación previa al despliegue.

99. El Grupo toma nota del precedente de nombrar al coordinador residente o al coordinador de la asistencia humanitaria del equipo de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas que realizan labor de desarrollo y de asistencia humanitaria en un país determinado como uno de los adjuntos del representante especial del Secretario General en una operación de paz compleja. A juicio del Grupo, esta práctica debe seguirse siempre que sea posible.

100. Por otro lado, es fundamental que los representantes de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas sobre el terreno faciliten la labor de un representante o un representante especial del Secretario General en su calidad de coordinador de todas las actividades de las Naciones Unidas en el país de que se trate. En varias ocasiones, los intentos por cumplir esta función se vieron obstaculizados por una manifiesta resistencia burocrática a la coordinación. Esas tendencias no conciben con el concepto de sistema de las Naciones Unidas que el Secretario General ha procurado alentar.

#### **101. Resumen de las recomendaciones principales sobre la plana mayor de la misión:**

**a) El Secretario General debe sistematizar el método para seleccionar a los miembros de la plana mayor de una misión, comenzando por la compilación de una lista amplia de candidatos a representantes o representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía civil y sus adjuntos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos, en el marco de una distribución geográfica y de género equitativa y con los insumos de los Estados Miembros;**

**b) Todos los miembros del equipo de dirección de una misión deben ser seleccionados y reunirse en la Sede, lo antes posible a fin de que puedan participar en todos los aspectos fundamentales del proceso de planificación de la misión, recibir información sobre la situación en la zona de la misión y reunirse y trabajar con sus colegas del grupo de dirección;**

**c) La Secretaría debe proporcionar normalmente a la plana mayor de la misión planes y orientación estratégica para prever y superar los**

**problemas que puedan plantearse en la ejecución del mandato y, cuando sea posible, debe formular esas orientaciones y planes junto con los miembros del grupo de dirección de la misión.**

### **C. Personal militar**

102. Las Naciones Unidas pusieron en marcha su sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas a mediados del decenio de 1990 para aumentar su capacidad de despliegue rápido y de responder al aumento exponencial imprevisible de una nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz complejas. El sistema es una base de datos sobre las dotaciones y los recursos técnicos de los componentes militar, de policía civil y civil que, según los gobiernos, pueden, en teoría, desplegarse en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con un preaviso de 7, 15, 30, 60 ó 90 días. En la actualidad, la base de datos comprende 147.900 personas de 87 Estados Miembros: 85.000 pertenecientes a unidades militares de combate; 56.700, a elementos militares de apoyo; 1.600 observadores militares; 2.150 policías civiles y 2.450 especialistas civiles de otra índole. De los 87 Estados participantes, 31 han concertado un memorando de entendimiento con las Naciones Unidas en el que se enuncian sus obligaciones en lo que respecta a tener preparado el personal necesario, pero en el propio memorando se especifica también que el compromiso de esos Estados está sujeto a condiciones. En esencia, en el memorando se ratifica que los Estados conservan su derecho soberano de “decir que no” cuando el Secretario General les pida que aporten esas dotaciones a una operación.

103. Pese a la falta de estadísticas detalladas sobre la respuesta de los Estados Miembros, muchos de ellos se han negado, con más frecuencia de aquella con la que han accedido, a desplegar unidades militares constituidas en operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por las Naciones Unidas. En contraste con la larga tradición según la cual los países desarrollados han proporcionado el grueso de los contingentes de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los primeros 50 años de la Organización, a finales de junio de 2000 el 77% de los contingentes de unidades militares constituidas desplegados en esas operaciones los habían aportado los países en desarrollo, siguiendo la tendencia de los últimos años.

104. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad aportan, en la actualidad, mucho menos contingentes para operaciones dirigidas por las Naciones Unidas, pero cuatro de ellos han aportado tropas considerables a las operaciones en Bosnia y Kosovo dirigidas por la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), que ofrecen unas condiciones de seguridad que permiten funcionar a la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) y a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Asimismo, el Reino Unido desplegó contingentes en Sierra Leona en un momento decisivo de la crisis (sin que estuvieran bajo el control operacional de las Naciones Unidas), con lo que ejerció una influencia estabilizadora valiosa; pero, en la actualidad, ningún país desarrollado aporta contingentes a las operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por las Naciones Unidas que plantean más dificultades desde el punto de vista de la seguridad, a saber, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).

105. Los recuerdos de los efectivos de mantenimiento de la paz asesinados en Mogadishu y Kigaly y tomados como rehenes en Sierra Leona ayudan a explicar las dificultades que tienen los Estados Miembros para convencer a su poder legislativo y a su opinión pública nacionales de que deben respaldar el despliegue de contingentes suyos en operaciones dirigidas por las Naciones Unidas, sobre todo en África. Además, los Estados desarrollados tienden a desentenderse cuando no están en juego sus intereses estratégicos nacionales. Con el recorte de los ejércitos nacionales y el crecimiento de las misiones regionales de mantenimiento de la paz europeas se reducen aún más las reservas de contingentes adiestrados y equipados debidamente a que pueden recurrir los países desarrollados para dotar las operaciones que dirigen las Naciones Unidas.

106. Así pues, las Naciones Unidas se ven ante un dilema muy grave. Probablemente, una misión como la UNAMSIL no hubiera tenido las dificultades que tuvo en la primavera del presente año, si se le hubieran proporcionado efectivos tan fuertes como los que se ocupan de mantener la paz actualmente como parte de la KFOR. El Grupo está convencido de que los planificadores militares de la OTAN no hubieran accedido a desplegar contingentes en Sierra Leona si hubieran contado sólo con los 6.000 efectivos autorizados inicialmente. Sin embargo, la probabilidad de que se

despliegue en África, en un futuro próximo, una operación del tipo de la KFOR parece remota, habida cuenta de las tendencias actuales. Aun si las Naciones Unidas intentaran desplegar una fuerza del tipo de la KFOR, no está claro, dados los acuerdos de fuerzas de reserva vigentes, de donde provendrían los contingentes y el equipo.

107. Varios países en desarrollo sí responden a las peticiones de envío de contingentes de mantenimiento de la paz enviando efectivos que prestan servicio con distinción y entrega y se rigen por criterios profesionales muy elevados, de acuerdo con los nuevos procedimientos de reembolso del equipo de propiedad de los contingentes (acuerdos de arrendamiento con servicios de conservación) aprobados por la Asamblea General, en los que se estipula que los contingentes nacionales deberán ir provistos de casi todo el equipo y los suministros que necesitan para mantener a sus integrantes. Las Naciones Unidas se comprometen a reembolsar a los países que hayan aportado contingentes los gastos por concepto de utilización de su equipo y a prestar los servicios y el apoyo que no estén previstos en los nuevos procedimientos de reembolso del equipo de propiedad de los contingentes. A cambio de ello, los países que aportan contingentes prometen cumplir el memorando de entendimiento sobre procedimientos de reembolso del equipo de propiedad de los contingentes que hayan firmado.

108. Pese a lo anterior, el Secretario General se halla en una posición insostenible. Cuenta con una resolución del Consejo de Seguridad en la que se especifica, sobre el papel, la dotación de los contingentes, pero no sabe si recibirá efectivos para enviarlos al teatro de operaciones. Los efectivos que lleguen finalmente al teatro de operaciones pueden estar, todavía, insuficientemente equipados: algunos países han proporcionado soldados sin fusiles, o con fusiles pero sin casco, o con casco pero sin chaleco antibalas, o sin capacidad de transporte (camiones o vehículos de transporte de tropas). Es posible que los efectivos no estén adiestrados en operaciones de mantenimiento de la paz y, en todo caso, es improbable que los diversos contingentes de una operación se hayan entrenado o hayan trabajado juntos antes. Es posible que algunas unidades no tengan ninguna persona que hable el idioma de la zona de la misión. Y, aun cuando el idioma no constituya problema, pueden carecer de procedimientos operativos comunes y tener interpretaciones divergentes de elementos fundamentales del mando y el control y de las

normas que tenga la misión para entablar combate, y también pueden tener distintas expectativas por lo que respecta al grado en que la misión requiera recurrir a la fuerza.

109. Esto debe acabar. Los países que hayan aportado contingentes y no puedan cumplir las condiciones de su memorando de entendimiento deben notificárselo a las Naciones Unidas y no desplegar esos contingentes. Así pues, el Secretario General debe recibir los recursos y el apoyo que necesita para determinar el grado de preparación de los posibles aportadores de contingentes antes de que estos se desplieguen y para cerciorarse de que se cumplirán las disposiciones del memorando.

110. Otra medida para mejorar la situación actual sería la de otorgar al Secretario General la capacidad de reunir, avisando con breve antelación, a planificadores militares, oficiales asignados a funciones de dirección y otros especialistas técnicos militares, preferiblemente con experiencia previa en misiones de las Naciones Unidas, para que se pongan en contacto con los planificadores de misiones de la Sede y se desplieguen luego sobre el terreno con un núcleo de funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para ayudar a montar el cuartel general de la misión de que se trate, conforme a lo que haya autorizado el Consejo de Seguridad. Recurriendo al sistema relativo a las fuerzas de reserva vigente, podría confeccionarse una "lista de personal de guardia", con personas nombradas por los Estados Miembros con arreglo a una distribución geográfica equitativa y previa investigación cuidadosa y aceptación por parte del citado departamento, tanto para lograr el fin que se ha expuesto como para fortalecer las misiones existentes en tiempo de crisis. Las personas que se incluyeran en esa lista de guardia, que comprendería alrededor de 100, tendrían un rango militar de Comandante a Coronel y, una vez que se las hubiera avisado con breve antelación, se las trataría como observadores militares de las Naciones Unidas, con las debidas modificaciones.

111. El personal que se hubiera seleccionado para la lista de guardia tendría que cumplir los requisitos médicos y administrativas previas para desplegarse en todo el mundo, participaría en cursos de adiestramiento anticipado y se comprometería por un máximo de dos años para desplegarse de manera urgente con un plazo de notificación de siete días. Cada tres meses, se actualizaría la lista con unas 10 ó 15 personas nuevas, nombradas por los Estados Miembros, que recibirían una formación inicial de tres meses. Si se la actualizara

constantemente cada tres meses, la lista contendría alrededor de cinco a siete equipos preparados para desplegarse con breve plazo de aviso. El adiestramiento inicial de los equipos constaría, primero, de una etapa de iniciación y educación (instrucción teórica y práctica en sistemas de las Naciones Unidas, de una semana de duración), seguida de una etapa de perfeccionamiento profesional sobre el terreno (despliegue en una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que esté en curso en calidad de equipo de observadores militares durante alrededor de 10 semanas). Después de ese período inicial de adiestramiento en equipo, de tres meses, cada oficial regresaría a su país y pasaría a estar de guardia.

112. Previa autorización del Consejo de Seguridad, podría llamarse a uno o varios de esos equipos para que se incorporaran inmediatamente a su destino. Viajarían a la Sede de las Naciones Unidas para repasar conocimientos y recibir instrucciones concretas con respecto a la misión, según fuera necesario, y para entrar en contacto con los planificadores del Equipo de Trabajo Integrado para Misiones (véanse los párrafos 198 a 217 *infra*) que se encargarán de aquella, antes de desplegarse en el terreno. La misión de equipo consistiría en plasmar en planes operativos y tácticos concretos las ideas estratégicas generales de la operación que hubiera definido el Equipo de Trabajo y en ejercer labores de coordinación y enlace urgentes antes de que se desplegaran los contingentes. Una vez desplegado, el equipo de avanzada seguiría funcionando hasta que lo reemplazaran los contingentes (período que sería, normalmente, de dos o tres meses, pero que podría durar más, si fuera necesario; hasta un máximo de seis meses).

113. El adiestramiento inicial del equipo se sufragaría con cargo al presupuesto de la misión en curso en que se desplegara para recibir ese adiestramiento y el despliegue de personas de la lista de guardia se sufragaría con cargo al presupuesto de la misión de mantenimiento de la paz a la que fueran destinadas. Las Naciones Unidas no sufragarían ningún gasto mientras esas personas mientras estuvieran de guardia en su país, ya que ejercerían sus funciones normales en las fuerzas armadas nacionales. El Grupo recomienda al Secretario General que defina esta propuesta, junto con los detalles para que los Estados Miembros puedan aplicarla inmediatamente dentro de los parámetros del sistema relativo a las fuerzas de reserva vigente.

114. Sin embargo, para garantizar que la fuerza así constituida sea coherente, no bastará con tener esa capacidad de reclutar personal militar de planificación y enlace sobre el terreno que cumpla funciones de emergencia. A nuestro juicio, para que funcione de manera coherente, los propios contingentes tienen que haber sido adiestrados y equipados, al menos, con arreglo a una norma común y tiene que haber una planificación conjunta por parte de los mandos de los contingentes. Lo ideal sería que esas personas hubieran tenido oportunidad de hacer ejercicios conjuntos de adiestramiento sobre el terreno.

115. Si los planificadores militares de las Naciones Unidas determinaran que se necesita una brigada (aproximadamente 5.000 soldados), a fin de evitar efectivamente que haya problemas violentos para aplicar el mandato de una operación o a fin de resolver efectivamente esos problemas, el componente militar de esa operación de las Naciones Unidas debería desplegarse en formación de brigada, no como una colección de batallones que desconocen la doctrina, los mandos y los métodos operativos de los demás. Esa brigada debería proceder de un grupo de países que hubieran colaborado, tal como se ha propuesto anteriormente, en la fijación de unas normas comunes de adiestramiento y equipamiento, una doctrina común y unas disposiciones comunes de control operacional de la fuerza. Lo ideal sería que el sistema relativo a las fuerzas de reserva contara con varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, junto con las fuerzas de base necesarias, que pudieran desplegarse totalmente en una operación en el plazo de 30 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales, y en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones complejas.

116. A tal fin, las Naciones Unidas deberían fijar unas normas mínimas relativas al adiestramiento, el equipo y otros aspectos que fueran necesarios para que esas fuerzas participaran en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros que tuvieran los medios requeridos podrían entablar relaciones de colaboración, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva, para proporcionar ayuda económica, equipo, adiestramiento y ayuda de otra índole a Estados menos desarrollados que aportarían contingentes, para permitirles llegar a cumplir esas normas mínimas y mantenerlas, con el fin de que todas las brigadas así constituidas fueran de una calidad superior equiparable y se pudiera recabar un

apoyo operacional efectivo. La formación de estas brigadas ha sido el objetivo del grupo de Estados que han constituido la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (SHIRBRIG), y también han creado un mecanismo de planificación compuesto por mandos militares que colaboran habitualmente. Sin embargo, esta propuesta no pretende crear un mecanismo que exima a algunos Estados de su responsabilidad de participar activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o que impida que los Estados más pequeños participen en esas operaciones.

#### **117. Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal militar:**

a) **Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contaran con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas;**

b) **Debería otorgarse al Secretario General la autoridad de sondear oficialmente a los Estados Miembros que participaran en el sistema para averiguar si estarían dispuestos a aportar contingentes a una posible operación, una vez que pareciera probable que se llegaría a un acuerdo de cesación del fuego o a un acuerdo en que se encomendara alguna función práctica a las Naciones Unidas;**

c) **La Secretaría debería tener por costumbre enviar un equipo que se encargara de confirmar que todos los países que pudieran aportar contingentes estuvieran preparados para cumplir las disposiciones del memorando de entendimiento relativas a las necesidades de adiestramiento y equipo, antes del despliegue; los Estados que no cumplieran los requisitos no deberían desplegar contingentes;**

d) **El Grupo recomienda que se cree una "lista de personal de guardia" rotatoria de alrededor de 100 oficiales militares dentro del sistema relativo a las fuerzas de reserva, que pudieran incor-**

**porarse con un aviso previo de siete días para en-  
grosar el núcleo de planificadores del Departamento  
de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con  
equipos adiestrados para montar los cuarteles gene-  
rales de las nuevas operaciones de mantenimiento  
de la paz.**

#### **D. Policía civil**

118. Sólo las fuerzas militares superan a la policía civil en términos del número de funcionarios internacionales que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Es probable que la demanda de oficiales de la policía civil para participar en operaciones relacionadas con conflictos entre Estados siga ocupando un lugar importante en toda lista de las necesidades para ayudar a restablecer las condiciones que propicien la estabilidad social, económica y política en las sociedades asoladas por la guerra. La justicia e imparcialidad de la fuerza de policía local, que la policía civil supervisa y capacita, es fundamental para mantener un entorno seguro, y su eficacia es vital cuando las redes de intimidación y delincuencia siguen obstruyendo los progresos en los frentes político y económico.

119. En consecuencia, el Grupo ha propugnado (véanse los párrafos 39 y 40 y el apartado b) del párrafo 47 *supra*) un cambio doctrinal en la utilización de la policía civil en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con insistencia especial en la reforma y reestructuración de las fuerzas de policía local, además de las funciones tradicionales de asesoramiento, capacitación y vigilancia. Como parte del cambio, los Estados Miembros tendrán que proporcionar a las Naciones Unidas expertos en policía incluso más calificados y especializados, en una época en que ya les resulta difícil atender las necesidades actuales. Al 1º de agosto de 2000, seguía vacante el 25% de los 8.641 puestos para el personal de policía autorizados para las operaciones de las Naciones Unidas.

120. Si bien puede ocurrir que los Estados Miembros tropiezan con dificultades políticas internas para enviar a sus unidades militares a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, los gobiernos tienden a encontrar menos obstáculos políticos para aportar policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz. No obstante, los Estados Miembros sí tropiezan con dificultades prácticas debido a que el tamaño y la configuración de sus fuerzas de policía

suelen corresponder exclusivamente a las necesidades internas.

121. Dadas las circunstancias, el proceso de seleccionar, liberar y capacitar a la policía y a los expertos en administración de justicia conexos para prestar servicios en las misiones a menudo toma mucho tiempo e impide que las Naciones Unidas puedan desplegar con rapidez y eficacia el componente de policía civil de las misiones. Asimismo, el componente de policía de la misión puede incluir a funcionarios procedentes de hasta 40 países, quienes no se han conocido nunca, tienen escasa o ninguna experiencia relacionada con las Naciones Unidas y han recibido poca capacitación pertinente e información relacionada con la misión y cuyas prácticas y doctrinas policiales varían notablemente. Además, por lo general se rota a la policía civil después de seis meses o un año. Debido a todos esos factores, resulta sumamente difícil para los comisionados de la policía civil de las misiones transformar a un grupo desigual de oficiales en una fuerza coherente y eficaz.

122. Por consiguiente, el Grupo exhorta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de policía en actividad (con inclusión, de ser necesario, de los oficiales de policía recién retirados que reúnan con los requisitos profesionales y físicos necesarios) que estén en condiciones desde el punto de vista administrativo y médico para el despliegue a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. Naturalmente que las listas han de variar de acuerdo con el tamaño y la capacidad de cada país. La Dependencia de Policía Civil del DOMP deberá ayudar a los Estados Miembros a determinar los criterios de selección y las necesidades de capacitación para los oficiales de la policía que figuren en las listas, indicar las especialidades y experiencia necesarias y formular directrices comunes sobre las normas profesionales que se requieran. Una vez desplegados en una misión de las Naciones Unidas, los oficiales de la policía civil deberán prestar servicios por lo menos durante un año a fin de garantizar un nivel mínimo de continuidad.

123. El Grupo estima que la coherencia de los componentes de policía aumentaría aún más si los Estados que aportan oficiales de policía organizaran ejercicios de instrucción conjuntos y, por lo tanto, recomienda a los Estados Miembros que, cuando proceda, establezcan asociaciones regionales nuevas para la capacitación o refuercen las existentes. Asimismo, el Grupo insta a

los Estados Miembros que estén en condiciones de hacerlo a que ofrezcan asistencia (por ejemplo, en materia de capacitación y equipo) a los Estados más pequeños que aporten oficiales de policía, a fin de mantener el nivel necesario de preparación, de acuerdo con las directrices, procedimientos normalizados para las operaciones y normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas.

124. El Grupo también recomienda a los Estados Miembros que designen un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de coordinar y administrar la aportación de los oficiales de la policía a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

125. El Grupo estima que debe dotarse al Secretario General de los medios para reunir en un plazo breve de tiempo a funcionarios superiores que sean especialistas en planificación de la policía civil y expertos técnicos, de preferencia que hayan participado anteriormente en misiones de las Naciones Unidas, para ocuparse del enlace con los encargados de la planificación de la misión en la Sede y trasladarse luego sobre el terreno con el propósito de ayudar a establecer el cuartel general de la policía civil de la misión, según lo autorizado por el Consejo de Seguridad, en el marco de un sistema relativo a las fuerzas de reserva semejante a la lista de reserva del cuartel general militar y sus procedimientos. Al comenzar a prestar servicios, los miembros de la lista de reserva tendrían el mismo estatuto contractual y jurídico de otros oficiales de la policía civil de las operaciones de las Naciones Unidas. Además, las disposiciones relativas al adiestramiento y despliegue de los miembros de la lista de reserva podrían ser idénticas a las de su contraparte militar. Asimismo, la capacitación y planificación conjunta relacionada con los oficiales militares y de la policía civil que figuraran en las respectivas listas reforzaría la coherencia de la misión y la cooperación entre los componentes durante la puesta en marcha de las operaciones nuevas.

#### **126. Resumen de las recomendaciones principales relativas al personal de la policía civil:**

**a) Se alienta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de la policía civil que puedan estar en condiciones para el despliegue rápido a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas;**



b) Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas;

c) Se alienta a los Estados Miembros a designar un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de la aportación de los oficiales de la policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

d) El Grupo recomienda que se establezca una lista de reserva rotatoria de unos 100 oficiales de policía y expertos conexos en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, que pueda estar disponible en un período de siete días, con equipos calificados para formar al componente de la policía civil de operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, capacitar al personal nuevo y dotar de mayor coherencia al componente en la etapa inicial;

e) El Grupo recomienda que se adopten medidas análogas a las que figuran en las recomendaciones a), b), c), *supra* en relación con los especialistas judiciales, penales y de derechos humanos y otros especialistas pertinentes, a fin de que integren, junto con la policía civil especializada, los equipos organizados de apoyo al imperio de la ley.

## E. Especialistas civiles

127. Hasta la fecha, la Secretaría no ha logrado seleccionar, contratar y desplegar al personal civil debidamente calificado que hace falta para las funciones sustantivas y de apoyo, ni en el momento ni en las cantidades que se precisan. En la actualidad se encuentra vacante aproximadamente el 50% de los puestos sobre el terreno en las esferas sustantivas y hasta el 40% de los puestos en las esferas administrativa y logística en las misiones que se establecieron hace seis meses o un año y que siguen sin contar con los especialistas que necesitan desesperadamente. Algunas de las personas desplegadas se han encontrado en puestos que no corresponden a su experiencia anterior, como los componentes de administración civil de la Administración de

Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Además, la tasa de contratación es casi la misma que la tasa de salida del personal de la misión que se cansa de las condiciones de trabajo, incluida la propia escasez de personal. Dadas las numerosas vacantes y la alta tasa de rotación se pueden prever graves dificultades para la puesta en marcha y continuación de la próxima operación compleja de operaciones de mantenimiento de la paz y obstáculos al despliegue total de las misiones actuales. Diversos factores complican tales problemas.

### 1. Falta de sistemas relativos a las fuerzas de reserva para atender las necesidades imprevistas o los aumentos súbitos de la demanda

128. Cada nueva tarea compleja que se asigna a la nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz crea exigencias que el sistema de las Naciones Unidas no puede atender con poco tiempo de aviso. El fenómeno surgió por primera vez a principios del decenio de 1990 con el establecimiento de las siguientes operaciones de aplicación de acuerdos de paz: la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM) y la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ). El sistema se esforzó por contratar rápidamente a expertos en asistencia electoral, reconstrucción económica y rehabilitación, vigilancia de los derechos humanos, producción para radio y televisión, asuntos judiciales y creación de instituciones. A mediados del decenio, el sistema había preparado a un grupo de personas, inexistente hasta entonces en el sistema, que habían adquirido experiencia práctica en las distintas esferas. No obstante, por los motivos que se explican a continuación, muchas de esas personas salieron del sistema posteriormente.

129. En 1999, la Secretaría fue sorprendida una vez más cuando se vio obligada a dotar de personal a las misiones encargadas de la gestión de los asuntos públicos en Timor Oriental y Kosovo. Había pocos funcionarios en la Secretaría y en los organismos, fondos o programas de las Naciones Unidas que tuviesen los conocimientos y la experiencia técnica que se necesitaban para administrar una municipalidad o ministerio nacional. Los propios Estados Miembros no pudieron suplir

la deficiencia de inmediato porque ellos tampoco habían realizado una planificación previa para seleccionar a candidatos calificados y disponibles en sus estructuras nacionales. Además, a las propias misiones de administración provisional que adolecían de escasez de personal les tomó algún tiempo poder especificar claramente cuáles eran sus necesidades. Ulteriormente, unos pocos Estados Miembros ofrecieron proporcionar candidatos (algunos de ellos sin costo alguno para las Naciones Unidas) a fin de hacer frente a elementos importantes de la demanda. No obstante, la Secretaría no aprovechó plenamente los ofrecimientos, en parte por evitar la consiguiente distribución geográfica desigual en el personal de las misiones. Se planteó también la idea de que determinados Estados Miembros se encargaran de sectores íntegros de la administración (responsabilidad sectorial), aunque al parecer demasiado tarde en el proceso para aclarar los detalles. Convendría volver a examinar ese concepto, por lo menos en lo que respecta al suministro de equipos pequeños de administradores civiles con conocimientos especializados.

130. Con miras a reaccionar rápidamente, velar por el control de la calidad y atender el volumen de la demanda previsible, la Secretaría tendrá que crear y mantener una lista de candidatos civiles. La lista, que sería independiente del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, incluiría los nombres de personas en diversas esferas a quienes se hubiera seleccionado activamente (a título individual o mediante asociaciones o colaboración con miembros del sistema de las Naciones Unidas u organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales), examinado, entrevistado, preseleccionado, concedido certificado médico y proporcionado el material de orientación básico aplicable a la prestación de servicios en las misiones sobre el terreno en general, y que hubieran indicado que estarían disponibles con poco tiempo de aviso.

131. En la actualidad no se dispone de lista alguna de candidatos civiles. En consecuencia, es preciso realizar llamadas telefónicas de urgencia a los Estados Miembros, los departamentos y organismos de las Naciones Unidas y las propias misiones sobre el terreno para seleccionar candidatos idóneos a último momento y luego esperar que éstos se encuentren en condiciones de abandonar todas sus actividades súbitamente. Con ese método, la Secretaría logró contratar y desplegar el año pasado por lo menos a 1.500 funcionarios nuevos y

reasignar a otros funcionarios dentro del sistema de las Naciones Unidas, pero el control de la calidad sufrió en consecuencia.

132. De acuerdo con lo anterior, debe crearse una lista central basada en la Intranet que esté a disposición de los miembros pertinentes del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y que éstos mantengan al día. La lista debe incluir los nombres de funcionarios de los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad que podrían quedar libres para prestar servicios a las misiones. Se necesitarían algunos recursos adicionales para mantener la lista, pero se podría recordar a los candidatos externos que actualizaran automáticamente sus propios datos por conducto de la Internet, sobre todo en lo tocante a su disponibilidad. También debería permitirse el acceso en línea a material de información y capacitación por medio de la Internet. Se debería dar acceso a las misiones sobre el terreno y delegar en ellas la autoridad para contratar a candidatos de la lista de conformidad con las directrices que promulgara la Secretaría para velar por una distribución geográfica y de género equitativa.

## **2. Dificultades para atraer y retener a los mejores candidatos externos**

133. Si bien el sistema de contratación fue bastante improvisado, a lo largo del decenio de 1990 las Naciones Unidas lograron contratar a algunas personas sumamente calificadas y dedicadas para misiones sobre el terreno. El personal contratado administró la votación en Camboya, esquivó disparos en Somalia, fue evacuado muy a tiempo de Liberia y llegó a aceptar el fuego de artillería en la ex Yugoslavia como algo de la vida diaria. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas no ha encontrado aún un mecanismo de contratación que permita reconocer y recompensar debidamente por sus servicios al personal mediante cierta estabilidad en el empleo. Es cierto que a los candidatos contratados para las misiones se les advierte explícitamente que no deben albergar expectativas falsas sobre empleo en el futuro puesto que la contratación externa tiene por objeto atender una demanda “temporal”, pero tales condiciones de servicio no atraen ni retienen a las personas más eficientes por mucho tiempo. En términos generales, será preciso volver a analizar la opinión que ha prevalecido siempre sobre el mantenimiento de la paz como una actividad extraordinaria más que como una función básica de las Naciones Unidas.

134. Así pues, se debería ofrecer a por lo menos cierto porcentaje de los mejores funcionarios externos contratados unas perspectivas de carrera a más largo plazo que los contratos de duración limitada que se les ofrecen actualmente; a algunos de ellos se les debería contratar expresamente para ocupar puestos en los complejos departamentos de emergencia de la Secretaría con el propósito de aumentar el número de funcionarios de la Sede que tienen experiencia sobre el terreno. Unos pocos funcionarios contratados para misiones han logrado obtener puestos en la Sede, aunque aparentemente de forma especial e individual y no de acuerdo con una estrategia concertada y transparente.

135. Se están formulando propuestas encaminadas a resolver esta situación al permitir que las personas contratadas para misiones que hayan prestado servicios durante cuatro años sobre el terreno reciban ofrecimientos de “nombramientos continuos” cuando sea posible; a diferencia de los contratos actuales, tales nombramientos no estarían limitados a la duración del mandato de una misión en concreto. De ser aprobados tales proyectos, se ayudaría a resolver el problema de quienes ingresaron al servicio sobre el terreno a mediados del decenio y permanecen dentro del sistema. No obstante, quizá no sea suficiente para atraer a nuevos candidatos, quienes tendrían que aceptar en términos generales nombramientos por seis meses a un año cada vez sin saber necesariamente si contarían con un puesto cuando cumplieran su contrato. La idea de tener que vivir en la incertidumbre durante cuatro años podrá inhibir a algunos de los mejores candidatos, sobre todo los que tienen familia, que cuentan con amplias oportunidades de empleo y a menudo en condiciones más competitivas de servicio. Así pues, conviene que se examine la posibilidad de ofrecer nombramientos continuos a los funcionarios externos que hayan prestado servicios especialmente distinguidos durante por lo menos dos años en una operación de mantenimiento de la paz.

### **3. Escasez de personal de las categorías intermedia y superior para encargarse de las funciones administrativas y de apoyo**

136. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se vieron afectadas a lo largo del decenio de 1990 por una escasez crítica de funcionarios en esferas administrativas clave (adquisiciones, finanzas, presupuesto, personal) y en esferas de apoyo logístico (administradores de contratos, ingenieros, ana-

listas de sistemas de información, planificadores de logística). La índole única y específica de las normas administrativas, los reglamentos y los procedimientos internos de la Organización impiden que las personas recién contratadas se encarguen de tales funciones administrativas y logísticas en las condiciones dinámicas de la puesta en marcha de una misión sin que reciban una capacitación sustancial. Si bien en 1995 se iniciaron programas especiales de capacitación para tales funcionarios, todavía no tienen carácter oficial porque no se puede liberar de sus responsabilidades a tiempo completo a las personas con más experiencia, que serían los instructores. En términos generales, cuando se dota de personal a una misión nueva con carácter urgente, los primeros proyectos que se tienen que abandonar son la capacitación y la preparación de documentos de orientación de fácil utilización. Así pues, el manual de administración de actividades sobre el terreno, actualizado en 1992, sigue en su versión preliminar.

### **4. Castigo por trabajar sobre el terreno**

137. No es fácil que el personal de la Sede que está familiarizado con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada así como con los procedimientos conexos participe en operaciones de mantenimiento de la paz. El personal administrativo y sustantivo debe presentarse como voluntario para trabajar sobre el terreno y el personal directivo debe convenir en liberarlo de sus obligaciones. Los Jefes de departamento a menudo desalientan o disuaden a sus mejores funcionarios de presentarse para cumplir funciones sobre el terreno o se niegan a autorizarlos debido a la escasez de personal competente en sus propias oficinas, que, según temen, no se puede resolver con reemplazos temporales. Además, los posibles voluntarios se sienten desalentados porque conocen el caso de otros colegas que han sido pasados por alto para el ascenso porque si no se los veía quedaban relegados. La mayoría de las operaciones sobre el terreno son misiones a las que no se puede ir acompañados de familiares por razones de seguridad, factor que también reduce el número de voluntarios. Varios organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas orientados hacia el terreno (el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el PNUD) tienen varios candidatos potencialmente bien calificados para el servicio de operaciones de mantenimiento de la paz, pero también hacen frente a restricciones en materia de recursos y por lo general las necesidades de personal en sus

propias operaciones sobre el terreno tienen prioridad al respecto.

138. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos, apoyada por varios grupos de trabajo interdepartamentales, ha propuesto una serie de reformas progresivas para abordar algunos de esos problemas. Esas reformas requieren que haya movilidad dentro de la Secretaría y están encaminadas a alentar la rotación entre la Sede y el terreno recompensando el servicio en misiones a la hora de considerar a los candidatos al ascenso. Tratan de reducir las demoras en la contratación y de otorgar plena autoridad de contratación a los jefes de departamento. El Grupo considera que es esencial que esas iniciativas se aprueben con rapidez.

### **5. Caída en desuso de la categoría del Servicio Móvil**

139. El Servicio Móvil es la única categoría de personal dentro de las Naciones Unidas encaminada concretamente al servicio en las operaciones de mantenimiento de la paz (y cuyas condiciones de servicio y contratos se han redactado en consecuencia, a la vez que sus sueldos y beneficios se sufragan enteramente con cargo a los presupuestos de las misiones). No obstante, ha perdido mucho de su valor debido a que la Organización no ha dedicado suficientes recursos a la promoción de las perspectivas de carrera para los oficiales de Servicio Móvil. Esta categoría se creó en el decenio de 1950 para proporcionar un cuadro de especialistas técnicos de gran movilidad en apoyo, en particular, de los contingentes militares de las operaciones de mantenimiento de la paz. A medida que cambió el carácter de las operaciones, cambiaron también las funciones de los oficiales del Servicio Móvil. Con el tiempo, hacia fines del decenio de 1980 y principios del de 1990 algunos de ellos ascendieron y se hicieron cargo de las funciones de gestión en los componentes administrativo y logístico de las operaciones de mantenimiento de la paz.

140. En la actualidad no quedan muchos funcionarios experimentados de ese grupo, ya que están participando en misiones y muchos están jubilados o cerca de la jubilación. Gran parte de los que quedan carecen de los conocimientos y la capacitación en materia de gestión que se necesitan para administrar con eficacia los principales componentes de la gestión de complejas operaciones de mantenimiento de la paz. Los conocimientos técnicos de otros son obsoletos. Por consiguiente, la composición del Servicio Móvil ya no está de acuerdo

con muchas de las necesidades administrativas y de apoyo logístico de la nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz. El Grupo exhorta pues a que se revise con urgencia la composición y la razón de ser del Servicio Móvil con objeto de atender las demandas actuales y futuras de las operaciones sobre el terreno, haciendo especial hincapié en el personal directivo de nivel medio y superior en esferas administrativas y logísticas fundamentales. También debe considerarse una alta prioridad el perfeccionamiento y la capacitación del personal de esta categoría, en forma permanente, y las condiciones de servicio deben revisarse para atraer y retener a los mejores candidatos.

### **6. Falta de una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de paz**

141. No existe una estrategia amplia de dotación de personal que asegure la adecuada combinación de personal civil en cualquiera de sus operaciones. Hay capacidades dentro del sistema de las Naciones Unidas que deben aprovecharse, lagunas que deben llenarse mediante la contratación externa, y toda una gama de otras opciones intermedias, tales como la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, personal subcontratado, servicios comerciales, y personal de contratación nacional. Las Naciones Unidas han considerado todas esas fuentes de personal a través del último decenio, pero lo han hecho caso por caso sin valerse de una estrategia global. Ese tipo de estrategia se requiere ahora para asegurar la eficacia en función de los costos y la eficiencia, así como para promover la cohesión dentro de las misiones y el espíritu de equipo del personal.

142. Esa estrategia de dotación de personal debe tener en cuenta la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz en forma prioritaria. Desde 1992, más de 4.000 Voluntarios de las Naciones Unidas han prestado servicios en 19 operaciones de mantenimiento de la paz diferentes. Aproximadamente 1.500 han sido asignados a nuevas misiones en Timor Oriental, Kosovo y Sierra Leona en los últimos 18 meses solamente, en funciones de administración civil, asuntos electorales, derechos humanos, y apoyo administrativo y logístico. A través del tiempo los Voluntarios de las Naciones Unidas han demostrado su dedicación y competencia en sus respectivas esferas de trabajo. Los órganos legislativos han promovido una mayor utilización de los Voluntarios de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, habida cuenta de su ejemplar rendimiento en el pasado,

pero su utilización como mano de obra barata corrompe el programa y puede ser perjudicial para el espíritu de la misión. Muchos Voluntarios de las Naciones Unidas trabajan junto con colegas que tienen un sueldo tres o cuatro veces superior por cumplir funciones similares. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está manteniendo conversaciones en la actualidad con el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas acerca de la concertación de un memorando de entendimiento mundial para el uso de los Voluntarios de las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz. Es esencial que dicho memorando de entendimiento sea parte de una estrategia más amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz.

143. Esa estrategia debe incluir también, en particular, propuestas detalladas para el establecimiento de un sistema de fuerzas civiles de reserva. Dicho sistema debe contener una lista de personal dentro del sistema de las Naciones Unidas que haya sido seleccionado con antelación, que haya recibido certificación médica y cuyas oficinas matrices se hayan comprometido a dejarlo participar en una misión con un aviso previo de 72 horas. A los miembros pertinentes del sistema de las Naciones Unidas se les debe delegar autoridad y responsabilidad en lo que hace a los grupos ocupacionales dentro de sus respectivas esferas de competencia, para iniciar asociaciones y memorandos de entendimiento con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para el suministro de personal con objeto de complementar los grupos de puesta en marcha de misiones extraídas del sistema de las Naciones Unidas.

144. El hecho de que la responsabilidad para elaborar una estrategia global en materia de dotación de personal y de fuerzas civiles de reserva haya residido exclusivamente en la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, que actúa por iniciativa propia siempre que disponga de algún tiempo para ello, es en sí mismo indicación de que la Secretaría no ha dedicado suficiente atención a esta cuestión de importancia crítica. La dotación de personal de una misión, de arriba a abajo, es tal vez uno de los fundamentos más importantes para que la ejecución de la misión tenga éxito. Por consiguiente, los funcionarios superiores de la Secretaría deberían otorgar la más alta prioridad al tema.

#### **145. Resumen de las principales recomendaciones sobre especialistas civiles:**

a) **La Secretaría debería establecer en la Internet/Intranet una lista central de candidatos civiles seleccionados con antelación para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con poco aviso previo. A las misiones sobre el terreno debería otorgárseles acceso y delegar autoridad en ellas para contratar candidatos, de conformidad con las directrices sobre distribución geográfica y por género equitativas, directrices que debería establecer la Secretaría;**

b) **La categoría de personal del Servicio Móvil debe reformarse para que esté de acuerdo con las demandas periódicas a que hacen frente las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a nivel medio y superior en las esferas administrativa y logística;**

c) **Las condiciones de servicio para el personal civil de contratación externa deben revisarse con objeto de que las Naciones Unidas puedan atraer los candidatos más altamente calificados, y después ofrecer mayores perspectivas de carrera a aquellos que han prestado servicios en forma distinguida;**

d) **El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbocen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.**

## **F. Capacidad de información pública**

146. La capacidad eficaz en materia de información pública y comunicaciones en las zonas de las misiones es una necesidad operacional para prácticamente todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las comunicaciones eficaces ayudan a disipar los rumores, contrarrestan la desinformación y garantizan la cooperación de las poblaciones locales. Pueden constituir un medio de tratar con los dirigentes de grupos rivales, aumentar la seguridad del personal de las Naciones Unidas y servir como fuerza multiplicadora. Es pues esencial que todas las operaciones de

mantenimiento de la paz formulen estrategias relacionadas con una campaña de información pública, especialmente para aspectos fundamentales del mandato de la misión, y que tales estrategias y el personal necesario para aplicarlas se incluyan en los primeros elementos desplegados para ayudar en la puesta en marcha de una nueva misión.

147. Las misiones sobre el terreno necesitan portavoces competentes que estén integrados en el grupo de gestión de categoría superior y proyecten al mundo su fisonomía cotidiana. Para ser eficaz, el portavoz debe tener experiencia e instintos de periodista y saber cómo funcionan la misión y la Sede de las Naciones Unidas. Él o ella debe disfrutar de la confianza del Representante Especial del Secretario General y establecer buenas relaciones con otros miembros de la dirección de la misión. La Secretaría por lo tanto debe aumentar sus esfuerzos para formar y retener un grupo de ese personal.

148. Las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno también tienen necesidad de poder hablar eficazmente a su propia gente, mantener al personal informado acerca de la política y las novedades de la misión y establecer vínculos entre los componentes tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena de mando. La nueva tecnología de la información proporciona instrumentos eficaces para ese tipo de comunicaciones, y debe incluirse en el equipo básico de puesta en marcha en las reservas de equipo de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia).

149. Los recursos que se dediquen a la información pública y al personal conexo y la tecnología de la información necesarios para dar a conocer el mensaje de la operación y para establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces, que ahora rara vez exceden el 1% del presupuesto de funcionamiento de una misión, deben aumentarse de conformidad con el mandato, el tamaño y las necesidades de la misión.

**150. Resumen de la recomendación principal sobre la capacidad de despliegue rápido para información pública: en los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje de una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.**

## **G. Apoyo logístico, proceso de adquisición y gestión de los gastos**

151. El despliegue de la reserva de equipo de las Naciones Unidas, prolongados tiempos de preparación incluso para los contratos de sistemas, los embotellamientos en el proceso de adquisición y las demoras en la obtención de dinero en efectivo para las adquisiciones sobre el terreno restringen aún más el despliegue rápido y el funcionamiento eficaz de las misiones que logran llegar a los niveles autorizados de dotación de personal. Sin un apoyo logístico eficaz, las misiones no pueden funcionar en forma adecuada.

152. Los tiempos de preparación necesarios para que las Naciones Unidas proporcionen misiones sobre el terreno con el equipo y los servicios comerciales básicos requeridos para la iniciación de la misión y el pleno despliegue son dictados por el proceso de adquisiciones de las Naciones Unidas. Ese proceso está regulado por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada establecidos por la Asamblea General, y por las interpretaciones de ese reglamento y esa reglamentación (conocidos como políticas y procedimientos dentro del vocabulario de las Naciones Unidas) que efectúe la Secretaría. Los reglamentos, normas, políticas y procedimientos se han traducido en un proceso de unos ocho pasos que la Sede debe seguir para proporcionar a las misiones sobre el terreno, el equipo y los servicios que necesite, a saber:

1. Determinación de las necesidades y emisión de una solicitud de compra;
2. Certificación de que se dispone de los fondos para la compra de esos artículos;
3. Iniciación de un llamado a licitación o una solicitud de propuesta;
4. Análisis de las ofertas;
5. Presentación de los casos al Comité de Contratos de la Sede;
6. Concesión de un contrato y emisión de un orden de producción;
7. Espera de la producción de los artículos;
8. Entrega de los artículos a la misión.

153. La mayoría de las organizaciones gubernamentales y las empresas comerciales siguen procesos similares, si bien no todos esos procesos son tan engorrosos

como el de las Naciones Unidas. Por ejemplo, todo el proceso en las Naciones Unidas puede llevar 20 semanas en el caso de mobiliario de oficina, 17 a 21 semanas para generadores, 23 a 27 semanas para edificios prefabricados, 27 semanas para vehículos pesados; y 17 a 21 semanas para equipo de comunicaciones. Naturalmente, ninguno de esos tiempos de preparación permite el pleno despliegue de la misión dentro de los plazos sugeridos si la mayoría de los procesos comienzan únicamente después que se ha establecido una operación.

154. Las Naciones Unidas iniciaron el concepto del equipo básico de puesta en marcha durante el auge de las operaciones de mantenimiento de la paz a mediados del decenio de 1990 para abordar parcialmente ese problema. El equipo básico de puesta en marcha contiene el equipo requerido para establecer y mantener un cuartel general de misión de 100 personas durante los primeros 100 días de despliegue. Se ha comprado y embalado con antelación y está en espera en Brindisi, listo para el despliegue sin preaviso alguno. Las contribuciones asignadas a la misión a la que se despliega el equipo básico de puesta en marcha a menudo se utilizan para reconstituir nuevo equipo básico de puesta en marcha y, una vez que se liquida una misión, el equipo duradero y no fungible de esa misión se devuelve a Brindisi y se mantiene en reserva, además del equipo básico de puesta en marcha.

155. Sin embargo, debido al desgaste natural de los vehículos livianos y otros artículos en un ambiente de postguerra, a menudo los gastos de envío y servicios son más costosos que la venta del artículo que por su utilización para la obtención de repuestos, y luego la compra de otro artículo nuevo. Por consiguiente, las Naciones Unidas han pasado a hacer subastas de tales artículos *in situ* con mayor frecuencia, pese a que la Secretaría no está autorizada a utilizar los fondos adquiridos mediante ese proceso para la compra de nuevo equipo, sino que debe devolverlo a los Estados Miembros. Se debe considerar la posibilidad de permitir que la Secretaría utilice los fondos adquiridos con esos medios para la compra de nuevo equipo que se mantendrá en reserva en Brindisi. Además, se debe considerar la posibilidad de emitir una autorización general para que las misiones sobre el terreno donen, en consulta con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, por lo menos un porcentaje de ese equipo a organizaciones no gubernamentales locales bien conceptuadas, como

medio de ayudarlas a fomentar la incipiente sociedad civil.

156. Sin embargo, la existencia de ese equipo básico de puesta en marcha y reserva de equipo parece haber facilitado notablemente el despliegue rápido de las operaciones más pequeñas organizadas a mediados y fines del decenio de 1990. No obstante, el establecimiento y la ampliación de nuevas misiones ha sido ahora más rápido que la liquidación de las operaciones existentes, con lo que la Base Logística de las Naciones Unidas se ha visto prácticamente despojada de artículos que lleven mucho tiempo de preparación y se necesiten para el pleno despliegue de una misión. A menos que una de las operaciones grandes que actualmente están en vigor se liquide hoy en día, y que todo su equipo se envíe en buenas condiciones a la Base Logística de las Naciones Unidas, la Organización no tendrá a mano el equipo necesario para apoyar la puesta en marcha y el rápido y pleno despliegue de una misión grande en un futuro cercano.

157. Por supuesto, hay límites respecto de cuánto equipo pueden y deben mantener en reserva las Naciones Unidas en la Base Logística o en otro lado. El equipo mecánico almacenado necesita mantenerse, lo que puede ser costoso, y si no se hace en forma adecuada, el resultado puede ser que las misiones reciban artículos que han esperado durante mucho tiempo pero que no funcionen. Además, los sectores comercial y público a nivel nacional han pasado cada vez más a tener inventarios “justo a tiempo” o entregas “justo a tiempo”, debido a los altos costos de oportunidad de utilizar fondos para equipo que tal vez no se despliegue durante algún tiempo. Además, el ritmo actual de adelantos tecnológicos hace que ciertos artículos, tales como los equipos de comunicaciones y de los sistemas de información, se vuelvan obsoletos en cuestión de meses, por no hablar de años.

158. Por lo tanto, las Naciones Unidas se han movido en esa dirección en los últimos años, y han concertado unos 20 contratos de sistemas comerciales permanentes para el suministro de equipo común para las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular los que se necesitan para la puesta en marcha de una misión y su ampliación. Con arreglo a los contratos de sistemas, las Naciones Unidas han podido reducir el tiempo de preparación en forma considerable, al seleccionar a los proveedores con anticipación y mantenerlos en reserva para las solicitudes de producción. Sin embargo, la producción de vehículos livianos con arreglo al

contrato de sistemas actual lleva 14 semanas y requiere otras cuatro semanas para la entrega.

159. La Asamblea General ha adoptado una serie de medidas para abordar la cuestión del tiempo de preparación. El establecimiento de un Fondo de Reserva para el mantenimiento de la paz que, cuando llegue a su capital pleno, ascenderá a 150 millones de dólares, proporcionó una reserva permanente de dinero que puede utilizarse con rapidez. El Secretario General puede pedir la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) para extraer hasta 50 millones de dólares del fondo con objeto de facilitar la puesta en marcha de una nueva misión o de ampliar en forma imprevista una misión existente. El Fondo luego se repone con cargo a los presupuestos de las misiones una vez que han sido aprobados o aumentados. Para contraer compromisos que excedan los 50 millones de dólares es menester la aprobación de la Asamblea General.

160. En casos excepcionales, la Asamblea General, por consejo de la CCAAP, ha otorgado al Secretario General autoridad para comprometer hasta 200 millones de dólares en gastos con objeto de facilitar la puesta en marcha de misiones más grandes (UNTAET, UNMIK y MONUC), en espera de la presentación de las propuestas presupuestadas detalladas que son necesarias, y que pueden llevar meses de preparación. Todos esas son novedades bien acogidas que indican el apoyo de los Estados Miembros para mejorar la capacidad de despliegue rápido de la Organización.

161. Al mismo tiempo, todas esas novedades sólo se aplican después que se ha aprobado una resolución del Consejo de Seguridad que autorice el establecimiento de una misión o sus elementos de avanzada. Salvo que algunas de esas medidas se apliquen con mucha antelación a la fecha prevista de despliegue de la misión, o que se modifiquen para ayudar a mantener una reserva mínima de equipo que exige mucho tiempo de preparación para su adquisición, las metas sugeridas para el despliegue rápido y eficaz no pueden cumplirse.

162. Por consiguiente, la Secretaría debería formular una estrategia global de apoyo logístico a fin de permitir el despliegue rápido y eficaz de las misiones dentro de los plazos de despliegue propuestos. Esa estrategia debería formularse sobre la base de un análisis de costo-eficacia del nivel apropiado de artículos que requieren mucho tiempo de preparación y que pueden mantenerse en reserva, y de aquellos que sería mejor adquirir

mediante contratos permanentes, incluyendo el costo de tiempos de entrega más rápidos, según sea necesario, para apoyar la estrategia. Los elementos sustantivos de los departamentos de paz y seguridad necesitarían dar a los planificadores logísticos una estimación del número y los tipos de operaciones que habría necesidad de establecer en los próximos 12 a 18 meses. El Secretario General debería presentar periódicamente a la Asamblea General, para su examen y aprobación, una propuesta detallada para aplicar esa estrategia, que entrañaría considerables consecuencias financieras.

163. Entre tanto, la Asamblea General debería autorizar y aprobar un gasto por una sola vez para la creación de tres equipos básicos de puesta en marcha en Brindisi (hasta un total de cinco), que luego automáticamente se repondrían con cargo a los presupuestos de las misiones que los utilicen.

164. Se debe facultar al Secretario General para que utilice hasta 50 millones de dólares del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, antes de que se apruebe una resolución del Consejo de Seguridad por la que se autorice el establecimiento de una misión, pero previa aprobación de la CCAAP, a fin de facilitar el despliegue rápido y eficaz de las operaciones en los plazos propuestos. El Fondo debe ser repuesto automáticamente con cargo a las contribuciones asignadas a las misiones que lo utilicen. El Secretario General debe pedir a la Asamblea General que considere la conveniencia de aumentar la magnitud del Fondo, en caso de que él determine que se hubiere agotado por haberse establecido varias misiones en rápida sucesión.

165. Mucho después de haberse iniciado una misión, a menudo las misiones sobre el terreno deben aguardar meses hasta recibir artículos que necesitan, sobre todo cuando los supuestos de planificación iniciales resultan inexactos o las necesidades de la misión varían ante nuevos acontecimientos. Aunque esos artículos se puedan obtener localmente, la adquisición de bienes localmente está sujeta a varias limitaciones: en primer lugar, la flexibilidad y las facultades de las misiones sobre el terreno son limitadas, por ejemplo, en lo que se refiere a transferir con rapidez economías de una partida presupuestaria de un presupuesto a otra a fin de hacer frente a demandas imprevistas; en segundo lugar, por lo general, a las misiones no se les delegan facultades para efectuar órdenes de compra por un valor superior a 200.000 dólares estadounidenses. Las compras superiores a esa cuantía deben ser remitidas a la Sede y



a su proceso de decisión en ocho etapas (véase el párrafo 152 *supra*).

166. El Grupo respalda las medidas que reducen la microgestión por la Sede de las misiones sobre el terreno y facilitan a ésta las facultades y la flexibilidad necesarias para mantener la credibilidad y la eficacia de las misiones, al mismo tiempo que las hace responsables de su actuación. Ahora bien, cuando la participación de la Sede comporta un verdadero valor, por ejemplo respecto de los contratos permanentes, la Sede debe conservar las facultades en materia de adquisiciones.

167. Según las estadísticas de la División de Adquisiciones, el 93% de las 184 órdenes de compra emitidas por la Sede en 1999 en apoyo de operaciones de mantenimiento de la paz, relativas a bienes y servicios cuya cuantía oscilaba entre 200.000 y 500.000 dólares estadounidenses, se refería a servicios de aeronaves y transportes, vehículos a motor y computadoras, que se contrataron o bien a través de licitadores internacionales o están cubiertas normalmente por contratos de sistemas. A condición de que se activen rápidamente estos contratos de sistemas y de que den lugar al suministro puntual de los bienes y servicios, la participación de la Sede en esos casos es razonable. Es de presumir que los contratos de sistemas y el recurso a licitadores internacionales permiten adquirir bienes y servicios al por mayor a precio más reducido que si se adquiriesen localmente, y en muchos casos se refieren a bienes y servicios inexistentes en las zonas de las misiones.

168. En cambio, no está nada claro qué valor real añade la participación de la Sede al proceso de adquisición de bienes y servicios que no cubren los contratos de sistemas ni los contratos permanentes de servicios comerciales y que se pueden adquirir más fácilmente localmente y por menor costo. En esos casos, convendría delegar sobre el terreno la facultad de adquirir esos bienes y servicios y supervisar el proceso y sus controles financieros mediante el mecanismo de auditoría. Por consiguiente, la Secretaría debe asignar prioridad a la creación de capacidades sobre el terreno para asumir lo antes posible un nivel superior de facultades de adquisición (por ejemplo, contratando y formando al adecuado personal sobre el terreno y elaborando documentos de orientación de fácil comprensión) respecto de todos los bienes y servicios que se puedan adquirir localmente y que no cubran los contratos de sistemas ni los contratos permanentes de servicios comerciales (hasta una cuantía de 1 millón de dólares estadouniden-

ses, según la magnitud y las necesidades de la misión de que se tratase).

#### **169. Resumen de las recomendaciones esenciales sobre apoyo logístico y gestión de los gastos:**

a) **La Secretaría debe elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de planificación determinados por las oficinas sustantivas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;**

b) **La Asamblea General debe autorizar y aprobar el gasto preciso, realizado de una sola vez, para mantener en Brindisi por lo menos cinco equipos básicos de puesta en marcha de misiones, que deberán disponer de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez. Esos equipos básicos de puesta en marcha deberán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos;**

c) **Se debe facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la CCAAP, pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente;**

d) **La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario, formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos;**

e) **La Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos;**

f) **La Secretaría debe aumentar el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de 200.000 hasta 1 millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión) respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.**

#### **IV. Los recursos de la Sede y la estructura de planificación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz**

170. Para crear en la Sede una capacidad suficiente de apoyo a las operaciones de paz es necesario abordar y resolver las tres cuestiones de su cantidad, su estructura y su calidad, es decir: el número de funcionarios necesarios para realizar esa labor; las estructuras y los procedimientos orgánicos que facilitan un apoyo eficaz; y disponer de personas y métodos de trabajo de calidad dentro de esas estructuras. En esta sección, el Grupo examina fundamentalmente las dos primeras cuestiones, sobre las que formula recomendaciones, y abordará los temas de la calidad del personal y de la “cultura propia de la Organización” en la Sección VI *infra*.

171. El Grupo considera que es claramente necesario aumentar los recursos en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Se necesitan en particular más recursos en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el departamento que se encarga fundamentalmente de planificar y respaldar las operaciones sobre el terreno más complejas y de perfil más elevado de las Naciones Unidas.

##### **A. Niveles de dotación de personal y financiación del apoyo en la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz**

172. Los gastos correspondientes al personal de la Sede y los gastos conexos para planear y respaldar todas las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno se pueden considerar gastos de las Naciones Unidas, en concepto de apoyo directo, no sobre el terreno,

a las operaciones de mantenimiento de la paz. No han superado el 6% del costo total de las operaciones de mantenimiento de la paz en los 50 años últimos (véase el cuadro 4.1) y en la actualidad están más cerca del 3% y disminuirán por debajo del 2% en el presupuesto anual para el mantenimiento de la paz, según los planes existentes de ampliación de algunas misiones como la MONUG en la República Democrática del Congo, el despliegue total de otras como la UNAMSIL, en Sierra Leona, y el establecimiento de una nueva operación en Eritrea y Etiopía. Un analista de gestión conocedor de las necesidades prácticas de grandes organizaciones, públicas o privadas, que cuentan con un número importante de elementos desplegados sobre el terreno podría llegar a la conclusión de que una organización que se esfuerza en llevar a cabo actividades sobre el terreno con costos de apoyo desde la Sede equivalentes a un 2% no está respaldando suficientemente a su personal sobre el terreno y muy probablemente está consumiendo sus estructuras de apoyo en ese proceso.

173. En el cuadro 4.1 figuran los presupuestos totales de las operaciones de mantenimiento de la paz desde mediados de 1996 a mediados de 2001 (los ciclos presupuestarios de mantenimiento de la paz van de julio a junio, es decir, con un desfase de seis meses respecto del ciclo presupuestario ordinario de las Naciones Unidas). Figuran asimismo en él los gastos totales de la Sede en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto dentro como fuera del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y lo mismo si se financian con cargo al presupuesto ordinario como con cargo a la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (el presupuesto ordinario abarca dos años y sus gastos se prorratean entre los Estados Miembros conforme a la escala de cuotas ordinarias; la Cuenta de Apoyo abarca un año —con el propósito de que los niveles de personal de plantilla de la Secretaría fluyan y refluyan con el nivel de las operaciones sobre el terreno— y sus gastos se prorratean conforme a la escala de cuotas fijadas para las operaciones de mantenimiento de la paz).

**Cuadro 4.1**  
**Proporción de total de gastos de apoyo de la Sede sobre los presupuestos totales de las operaciones de mantenimiento de la paz de 1996 a 2001**

(En millones de dólares EE.UU.)

	<i>Jul. 1996– jun. 1997</i>	<i>Jul. 1997– jun. 1998</i>	<i>Jul. 1998– jun. 1999</i>	<i>Jul. 1999– jun. 2000</i>	<i>Jul. 2000– jun. 2001<sup>a</sup></i>
Presupuestos de operaciones de mantenimiento de la paz	1 260	911,7	812,9	1 417	2 582 <sup>b</sup>
Gastos de apoyo de la Sede conexos <sup>c</sup>	49,2	52,8	41,0	41,7	50,2
Proporción de gastos entre la Sede y las operaciones sobre el terreno	3,90%	5,79%	5,05%	2,95%	1,94%

<sup>a</sup> Cifras basadas en los informes financieros del Secretario General. Se excluyen las misiones finalizadas al 30 de junio de 2000. Comprende los gastos aproximados del despliegue total de la MONUC, cuyo presupuesto todavía no se ha preparado.

<sup>b</sup> Estimaciones.

<sup>c</sup> Cifras obtenidas del Contralor de las Naciones Unidas; comprenden todos los puestos de la Secretaría (fundamentalmente del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) financiados con cargo al presupuesto ordinario bienal y con cargo a la Cuenta de Apoyo; se tiene en cuenta, además, un factor de cuáles habrían sido los gastos correspondientes a las contribuciones en especie o al personal proporcionado gratuitamente, en caso de haberse tenido que financiar enteramente.

174. La Cuenta de Apoyo financia el 85% del presupuesto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es decir, aproximadamente 40 millones de dólares al año. Otros 6 millones de dólares del Departamento proceden del presupuesto ordinario del bienio. Estos 46 millones de dólares financian en gran medida los salarios y gastos conexos de los 231 profesionales civiles, militares y de policía y de los 173 funcionarios de servicios generales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (pero no comprende el Servicio de Actividades Relativas a las Minas, que se financia con contribuciones voluntarias). La Cuenta

de Apoyo financia además puestos en otros sectores de la Secretaría, ocupados por personas dedicadas a apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz, como la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y partes de la División de Adquisiciones del Departamento de Gestión, la Oficina de Asuntos Jurídicos y el DIP.

175. Hasta mediados del decenio, se calculó la Cuenta de Apoyo en el 8,5% del total de los gastos en concepto de personal civil de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero no se tuvieron en cuenta los gastos de apoyo al personal de policía civil y a los voluntarios de las Naciones Unidas, ni los gastos de contratistas privados o tropas militares de apoyo. Este método del porcentaje fijo fue sustituido por la justificación anual de todos los puestos financiados con cargo a la Cuenta de Apoyo. Los niveles de personal de plantilla del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aumentaron poco con la aplicación del nuevo sistema, en parte porque la Secretaría al parecer ha ajustado sus peticiones a lo que consideraba políticamente factible.

176. Está claro que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y demás oficinas de la Secretaría que respaldan esas operaciones deben ampliar y disminuir su personal en alguna medida conforme al nivel de las actividades sobre el terreno, pero exigir al Departamento que justifique cada año siete de cada ocho puestos de sus puestos es actuar como si se creyese que se trata de una operación temporal y que las operaciones de mantenimiento de la paz son una responsabilidad temporal de la Organización. Los 52 años de operaciones ya transcurridos indican lo contrario y de la historia reciente se desprende además que una preparación permanente es esencial, incluso durante las épocas de baja actividad sobre el terreno porque la evolución de los acontecimientos es muy difícil de predecir y, una vez perdidas, la capacidad y la experiencia del personal puede hacer falta mucho tiempo para recuperarlas, como ha aprendido a su costa el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en los dos años últimos.

177. Como la Cuenta de Apoyo financia prácticamente a todo el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con carácter anual, ni ese Departamento ni las demás oficinas financiadas con cargo a ella pueden contar con un nivel básico previsible de financiación y puestos con respecto al cual contratar y mantener a personal. El personal traído del terreno que ocupa puestos financiados con cargo a la Cuenta de Apoyo no sabe si

esos puestos existirán al año siguiente. Habida cuenta de las condiciones de trabajo existentes y de la incertidumbre respecto de la carrera profesional que entraña la financiación con cargo a la Cuenta de Apoyo, es muy notable que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz haya conseguido conservarlos.

178. Los Estados Miembros y la Secretaría han reconocido desde hace mucho la necesidad de determinar un nivel básico de personal y financiación y de establecer un mecanismo aparte gracias al cual se pueda contratar y despedir a personal en el Departamento a tenor de las necesidades. Ahora bien, sin un examen de las necesidades de personal del Departamento basado en algunos criterios objetivos de gestión y productividad, es difícil determinar el nivel básico adecuado. Aunque el Grupo no está en condiciones de efectuar ese examen metódico de los aspectos de gestión del Departamento, considera que se debe llevar a cabo y que, entre tanto, algunas carencias actuales de personal son dolorosamente patentes y merece la pena señalarlas.

179. La División de Actividades Militares y Policía Civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, presidida por el Asesor Militar de las Naciones Unidas, está facultada para disponer de 32 oficiales militares y nueve oficiales de policía civil. A la Dependencia de Policía Civil se le ha asignado el respaldar todos los aspectos de las operaciones de policía internacional de las Naciones Unidas, desde el desarrollo doctrinal al despliegue de oficiales en las operaciones sobre el terreno, pasando por su selección. En la actualidad, apenas puede hacer algo más que identificar el personal, tratar de preseleccionarlo con los equipos de asistencia en la selección de personal visitantes (actividad que ocupa aproximadamente la mitad del personal) y procura después que vayan sobre el terreno. Además, en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ni tampoco en algún otro lugar del sistema de las Naciones Unidas) no existe una dependencia encargada de planificar y respaldar los elementos de imposición del estado de derecho de una operación, que a su vez respaldan una labor eficaz de policía, ya sea de asesoramiento o ejecutiva.

180. Once oficiales de la Oficina del Asesor Militar respaldan la identificación y la rotación de las unidades militares de todas las operaciones de mantenimiento de la paz y prestan asesoramiento militar a los oficiales políticos del Departamento. Se supone además que los oficiales militares del Departamento tienen que hallar tiempo para “capacitar a los formadores” de los Estados

Miembros, elaborar directrices, manuales y demás material de información y colaborar con la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno para determinar las necesidades logísticas y demás necesidades operativas de los componentes militar y de policía de las misiones sobre el terreno. Ahora bien, en la situación actual, la Dependencia de Capacitación está formada únicamente por cinco oficiales militares en total. Diez oficiales del Servicio de Planificación Militar son los principales planificadores de las misiones militares a nivel operacional dentro del Departamento; se han autorizado otros seis puestos más, pero todavía no tienen titular. Esos 16 oficiales de planificación constituyen todo el complemento de personal militar disponible para determinar las necesidades de fuerzas para iniciar y ampliar las misiones, participar en estudios técnicos y evaluar la preparación de los principales contribuyentes de tropas. A uno de los 10 planificadores militares autorizados originalmente se le asignó la tarea de elaborar las normas de intervención y directrices para los jefes de fuerzas de todas las operaciones. Sólo hay un oficial, a tiempo parcial, para gestionar la base de datos del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas.

181. En el cuadro 4.2 figura una relación entre el total de efectivos militares y de policía desplegados y el total autorizado del personal de apoyo correspondiente en la Sede. Ningún gobierno nacional enviaría 27.000 soldados a operaciones sobre el terreno y dejaría sólo 32 oficiales en el país para que les proporcionaran orientación militar sustantiva y operacional. Ninguna organización de policía desplegaría a 8.000 oficiales de policía y dejaría sólo nueve en el cuartel general para que les proporcionaran apoyo policial sustantivo y operacional.

Cuadro 4.2

**Relación entre el personal militar y de policía civil en la Sede y el personal militar y de policía civil sobre el terreno**

	<i>Personal militar</i>	<i>Policía civil</i>
Operaciones de mantenimiento de la paz	27 365	8 641
Sede	32	9
Relación entre la Sede y las misiones sobre el terreno	0,1%	0,1%

<sup>a</sup> Total autorizado de efectivos militares al 15 de junio de 2000 y de policía civil al 1° de agosto de 2000.

182. La Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a la que pertenecen los oficiales de asuntos políticos encargados de coordinar las distintas operaciones de mantenimiento de la paz, es otro sector que parece disponer de mucho menos personal del necesario. Cuenta actualmente con 15 funcionarios del cuadro orgánico encargados de coordinar 14 operaciones de mantenimiento de la paz en marcha y dos posibles nuevas operaciones, es decir, menos de un oficial por misión como promedio. Un oficial tal vez podría atender las necesidades de una o incluso dos misiones más pequeñas, pero esto parece insostenible en el caso de las misiones mayores, como la UNTAET en Timor Oriental, la UNMIK en Kosovo, la UNAMSIL en Sierra Leona y la MONUC en la República Democrática del Congo. En circunstancias parecidas se encuentran los oficiales de logística y personal de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el personal de apoyo conexo del Departamento de Gestión, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el Departamento de Información Pública y otras oficinas que prestan apoyo a su labor. En el cuadro 4.3 figura el número total de funcionarios en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras dependencias de la Secretaría que se dedican a jornada completa a prestar apoyo a las misiones mayores, junto con sus presupuestos anuales para misiones y sus plantillas autorizadas.

183. La escasez general de personal supone que en muchos casos los funcionarios que realizan tareas fundamentales no cuentan con sustitutos, no tengan medios de cubrir más de un turno en un día en que se produce una crisis a una distancia de 6 a 12 husos horarios salvo que hagan ellos mismos dos turnos, y no puedan tomar vacaciones, ponerse enfermos o visitar la misión a no ser que dejen gran parte de sus tareas de apoyo sin nadie que se pueda hacer cargo de ellas. En la situación actual resulta inevitable optar por soluciones intermedias cuando hay que atender a la vez a diversas cuestiones, lo cual puede afectar al apoyo a las misiones sobre el terreno. En Nueva York, las tareas relacionadas con la Sede, como la obligación de presentar informes a los órganos legislativos, tienden a adquirir prioridad porque los representantes de los Estados Miembros presionan, muchas veces en persona, para que se tomen medidas al respecto. La labor sobre el terreno, por el contrario, está representada en Nueva York por un mensaje por correo electrónico, un telegrama o las notas tomadas de una conversación telefónica. Por consiguiente, en la lucha por reclamar la atención del funcionario competente en la Sede suelen salir perdiendo las operaciones sobre el terreno, de modo que su personal se ve obligado a resolver los problemas por cuenta propia. Sin embargo, se les debería asignar la máxima prioridad. Los que prestan servicios sobre el terreno hacen frente a circunstancias difíciles, a menudo con peligro de sus vidas, y se merecen mejor suerte, al igual que el personal en la Sede que desea apoyarlos de manera más eficaz.

Cuadro 4.3

**Total de funcionarios asignados a jornada completa para apoyar operaciones de mantenimiento de la paz complejas establecidas en 1999**

	<i>UNMIK (Kosovo)</i>	<i>UNAMSIL (Sierra Leona)</i>	<i>UNTAET (Timor Oriental)</i>	<i>MONUC (República Democrática del Congo)</i>
Presupuesto estimado Julio de 2000 a Junio de 2001	410 millones de dólares	465 millones de dólares	540 millones de dólares	535 millones de dólares
Total de miembros de componentes clave actualmente autorizado	4 718 policías más de 1 000 civiles internacionales	13 000 militares	8 950 militares 1 640 policías 1 185 civiles internacionales	5 537 militares 500 observadores militares
Personal del cuadro orgánico en la Sede asignado a jornada completa para apoyar la operación	1 oficial de asuntos políticos 2 policías civiles 1 coordinador de logística 1 especialista en contratación de civiles 1 especialista en finanzas	1 oficial de asuntos políticos 2 militares 1 coordinador de logística 1 especialista en finanzas	1 oficial de asuntos políticos 2 militares 1 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista en contratación de civiles 1 especialista en finanzas	1 oficial de asuntos políticos 3 militares 1 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista en contratación de civiles 1 especialista en finanzas
<b>Total del personal de apoyo en la Sede</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

184. Aunque parezca haber cierta duplicación de funciones entre los oficiales encargados de las operaciones en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y sus homólogos de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos, un examen más minucioso indica que no es así. Por ejemplo, el homólogo del oficial encargado de la UNMIK en el Departamento de Asuntos Políticos sigue la evolución de la situación en toda Europa sudoriental y su homólogo en la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios se ocupa de todos los Balcanes y de partes de la Comunidad de Estados Independientes. Si bien es esencial que a los oficiales del Departamento de Asuntos Políticos y de la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios se les dé la oportunidad de hacer alguna aportación, con el conjunto de sus esfuerzos prestan menos apoyo a la UNMIK de lo que lo haría otro oficial equivalente a jornada completa.

185. Los tres Directores Regionales de la Oficina de Operaciones deberían visitar las misiones periódicamente y mantener un diálogo constante a nivel de políticas con los Representantes Especiales del Secretario General y los jefes de los componentes sobre los obstáculos que la Sede podría ayudarles a superar. En lugar de ello, se ven envueltos en los procesos que ocupan el tiempo de los oficiales encargados de sus operaciones porque éstos necesitan su apoyo.

186. Este conflicto creado por la necesidad de atender a la vez a cuestiones diversas es aún más evidente en los casos del Secretario General Adjunto y el Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Uno y otro proporcionan asesoramiento al Secretario General y mantienen un enlace con las delegaciones y las capitales de los Estados Miembros y el uno o el otro analiza cada informe sobre operaciones de mantenimiento de la paz (40 durante el primer semestre de 2000) que se presenta al Secretario General para su aprobación y firma antes de ser presentado a los órganos legislativos. Desde enero de 2000, los dos han suministrado información en persona al Consejo en más de 50 ocasiones, en sesiones que duraron hasta tres horas y que exigieron varias horas de preparación a cargo de funcionarios sobre el terreno y en la Sede. También se dedica un tiempo a las reuniones de coordinación que podría emplearse en mantener un diálogo sobre cuestiones fundamentales con las misiones sobre el terreno, en efectuar visitas sobre el terreno, en reflexionar sobre los medios de mejorar la dirección de las

operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en concentrarse en la gestión.

187. La escasez de personal a que hace frente el componente sustantivo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tal vez se vea superada por la que existe en las esferas de apoyo administrativo y logístico, especialmente en la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno. En la actualidad, la División presta apoyo no sólo a las operaciones de mantenimiento de la paz sino también a otras oficinas sobre el terreno, como la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados (UNSCO) en Gaza, la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) y otra docena de oficinas pequeñas, por no hablar de su constante participación en la gestión y reconciliación de la liquidación de las misiones ya concluidas. Toda la División agrega aproximadamente un 1,25% al costo total de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones sobre el terreno. El Grupo está convencido de que si las Naciones Unidas tuvieran que subcontratar las funciones de apoyo administrativo y logístico que desempeña la División, les resultaría muy difícil encontrar una empresa comercial que estuviera dispuesta a realizar una tarea equivalente por la misma suma.

188. Cabe mencionar unos cuantos ejemplos que demuestran la grave escasez de personal que sufre la División: la Sección de Dotación de Personal del Servicio de Apoyo y Administración del Personal, que se encarga de la contratación y los viajes de todo el personal civil, así como de los viajes de la policía civil y los observadores militares, cuenta con sólo 10 oficiales de contratación del cuadro orgánico, a cuatro de los cuales se les ha asignado al examen y acuse de recibo de las 150 solicitudes de empleo que se envían motu proprio y que la oficina recibe ahora diariamente. Los otros seis oficiales se ocupan del proceso de selección propiamente dicho: uno a jornada completa y otro a media jornada para Kosovo, uno a jornada completa y otro a media jornada para Timor Oriental y tres que se ocupan de todas las demás misiones sobre el terreno juntas. Tres oficiales de contratación están tratando de determinar quiénes son los candidatos idóneos para ocupar puestos en dos misiones de administración civil que necesitan centenares de funcionarios con experiencia en una gran cantidad de campos y disciplinas. Han transcurrido de nueve a 12 meses desde que se pusieron en marcha la UNMIK y la UNTAET y ni la una ni la

otra cuentan todavía con todo el personal que les corresponde.

189. Los Estados Miembros deben conceder cierta flexibilidad al Secretario General y poner a su disposición los recursos financieros que le permitan obtener el personal que necesita para asegurar que no se vea empañada la credibilidad de la Organización por no hacer frente a las situaciones de emergencia como debería hacerlo una organización profesional. Se deben poner a disposición del Secretario General los recursos necesarios para aumentar la capacidad de la Secretaría de responder inmediatamente a las demandas imprevistas.

190. La responsabilidad de proporcionar a los que prestan servicios sobre el terreno los bienes y servicios que necesitan para desempeñar sus tareas recae principalmente en el Servicio de Logística y Comunicaciones de la División. La descripción de las funciones de uno de los 14 coordinadores de logística del Servicio tal vez ayude a dar una idea de la carga de trabajo que tiene que soportar actualmente todo el Servicio. Esa persona es el planificador principal de logística tanto para la ampliación de la misión en la República Democrática del Congo (MONUC) como para la ampliación de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). La misma persona se encarga también de redactar las normas y procedimientos de logística para la muy importante Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi y de coordinar la preparación de las solicitudes presupuestarias anuales de todo el Servicio.

191. Simplemente sobre la base de ese examen sumario, y teniendo presente que el costo total de apoyo al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y a las oficinas conexas de la Sede de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz no supera ni siquiera los 50 millones de dólares por año, el Grupo está convencido de que la asignación de recursos adicionales a ese Departamento y los demás que lo apoyan sería una inversión fundamental para asegurar que se empleen bien los más de 2.000 millones de dólares que los Estados Miembros gastarán en operaciones de mantenimiento de la paz en 2001. Por consiguiente, el Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos destinados a ese fin e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que se indiquen las necesidades completas de la Organización.

192. El Grupo cree también que se debe dejar de tratar a las operaciones de mantenimiento de la paz como una

necesidad temporal y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como una estructura de organización temporal. Hace falta una base financiera firme y previsible para hacer algo más que mantener a flote las misiones existentes. Se debería contar con recursos que permitieran planificar, en previsión de posibles imprevistos, para períodos de seis meses a un año; desarrollar instrumentos de gestión a fin de ayudar a las misiones a funcionar mejor en el futuro; estudiar los posibles efectos de la tecnología moderna sobre diferentes aspectos del mantenimiento de la paz; aprovechar la experiencia adquirida con operaciones anteriores, y aplicar las recomendaciones que figuran en los informes de evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de los últimos cinco años. Al personal se le debe dar la oportunidad de preparar y llevar a cabo programas de capacitación para el personal recién contratado en la Sede y sobre el terreno. Deberían finalizarse las directrices y los manuales que podrían ayudar al personal nuevo de las misiones a realizar sus tareas de manera más profesional y de conformidad con las normas, reglamentaciones y procedimientos de las Naciones Unidas, y que se encuentran ahora a medio terminar en una docena de oficinas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz porque sus autores están ocupados atendiendo a otras necesidades.

193. Por consiguiente, el Grupo recomienda que se considere el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, que se financie la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización. En espera de que se prepare el nuevo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite lo antes posible a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la última cuenta de apoyo.

194. La asignación específica de recursos debería determinarse en base a un examen profesional y objetivo de las necesidades, pero las cifras brutas deberían reflejar la experiencia histórica del mantenimiento de la paz. Se podría seguir el criterio de calcular la base del presupuesto ordinario para el apoyo de la Sede al mantenimiento de la paz como porcentaje del costo medio del mantenimiento de la paz durante los cinco años anteriores. El presupuesto básico resultante reflejaría el nivel previsto de actividad para el que debería estar preparada la Secretaría. Sobre la base de las cifras proporcionadas por el Contralor (véase el cuadro 4.1),

el promedio de los últimos cinco años (incluido el actual año del presupuesto) es de 1.400 millones de dólares. Si se fija la base al 5% del costo medio se obtendría, por ejemplo, un presupuesto básico de 70 millones de dólares, aproximadamente 20 millones más que el actual presupuesto anual para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz.

195. Para financiar niveles de actividad superiores a la media o “en exceso”, se debería considerar la posibilidad de imponer un recargo porcentual simple a las misiones cuyos presupuestos excedan el nivel básico de gastos para operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, la cifra aproximada de 2.600 millones de dólares estimada para financiar las operaciones de mantenimiento de la paz en el actual año del presupuesto supera en 1.200 millones de dólares la base hipotética de 1.400 millones de dólares. Con un recargo del 1% sobre esos 1.200 millones de dólares se obtendría una suma adicional de 12 millones de dólares que permitiría a la Sede hacer frente a ese aumento. Con un recargo del 2% se obtendrían 24 millones de dólares.

196. Ese método directo de prever la capacidad de aumento debería sustituir a la justificación anual, puesto por puesto, que se requiere actualmente para solicitar recursos para la cuenta de apoyo. Se debería conceder al Secretario General la flexibilidad necesaria para determinar la manera óptima de utilizar esos fondos a fin de hacer frente a un aumento de la actividad y en esos casos se deberían aplicar medidas de contratación de emergencia para poder llenar inmediatamente los puestos temporarios que permitan cubrir tal aumento de las necesidades.

**197. Resumen de las principales recomendaciones para financiar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz:**

a) **El Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que indique sus necesidades completas;**

b) **Se debe considerar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, se debe financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del meca-**

**nismo del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización;**

c) **En espera de que se preparen las solicitudes para el próximo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.**

**B. Necesidad de contar con equipos de tareas integrados para las misiones y propuesta de que se establezcan**

198. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no existe actualmente una dependencia integrada de planificación o de apoyo en la que estén representados los responsables en materia de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y contratación de personal, entre otras esferas. Por el contrario, como se describió *supra*, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sólo tiene un puñado de funcionarios dedicados a tiempo completo a la planificación y el apoyo incluso de las operaciones grandes y complejas, como las de Sierra Leona (UNAMSIL), Kosovo (UNMIK) y Timor Oriental (UNTAET). Cuando se trate de una misión política de paz o de una oficina de consolidación de la paz, esas funciones se llevan a cabo dentro del Departamento de Asuntos Políticos, con iguales limitaciones en materia de recursos humanos.

199. La Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está encargada de elaborar un concepto general de operaciones para las nuevas misiones de mantenimiento de la paz. A ese respecto, le incumbe una doble y pesada tarea en materia de análisis político y de coordinación interna con los demás elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que se encargan de los asuntos militares y de policía civil, logística, finanzas y personal. Pero cada uno de esos otros elementos tiene una línea diferente de dependencia orgánica, y muchos de ellos, de hecho, están separados físicamente en varios edificios distintos. Además, el Departamento de Asuntos Políticos, el Programa de las Naciones Unidas



para el Desarrollo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Información Pública y varios otros departamentos, organismos, fondos y programas tienen una función cada vez más importante que cumplir en la planificación de cualquier operación futura, especialmente en las operaciones complejas, y tienen que ser incluidos formalmente en el proceso de planificación.

200. La colaboración entre divisiones, departamentos y organismos distintos se produce en los hechos, pero depende en grado demasiado alto de las redes personales y del apoyo caso por caso. Hay equipos de tareas convocados para planificar las principales operaciones de mantenimiento de la paz, en los que confluyen diversas partes del sistema, pero funcionan más como cajas de resonancia que como órganos ejecutivos. Además, los actuales equipos de tareas tienden a reunirse con poca frecuencia, o incluso a dispersarse, una vez que una operación ha comenzado a desplegarse, y bastante antes de que esté completamente desplegada.

201. Invertiendo la perspectiva, una vez que una operación se ha desplegado, los Representantes Especiales del Secretario General sobre el terreno tienen competencia general de coordinación de todas las actividades de las Naciones Unidas en su zona de misión, pero no tienen en la Sede un único centro de coordinación a nivel operativo capaz de responder a todas sus preocupaciones con rapidez. Por ejemplo, el funcionario responsable de la operación o su director regional en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz da respuesta a las preguntas políticas relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz, pero por lo común no puede dar una respuesta directa a las preguntas acerca de los elementos militares, policiales, humanitarios, de derechos humanos, electorales, jurídicos o de otra índole de una operación, y no tienen necesariamente una contraparte de fácil ubicación en cada una de esas esferas. Una misión impaciente por obtener respuestas encontrará por sí sola, a la larga, los contactos primarios adecuados, y tal vez los encuentre en decenas de casos, formando sus propias redes con distintas partes de la Secretaría y de los organismos pertinentes.

202. Las misiones no deberían sentir la necesidad de formar sus propias redes de contactos. Deberían saber exactamente a quiénes dirigirse en busca de las res-

puestas y el apoyo que necesitan, especialmente en los críticos meses iniciales en que una misión está avanzando hacia el despliegue completo y haciendo frente a crisis cotidianas. Además, deberían poder entrar en contacto con un solo lugar en busca de tales respuestas, una entidad que comprendiese a todos los funcionarios de apoyo y expertos necesarios para la misión, provenientes de una serie de elementos de la Sede que reflejen las funciones de la propia misión. El Grupo denominaría a tal entidad equipo de tareas integrado de la misión.

203. Este concepto toma como punto de partida las medidas cooperativas contenidas en las directrices para aplicar el concepto de departamento “coordinador” que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos acordaron en junio de 2000, en una reunión conjunta de los departamentos presidida por el Secretario General, pero amplía considerablemente su alcance. El Grupo recomendaría, por ejemplo, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos determinasen conjuntamente el coordinador de cada nuevo equipo de tareas, pero sin que ello obligase a limitar la selección a los actuales funcionarios de uno u otro departamento. Puede haber ocasiones en que el volumen de trabajo de los directores regionales o los oficiales de asuntos políticos de ambos departamentos les impida asumir esa función a tiempo completo. En tales casos, tal vez sea mejor traer a un funcionario de las oficinas exteriores con ese fin. Tal flexibilidad, inclusive la flexibilidad de asignar el cometido a la persona más capacitada para el puesto, requeriría que se aprobaran mecanismos de financiación para responder a la demanda en momentos de alza repentina, como se recomendó *supra*.

204. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad o un subgrupo determinado dentro de él debería decidir colectivamente la composición general de cada equipo de tareas integrado de la misión, que el Grupo prevé que se forme en una etapa bastante temprana de un proceso de prevención de conflictos, establecimiento de la paz, posible mantenimiento de la paz o posible despliegue de una oficina de apoyo para la consolidación de la paz. Quiere decir que la noción de apoyo integrado y concentrado en un punto para las actividades de paz y seguridad de las Naciones Unidas sobre el terreno debería abarcar toda la gama de operaciones de paz, y su tamaño, su composición sustantiva, su lugar de reunión

y su coordinador deberían adecuarse a las necesidades de la operación.

205. La coordinación y el concepto de departamento coordinador han planteado algunos problemas en el pasado, cuando el eje de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno dejó de ser político para pasar a consistir en el mantenimiento de la paz, o viceversa, con lo cual no sólo cambió el contacto primario en la Sede para la presencia sobre el terreno, sino además todo el elenco de apoyo en la Sede. En la forma en que el Grupo visualiza el funcionamiento de los equipos de tareas integrados de las misiones, el elenco de apoyo seguiría siendo sustancialmente el mismo durante esos períodos de transición y después de ellos, con adiciones o sustracciones a medida que cambie la naturaleza de la operación, pero sin cambios en el núcleo de personal del equipo de tareas para las funciones que sirven de puente de transición. La coordinación del equipo de tareas integrado de la misión pasaría de un miembro del grupo a otro (por ejemplo, de un director regional u oficial de asuntos políticos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a su contraparte del Departamento de Asuntos Políticos).

206. El tamaño y la composición estarían en consonancia con la naturaleza y la etapa de la actividad sobre el terreno a la que se prestara apoyo. La adopción de medidas preventivas en relación con una crisis exigiría un apoyo político bien informado que mantuviera a un enviado de las Naciones Unidas enterado de la evolución política dentro de la región y de otros factores fundamentales para el éxito de su esfuerzo. Los encargados del establecimiento de la paz que estuvieran trabajando para poner fin a un conflicto necesitarían saber más acerca de las opciones en materia de establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, para que tanto sus posibilidades como sus limitaciones se reflejasen en cualquier acuerdo de paz en cuya aplicación interviniesen las Naciones Unidas. Los asesores u observadores de la Secretaría que estuviesen trabajando con el encargado del establecimiento de la paz estarían vinculados al equipo de tareas integrado de la misión que prestase apoyo a las negociaciones, y lo mantendrían informado de los progresos que se fuesen realizando. El coordinador del equipo de tareas integrado de la misión, a su vez, actuaría como punto de contacto ordinario en la Sede para el encargado del establecimiento de la paz, con rápido acceso a niveles más altos de la Secretaría para las respuestas a averiguaciones políticamente delicadas.

207. Un equipo de tareas integrado de la misión como el que se ha descrito podría ser un órgano “virtual”, que sesionaría periódicamente pero cuyos miembros no estarían físicamente en un mismo lugar, sino que permanecerían en las oficinas en que trabajasen normalmente y se vincularían entre sí gracias a la moderna tecnología de la información. Para apoyar su labor, cada uno de ellos haría aportaciones a los datos y análisis creados e introducidos en la Intranet de las Naciones Unidas por la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad que se propone en los párrafos 65 a 75 *supra*.

208. Los equipos de tareas integrados de las misiones creados para planificar posibles operaciones de paz también podrían comenzar como órganos virtuales. Cuando aumentase el grado de probabilidad de concreción de la operación, el equipo de tareas debería tomar forma físicamente y todos sus miembros deberían estar ubicados en el mismo espacio, preparados para trabajar juntos como equipo en forma continuada durante el tiempo necesario para lograr que la nueva misión llegue a su completo despliegue. Ese período tal vez comprenda hasta seis meses, en el supuesto de que se hayan aplicado las reformas en materia de despliegue rápido recomendadas en los párrafos 84 a 169 *supra*.

209. Durante ese período, los miembros del equipo de tareas deberían ser oficialmente adscritos al equipo de tareas integrado de la misión por su división, departamento, organismo, fondo o programa de origen. Es decir que un equipo de tareas integrado de la misión debería ser mucho más que un comité de coordinación o un equipo de tareas del tipo de los que actualmente se establecen en la Sede. Debería ser un grupo de personal temporal pero coherente, creado para un fin concreto, que cuyo tamaño o composición pudiera incrementarse o reducirse en respuesta a las necesidades de la misión.

210. Cada uno de los miembros del equipo de tareas debería estar autorizado para desempeñarse no sólo como enlace entre el equipo de tareas y su base de origen, sino además como su principal encargado de la adopción de decisiones a nivel operacional para la respectiva misión. El coordinador del equipo de tareas integrado de la misión —dependiente del Subsecretario General de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en caso de operaciones de mantenimiento de la paz, y del Subsecretario General competente del Departamento de Asuntos Políticos en caso de actividades de establecimiento de la paz— debería, a su vez, tener autoridad jerárquica

sobre los miembros de su equipo de tareas durante el período de su adscripción, y debería actuar como primer nivel de contacto para las operaciones de mantenimiento de la paz en todos los aspectos de su labor. Los asuntos relacionados con la estrategia y las políticas a largo plazo deberían considerarse a nivel de Subsecretario General o Secretario General Adjunto en el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, con el apoyo de la Secretaría de Información y Análisis Estratégico.

211. A fin de que el sistema de las Naciones Unidas esté preparado para aportar personal a un equipo de tareas integrado de la misión, será necesario establecer centros de responsabilidad para cada uno de los componentes sustantivos principales de las operaciones de paz. Los departamentos y organismos tienen que ponerse de acuerdo de antemano, en caso necesario por escrito, respecto de los procedimientos para la adscripción y respecto de su apoyo al concepto de equipos de tareas integrados de las misiones.

212. El Grupo no está en condiciones de sugerir oficinas “coordinadoras” de cada posible componente de una operación de paz, pero cree que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad debería meditar colectivamente sobre esta cuestión y asignar a uno de sus miembros la responsabilidad de mantener un nivel de preparación respecto de cada uno de los posibles elementos de una operación de paz, con excepción de las esferas militar, policial y judicial, y de logística y administración, que deberían seguir siendo de competencia del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El organismo designado como coordinador debería ser responsable de elaborar conceptos genéricos de las operaciones, descripciones de puestos, necesidades en materia de dotación de personal y equipo, cronogramas de despliegue y trayectoria crítica, bases de datos normalizadas, acuerdos sobre el componente civil de las fuerzas de reserva y listas de otros posibles candidatos para dicho componente, así como para la participación en los equipos de tareas integrados de las misiones.

213. Los equipos de tareas integrados de las misiones brindan un enfoque flexible para hacer frente a necesidades que deben satisfacerse en el momento exacto e insumen muchos recursos, pero en definitiva son temporales, a fin de apoyar la planificación, la puesta en marcha y el mantenimiento inicial de la misión. El concepto se funda en gran medida en la noción de “gestión matricial”, muy utilizada por grandes organizaciones que deben tener la capacidad de asignar el talento necesario a proyectos concretos sin reorganizarse

a sí mismas cada vez que surge un proyecto. Utilizada por entidades tan diferentes como RAND Corporation y el Banco Mundial, la gestión matricial da a cada funcionario un departamento “de origen” o “madre”, pero permite —en realidad, espera— que los funcionarios actúen en apoyo de distintos proyectos según sea necesario. Aplicando un enfoque de gestión matricial a la planificación y el apoyo de las operaciones de paz en la Sede podría lograrse que los departamentos, organismos, fondos y programas —organizados internamente del modo que convenga a sus necesidades globales— aporten funcionarios a equipo de tareas interdepartamentales o interinstitucionales que fuesen coherentes y se organizaran para brindar ese apoyo.

214. La estructura de los equipos de tareas integrados de las misiones tendría importantes consecuencias para la estructuración actual de la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y efectivamente sustituiría a la estructura de divisiones regionales. Por ejemplo, las operaciones más grandes, como las de Sierra Leona, Timor Oriental y Kosovo, justificarían el establecimiento de equipos de tareas integrados de las misiones separados para cada una, encabezados por funcionarios de categoría de Director. Otras misiones, como las operaciones de mantenimiento de la paz “tradicionales” en Asia y el Oriente Medio, establecidas desde hace mucho tiempo, podrían agruparse en otro equipo de tareas integrado. La cantidad de equipos de tareas integrados de las misiones que se formaran dependería en gran medida de la cantidad de recursos adicionales asignados al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y los departamentos, organismos, fondos y programas conexos. A medida que aumentara la cantidad de equipos de tareas integrados de las misiones, la estructura orgánica de la Oficina de Operaciones se iría achatando. Podría haber consecuencias análogas respecto de los Subsecretarios Generales del Departamento de Asuntos Políticos, de quienes dependerían los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones durante la etapa de establecimiento de la paz o cuando se estuviese estableciendo una gran operación de apoyo a la consolidación de la paz, como presencia de seguimiento de una operación de mantenimiento de la paz o como iniciativa separada.

215. Si bien los directores regionales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (y del Departamento de Asuntos Políticos en los casos en

que sean nombrados coordinadores de equipos de tareas integrados de las misiones) se encargarían de la supervisión de una menor cantidad de misiones que en la actualidad, realmente estarían administrando a una mayor cantidad de funcionarios, entre ellos, los funcionarios adscritos a tiempo completo de las oficinas de los asesores militares y de policía civil, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno (o las divisiones que la hayan sucedido) y otros departamentos, organismos, fondos y programas, según fuese necesario. El tamaño de cada equipo de tareas integrado de la misión dependería también de la cantidad de recursos adicionales que se suministraran, a falta de los cuales las entidades participantes no estarían en condiciones de adscribir a sus funcionarios a tiempo completo.

216. Asimismo cabe señalar que, para que el concepto de equipos de tareas integrados de las misiones funcione con eficacia, sus miembros deben estar ubicados en un mismo lugar físico durante las etapas de planificación y despliegue inicial. Tal cosa no sería posible en la actualidad sin hacer importantes ajustes en la asignación de los espacios de oficinas en la Secretaría.

**217. Resumen de las principales recomendaciones en materia de planificación y apoyo integrados para las misiones: el medio normal para la planificación y el apoyo concretos para cada una de las misiones estaría constituido por equipos de tareas integrados de las misiones, que contarían con miembros adscritos provenientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Los equipos de tareas integrados de las misiones serían el primer punto de contacto para todo ese apoyo, y los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones deberían tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.**

### **C. Otros ajustes estructurales necesarios en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

218. El concepto de equipos de tareas integrados de las misiones fortalecería la capacidad de la Oficina de

Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para funcionar como verdadero centro de coordinación de todos los aspectos de una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo, también se necesitan ajustes estructurales en otros elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en particular, la División de Actividades Militares y Policía Civil, la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados.

#### **1. División de Actividades Militares y Policía Civil**

219. Todos los oficiales de policía civil entrevistados en la Sede y sobre el terreno expresaron frustración ante el hecho de que las funciones de policía estuvieran comprendidas en una línea de dependencia jerárquica militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El Grupo está de acuerdo en que ese arreglo es de escaso valor desde los puntos de vista administrativo y sustantivo.

220. Los oficiales militares y policiales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz prestan funciones durante tres años, porque las Naciones Unidas exigen que estén en servicio activo. Si desean permanecer más tiempo, e incluso egresan de sus fuerzas policiales o militares nacionales para ello, las políticas de personal de las Naciones Unidas impiden que se les contrate en sus cargos anteriores. Por consiguiente, la tasa de movimiento de los oficiales militares y policiales es elevada. Habida cuenta de que no existe un método establecido para recoger la experiencia obtenida en la práctica de la Sede, de que no hay programas completos de capacitación para los recién llegados y de que aún no ha terminado la elaboración de procedimientos administrativos y manuales de fácil utilización, a la elevada tasa de movimiento de personal va unida como consecuencia una pérdida de memoria institucional que sólo puede subsanarse mediante varios meses de aprendizaje en el empleo. La actual escasez de personal también implica que los oficiales militares y de policía civil resultan asignados a funciones que no están necesariamente en consonancia con sus especializaciones. Quienes se han especializado en operaciones (J3) o en planes (J5) pueden verse asignados a labores cuasi diplomáticas o a desempeñarse como oficiales de personal y administración (J1), administrando el continuo movimiento de personal y unidades sobre el

terreno, en desmedro de su capacidad de supervisar la actividad operacional sobre el terreno.

221. La falta de continuidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en esas esferas tal vez explique también por qué, después de 50 años de desplegar observadores militares para supervisar violaciones de cesaciones del fuego, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz todavía no tiene una base de datos normalizada que pueda suministrarse a los observadores militares sobre el terreno para documentar las violaciones de cesaciones del fuego y generar estadísticas. Actualmente, si se desea saber cuántas violaciones han ocurrido en un semestre en determinado país en que se ha desplegado una operación, sería necesario contar físicamente cada una de ellas en los ejemplares impresos de los informes diarios de situación correspondientes a dicho período. Cuando existen bases de datos de esa índole, han sido creadas por las propias misiones caso por caso. Lo mismo se aplica a la diversidad de estadísticas del delito y otras informaciones comunes a la mayoría de las misiones de policía civil. Los adelantos tecnológicos también han transformado radicalmente las formas de vigilancia de las violaciones de cesaciones del fuego, así como los movimientos en zonas desmilitarizadas y la remoción de armas de lugares de almacenamiento. Sin embargo, esas cuestiones no están actualmente asignadas a ningún funcionario de la División de Actividades Militares y Policía Civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

222. El Grupo recomienda que la División de Actividades Militares y Policía Civil se divida en dos entidades separadas, una para las actividades militares y la otra para la policía civil. La Oficina del Asesor Militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería ampliarse y reestructurarse a fin de adecuarse más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a fin de prestar un apoyo más eficaz a las actividades sobre el terreno y brindar un asesoramiento militar mejor informado a los altos funcionarios de la Secretaría. Asimismo, deberían proporcionarse importantes recursos adicionales a la Dependencia de Policía Civil, y debería considerarse la posibilidad de elevar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil.

223. Para asegurar un mínimo de continuidad en las capacidades de actividades militares y de policía civil del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de

la Paz, el Grupo recomienda que una proporción de los cargos que se añadan en esas dos dependencias se reserven para funcionarios militares y de policía civil que hayan tenido experiencia en las Naciones Unidas y hayan egresado recientemente de las respectivas fuerzas nacionales, quienes serían designados como funcionarios ordinarios. Con ello se estaría siguiendo el precedente del Servicio de Logística y Comunicaciones de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, varios de cuyos funcionarios se desempeñaron anteriormente como oficiales militares.

224. Los componentes de policía civil sobre el terreno están participando cada vez más en la reestructuración y la reforma de las fuerzas locales de policía, y el Grupo ha recomendado un cambio doctrinal según el cual dichas actividades pasarían a ser uno de los centros primarios de atención de la policía civil en futuras operaciones de paz (véanse los párrafos 39, 40 y 47 b) *supra*). Sin embargo, hasta la fecha la Dependencia de Policía Civil formula planes y listas de necesidades para los componentes de policía de las operaciones de paz sin contar con el necesario asesoramiento jurídico sobre las estructuras judiciales locales y los procedimientos, códigos y leyes penales en vigor en el respectivo país. Esa información es vital para los encargados de planificar las actividades de policía civil, y sin embargo no es una función respecto de la cual se hayan asignado hasta la fecha recursos de la cuenta de apoyo con destino a la Oficina de Asuntos Jurídicos, al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o a departamento alguno de la Secretaría.

225. Por consiguiente, el Grupo recomienda que se establezca una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que esté separada de las demás dependencias y cuente con los expertos necesarios en materia de derecho penal, con el cometido concreto de brindar asesoramiento a la Oficina del Asesor de Policía Civil en las cuestiones relacionadas con el imperio de la ley esenciales para la eficaz utilización de la policía civil en las operaciones de paz. Esta dependencia debería también trabajar en estrecho contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, con la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito en Viena y con otras partes del sistema de las Naciones Unidas que centren la atención en la reforma de las instituciones relacionadas con el imperio del derecho y el respeto de los derechos humanos.

## **2. División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno**

226. La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno no tiene competencia para dar forma definitiva a los presupuestos de las operaciones sobre el terreno que planifica y presentar dichos presupuestos, ni para la efectiva adquisición de los bienes y servicios que necesitan. Dicha competencia incumbe a las Divisiones de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Adquisiciones del Departamento de Gestión. Todos los pedidos de adquisiciones correspondientes a la Sede son tramitados por los 16 oficiales de compras de la División de Adquisiciones que se financian con cargo a la cuenta de apoyo, que elaboran los contratos más grandes (aproximadamente 300 en 1999) para su presentación al Comité de Contratos de la Sede, negocian y adjudican los contratos de bienes y servicios no adquiridos localmente por las misiones sobre el terreno y formulan las políticas y procedimientos de las Naciones Unidas para las adquisiciones a escala mundial o local con destino a las misiones. El efecto combinado de la limitada dotación de personal y los trámites adicionales que entraña este proceso parece contribuir a las demoras en materia de adquisiciones que han señalado las misiones sobre el terreno.

227. Se podría incrementar la eficiencia en materia de adquisiciones delegando al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la competencia para elaborar y presentar los presupuestos, emitir autorizaciones de habilitación de fondos y efectuar las adquisiciones, durante un período de prueba de dos años y con la correspondiente transferencia de puestos y funcionarios. A fin de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia, el Departamento de Gestión debería conservar la competencia en relación con las funciones de contabilidad, prorrato entre los Estados Miembros y tesorería. También debería conservar su función de establecimiento y supervisión de políticas de carácter general, como la ha conservado en lo tocante a la contratación y la administración del personal sobre el terreno, respecto de las cuales ya se ha delegado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la autoridad y la responsabilidad correspondientes.

228. Además, a fin de evitar las sospechas de irregularidades que podrían surgir en caso de que los responsables de la presupuestación y las adquisiciones trabajasen en la misma división en la que se determinan las necesidades, el Grupo recomienda que la División de

Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno se divida en dos: una División de Servicios Administrativos, a la que corresponderían las funciones de personal, presupuesto y finanzas y adquisiciones, y una División de Servicios de Apoyo Integrados (por ejemplo, logística, transporte, comunicaciones).

## **3. Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados**

229. Todos han convenido en la necesidad de aprovechar la experiencia acumulativa recogida sobre el terreno, pero no se ha hecho lo bastante por mejorar la capacidad del sistema para recoger esa experiencia o reutilizarla en la elaboración de doctrinas, planes, procedimientos ni mandatos operacionales. La labor de la Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados del DOMP existente no parece haber surtido gran efecto sobre la práctica de las operaciones de paz, y la recopilación de la experiencia adquirida parece tener lugar principalmente después de que una misión ha terminado. Esto es lamentable, ya que el sistema de mantenimiento de la paz día a día está creando nueva experiencia. Esa experiencia debería recogerse y retenerse en beneficio de otros encargados actuales de operaciones de paz y de futuras operaciones. La experiencia adquirida debería considerarse un aspecto de la gestión de información que contribuye a mejorar las operaciones en forma cotidiana. Los informes retrospectivos serían entonces sólo una parte de un proceso más vasto de adquisición de experiencia, el resumen de remate, en lugar del objetivo principal de todo el proceso.

230. El Grupo estima que esta función necesita reforzarse con urgencia y recomienda que se la sitúe donde pueda colaborar estrechamente con las operaciones en curso al igual que con la planificación de las misiones y la elaboración de doctrinas y directrices, y contribuir eficazmente a ello. El Grupo considera que quizás la mejor ubicación sea la Oficina de Operaciones, que supervisará las funciones de los equipos de tareas integrados de misión que propone el Grupo para integrar la planificación y el apoyo de las operaciones de paz en la Sede (véanse los párrafos 198 a 217 *supra*). La dependencia, al estar situada en un elemento del DOMP que por norma habitual incorporará representantes de muchos departamentos y organismos, podría actuar como “director de aprendizaje” de las operaciones de paz para todas esas instituciones, manteniendo y poniendo al día la memoria institucional a que podrían recurrir por igual las misiones y los equipos de tareas para la

solución de problemas, prácticas óptimas y prácticas que deben evitarse.

#### **4. Personal directivo superior**

231. Actualmente hay dos Subsecretarios Generales en el DOMP: uno para la Oficina de Operaciones y otro para la Oficina de Logística, Gestión y Actividades Relativas a las Minas (la DALAT y el Servicio de Actividades Relativas a las Minas). El Asesor Militar, que al mismo tiempo se desempeña como Director de la División de Actividades Militares y Policía Civil, actualmente da cuenta al Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz por conducto de uno de los dos Subsecretarios Generales o directamente al Secretario General Adjunto, dependiendo del carácter de la cuestión de que se trate.

232. Habida cuenta de los diversos aumentos de la plantilla y ajustes estructurales que se proponen en las secciones anteriores, el Grupo estima que hay argumentos sólidos en favor de que se designe a un tercer Subsecretario General para el Departamento. El Grupo estima además que uno de los tres Subsecretarios Generales debería designarse como “Subsecretario General Principal” y actuar como adjunto del Secretario General Adjunto.

#### **233. Resumen de las recomendaciones principales sobre otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:**

a) **Debe reestructurarse la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar. Debería considerarse la posibilidad de mejorar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil;**

b) **Debe reestructurarse la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;**

c) **Debería establecerse una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y dotársela del personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de derecho penal que revisten importancia crítica para el uso eficaz de la policía**

**civil en las operaciones de paz de las Naciones Unidas;**

d) **El Secretario General Adjunto de Gestión debería delegar autoridad y responsabilidad de las funciones de presupuestación y adquisición relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por un período de prueba de dos años;**

e) **La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados debe reforzarse apreciablemente y trasladarse a una Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reorganizada;**

f) **Debería considerarse la posibilidad de aumentar de dos a tres el número de Subsecretarios Generales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, designándose a uno de los tres como “Subsecretario General Principal”, que actúe como adjunto del Secretario General Adjunto.**

#### **D. Ajustes estructurales que son necesarios fuera del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

234. Debe fortalecerse la planificación y el apoyo en materia de información pública en la Sede, al igual que los elementos en el DAP que prestan apoyo a las actividades de consolidación de la paz y las coordinan y que proporcionan apoyo electoral. Fuera de la Secretaría, debe reforzarse la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para planificar los componentes de derechos humanos de operaciones de paz y prestarles apoyo.

##### **1. Apoyo operacional a la información pública**

235. A diferencia de los componentes de las misiones militar, de policía civil, de actividades relativas a las minas, de logística, de telecomunicaciones y de otra índole, ninguna dependencia en la Sede tiene responsabilidad jerárquica concreta de las necesidades operacionales de los componentes de información pública en las operaciones de paz. La responsabilidad más concentrada de información pública relacionada con las misiones recae en la Oficina del Portavoz del Secretario General y los portavoces y las oficinas de

información pública respectivas en las propias misiones. En la Sede, cuatro funcionarios del cuadro orgánico en la Sección de Paz y Seguridad, que forma parte de la División de Promoción y Servicios Públicos de la División de Asuntos Públicos del DIP, están encargados de producir publicaciones, elaborar y actualizar el contenido del sitio de la Web relativo a operaciones de paz y ocuparse de otras cuestiones que varían desde el desarme hasta la asistencia humanitaria. Si bien la Sección produce y gestiona información relativa al mantenimiento de la paz, ha tenido escasa capacidad para crear doctrinas, estrategia o procedimientos operacionales uniformes para las funciones de información pública sobre el terreno, salvo de manera esporádica y caso por caso.

236. La Sección de Paz y Seguridad del Departamento de Información Pública se está ampliando en cierto grado mediante redistribución interna de personal del DIP, pero debería ampliarse considerablemente y volverse operacional o bien debería trasladarse la función de apoyo al DOMP, posiblemente con la adscripción de algunos de sus funcionarios del DIP.

237. Dondequiera que se sitúe la función, debería prever las necesidades de información pública y la tecnología y los recursos humanos para satisfacerlas, fijar prioridades y procedimientos operacionales uniformes sobre el terreno, prestar apoyo en la etapa de iniciación de nuevas misiones y proporcionar apoyo y orientación permanentes mediante la participación en los equipos de tareas integrados de misión.

**238. Resumen de la recomendación principal sobre ajustes estructurales en materia de información pública: debe crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del DOMP o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el DIP que dé cuenta directamente al Secretario General Adjunto de Comunicación e Información Pública.**

## **2. Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos**

239. El Departamento de Asuntos Políticos (DAP) es el centro de coordinación designado para las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y actualmente tiene el cometido de establecer, apoyar o asesorar oficinas de consolidación de la paz y misiones políticas especiales en cerca de 10 países, además de

las actividades de cinco enviados y representantes del Secretario General a quienes se han asignado misiones de establecimiento de la paz o prevención de conflictos. Se prevé que los fondos con cargo al presupuesto ordinario en apoyo a estas actividades durante el próximo año civil sean inferiores en 31 millones de dólares, o sea en un 25%, a las necesidades. En efecto, dicha financiación con cargo a cuotas es relativamente rara en la esfera de la consolidación de la paz, en que la mayoría de las actividades se financian con cargo a donaciones voluntarias.

240. La Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz del DAP en gestación es una de dichas actividades. En su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y coordinador de las estrategias de consolidación de la paz, el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos debe poder coordinar la formulación de estrategias de dicha índole con los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y otros elementos del sistema de las Naciones Unidas, especialmente aquellos en las esferas humanitaria y de desarrollo, habida cuenta del carácter multisectorial de la consolidación de la paz propiamente tal. Para lograrlo, la Secretaría está reuniendo contribuciones voluntarias de varios donantes para un proyecto experimental de tres años de duración en apoyo de la dependencia. Mientras evoluciona la planificación de esta dependencia experimental, el Grupo insta al DAP a que celebre consultas con todos los interesados en el sistema de las Naciones Unidas que puedan contribuir a su éxito, en particular el PNUD, que está haciendo renovado hincapié en la democracia, la buena gestión de los asuntos públicos y otras esferas relacionadas con la transición.

241. La Oficina Ejecutiva del DAP presta apoyo a algunas de las actividades operacionales de que éste se encarga, pero no está concebida como una oficina de apoyo a las actividades sobre el terreno ni está dotada para ello. La DALAT también presta apoyo a algunas de las misiones sobre el terreno que dirige el DAP, pero ni los presupuestos de esas misiones ni el presupuesto del DAP asignan recursos adicionales a la DALAT para este objeto. La División intenta satisfacer las demandas de las operaciones más reducidas de consolidación de la paz, pero reconoce que las operaciones más vastas imponen fuertes demandas de gran prioridad a su plantilla actual. Así pues, las necesidades de las misiones más pequeñas tienden a quedar postergadas. El DAP ha tenido experiencia satisfactoria con el apoyo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones



Unidas (UNOPS), un derivado del PNUD de cinco años de antigüedad que administra programas y fondos para muchos clientes dentro del sistema de las Naciones Unidas, utilizando prácticas modernas de gestión y derivando toda su financiación básica del cobro de un arancel de gestión de hasta el 13%. La UNOPS puede prestar apoyo de logística, gestión y contratación para misiones más pequeñas con bastante rapidez.

242. La División de Asistencia Electoral del DAP también depende de contribuciones voluntarias para satisfacer la demanda cada vez mayor de su asesoría técnica, misiones de evaluación de las necesidades y otras actividades que no entrañan directamente la observación de elecciones. Para junio de 2000 había pendientes 41 solicitudes de asistencia de los Estados Miembros, pero el fondo fiduciario en apoyo de dichas actividades sin fines especiales sólo contaba con el 8% de la financiación necesaria para satisfacer las necesidades corrientes hasta el fin del año civil 2001. Así pues, mientras crece de manera considerable la demanda de un elemento fundamental del fomento de instituciones democráticas hecho suyo por la Asamblea General en su resolución 46/137, el personal de la División de Asistencia Electoral primero debe conseguir los fondos de programas necesarios para realizar su labor.

#### **243. Resumen de las recomendaciones principales sobre apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos:**

a) **El Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otros elementos integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia con cargo al presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados. El programa debe evaluarse en el contexto de la orientación que ha facilitado el Grupo en el párrafo 46 *supra* y, si se considera la mejor opción posible para fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, debe presentarse al Secretario General conforme a la recomendación que figura en el apartado d) del párrafo 47 *supra*;**

b) **El Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos con cargo al presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral a fin de satisfacer**

**la demanda de sus servicios en rápido aumento, en lugar de contribuciones voluntarias;**

c) **Para aliviar la demanda sobre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos y para mejorar los servicios de apoyo prestados a las oficinas exteriores políticas y de consolidación de la paz más pequeñas, el Grupo recomienda que la adquisición, la logística, la contratación de personal y otros servicios de apoyo para dichas misiones no militares sobre el terreno más pequeñas sean de cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.**

#### **3. Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

244. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe participar más íntimamente en la planificación y ejecución de los elementos de las operaciones de paz que se ocupan de los derechos humanos, especialmente las operaciones complejas. Actualmente, la Oficina tiene insuficientes recursos para participar de esa forma o proporcionar personal para prestar servicios sobre el terreno. Si las operaciones de las Naciones Unidas han de tener componentes eficaces de derechos humanos, la Oficina debería poder coordinar e institucionalizar la labor sobre el terreno en materia de derechos humanos en las operaciones de paz; adscribir personal a los equipos de tareas integrados de misión en Nueva York; contratar funcionarios de derechos humanos que actúen sobre el terreno; organizar la capacitación en derechos humanos para todo el personal de las operaciones de paz, incluidos los componentes relativos al orden público, y crear bases de datos modelo de actividades en materia de derechos humanos sobre el terreno.

245. **Resumen de la recomendación principal sobre el fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: el Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de las misiones de operaciones de paz.**

## **V. Operaciones de la paz y la era de la información**

246. En muchas partes del presente informe se intercalan referencias a la necesidad de vincular mejor el sistema de paz y seguridad; facilitar las comunicaciones y la puesta en común de datos; dar al personal los instrumentos que necesita para su trabajo; y, en última instancia, permitir a las Naciones Unidas que sean más eficaces en la prevención de conflictos y en la prestación de ayuda a las sociedades para que vuelvan a la normalidad después de la guerra. Una tecnología de la información moderna, bien utilizada, es fundamental para permitir alcanzar muchos de estos objetivos. En la presente sección se toma nota de las lagunas en la estrategia, la política y la práctica que dificultan a las Naciones Unidas utilizar eficazmente la tecnología de la información, y se hacen recomendaciones para cubrirlas.

### **A. Tecnología de la información en las operaciones de paz: cuestiones de estrategia y de política**

247. El problema de la estrategia y la política de la tecnología de la información es mayor que el de las operaciones de paz y se hace extensivo al sistema de las Naciones Unidas en su totalidad. El contexto más amplio de la tecnología de la información suele salirse del mandato del Grupo, pero el mayor alcance de los problemas no debe excluir la adopción de normas comunes para los usuarios de la tecnología de la información para las operaciones de paz y para las dependencias de la Sede que les prestan apoyo. El Servicio de Comunicaciones de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno puede proporcionar las conexiones vía satélite y las posibilidades de conexión a nivel local sobre las cuales las misiones pueden construir redes y bases de datos eficaces de tecnología de la información, pero es necesario mejorar la estrategia y la política para la comunidad de usuarios a fin de que puedan aprovechar las bases tecnológicas que se están estableciendo.

248. Cuando las Naciones Unidas despliegan una misión sobre el terreno, es fundamental que sus elementos puedan intercambiar datos con facilidad. Todas las operaciones complejas de paz reúnen a muchos elementos diferentes: organismos, fondos y programas de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como los

departamentos de la Secretaría; contratados para la misión que no están familiarizados con el sistema de las Naciones Unidas; en ocasiones, organizaciones regionales; frecuentemente, organismos de ayuda bilateral; y siempre, docenas de centenares de organizaciones no gubernamentales humanitarias y de desarrollo. Todos ellos necesitan un mecanismo que facilite la puesta en común de información e ideas de manera eficaz, sobre todo teniendo en cuenta que cada uno de ellos es una pequeña punta de un gran iceberg burocrático con su propia cultura, métodos de trabajo y objetivos.

249. Una tecnología de la información mal planificada e integrada plantea obstáculos a la cooperación. Cuando no existen normas convenidas para la estructura y el intercambio de datos al nivel de aplicación, la “superposición” entre ambos supone una laboriosa recodificación manual, que tiende a derrotar los objetivos de invertir en un medio ambiente de trabajo basado en la red y muy computadorizado. Las consecuencias también pueden ser más graves que la simple pérdida de tiempo: oscilan de la mala comunicación de las políticas hasta no lograr “dar a conocer al mundo” las amenazas a la seguridad u otros cambios importantes en el medio ambiente operacional.

250. La ironía de los sistemas de datos distribuidos y descentralizados es que necesitan ese tipo de normas comunes para funcionar. Es difícil dar soluciones comunes a los problemas de la tecnología de la información en los niveles superiores —entre los componentes sustantivos de una operación, entre las oficinas sustantivas en la Sede, o entre la Sede y el resto del sistema de las Naciones Unidas— en parte porque la formulación de políticas sobre sistemas operacionales de información está dispersa. En particular, la Sede carece de un centro de responsabilidad suficientemente sólido a nivel de los usuarios para las estrategias y políticas de tecnología de la información de las operaciones de paz. En el gobierno o la industria, esta responsabilidad pertenecería a un jefe de servicios de información. El Grupo cree que las Naciones Unidas necesita que alguien en la Sede, preferentemente en la SIAE, desempeñe esa función, supervisando el desarrollo y la aplicación de la estrategia de tecnología de la información y las normas de los usuarios. Ese oficial también debería formular y supervisar programas de formación en tecnología de la información, tanto en los manuales para el exterior como en la formación práctica: la necesidad de esto es sustancial y no debe ser subestimada. Los contrapartes de la oficina del Representante

Especial del Secretario General en cada misión sobre el terreno deben supervisar la aplicación de la estrategia común de tecnología de la información así como la formación sobre el terreno, complementando y desarrollando la labor de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y de la División de Servicios de Tecnología de la Información del Departamento de Gestión en cuanto a proporcionar estructuras y servicios básicos de tecnología de la información.

**251. Resumen de la recomendación sobre la estrategia y la política de la tecnología de la información: los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en operaciones de paz, que tenga su centro en la Secretaría de Información y Análisis Estratégico. También debe nombrarse contrapartes de misión para ese centro de responsabilidad para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de esa estrategia.**

## **B. Instrumentos para la gestión de los conocimientos**

252. La tecnología puede contribuir a asimilar la información y las experiencias y a difundirlas. Puede utilizarse mucho mejor para ayudar a participantes muy diversos que trabajan en la zona de operaciones de una misión de las Naciones Unidas a adquirir y compartir datos de manera sistemática y que se refuerce mutuamente. Las comunidades de desarrollo y socorro humanitario de las Naciones Unidas, por ejemplo, trabajan en la mayoría de los lugares en los que las Naciones Unidas han desplegado operaciones de paz. Estos equipos nacionales de las Naciones Unidas, además de las organizaciones no gubernamentales que desempeñan trabajos complementarios a nivel popular, habrán estado en la región mucho antes de la llegada de una operación de paz compleja y permanecerán en ella después de que la misión haya partido. En conjunto, tendrán un caudal de conocimientos y experiencias locales que podrían ayudar en la planificación y aplicación de las operaciones de paz. Un servicio de facilitación de datos electrónico, administrado por la SIAE, que se encargara de intercambiar estos datos, podría prestar asistencia en la planificación y ejecución de la misión y también

ayudar en la prevención y evaluación de los conflictos. La participación adecuada de estos datos, y de los datos reunidos con posterioridad al despliegue por los diversos componentes de una operación de paz, así como su utilización con los sistemas de información geográfica (SIG), podrían crear instrumentos importantes para seguir la pista de las necesidades y los problemas en la zona de la misión, así como de las consecuencias de los planes de acción. Se podría asignar a cada equipo de misión especialistas en SIG, además de recursos de formación en SIG.

253. En la labor humanitaria y de reconstrucción realizada en Kosovo desde 1998 pueden observarse ejemplos de las actuales aplicaciones de los SIG. El Centro Comunitario de información sobre asuntos humanitarios ha puesto en común datos de los SIG producidos por fuentes tales como el Centro de Satélites de Europa Occidental, el Centro de Remoción de Minas Humanitaria de Ginebra, la KFOR, el Instituto Yugoslavo de Estadísticas y el Grupo Internacional de Administración. Estos datos se han combinado para crear un atlas que se ha puesto a disposición del público en los sitios de las redes de esas fuentes, en CD-ROM para quienes no tienen acceso a Internet o tienen un acceso lento, y en forma impresa.

254. Las simulaciones por computador pueden constituir importantes instrumentos de aprendizaje para el personal de la misión y las partes locales. En principio, se pueden crear simulaciones para cualquier componente de una operación. Las simulaciones pueden facilitar la solución de problemas dentro de un grupo y revelar a las partes locales las consecuencias a veces imprevistas de sus opciones de política. Con conexiones de Internet pertinentes y amplias, las simulaciones pueden integrarse en las series de instrumentos de aprendizaje a distancia que se preparan para una nueva operación y se utilizan para impartir formación previa a los recién reclutados en una misión.

255. Un espacio mejorado sobre paz y seguridad en la Intranet de las Naciones Unidas (la red de información de la Organización que está abierta a una serie determinada de usuarios) constituiría una valiosa adición a la planificación, el análisis y la ejecución de las operaciones de paz. A modo de división de la red más amplia, se concentraría en unir cuestiones de información relativas directamente a la paz y la seguridad, incluidos análisis de la SIAE, informes de situación, mapas de SIG, y conexiones con las experiencias obtenidas. El establecimiento de diversos niveles de acceso

de seguridad podría facilitar la comunicación de información delicada entre grupos limitados.

256. Los datos que figuran en la Intranet deben conectarse a una Extranet de operaciones de paz que utilizaría las comunicaciones existentes y previstas de la red de zona para unir las bases de datos de la SIAE y las oficinas sustantivas con los de las oficinas sobre el terreno, y a las misiones sobre el terreno entre sí. La Extranet de Operaciones de Paz podría contener toda la información administrativa, de procedimiento y jurídica para las operaciones de paz y proporcionar un acceso único a la información generada por muchas fuentes, dar a los encargados de la planificación la capacidad de producir más rápidamente informes amplios y aumentar la puntualidad de la respuesta a las situaciones de emergencia.

257. Algunos componentes de la misión, como la policía civil y las dependencias conexas de justicia penal y los investigadores de derechos humanos, requieren una mayor seguridad para su red, así como los sistemas y programas cibernéticos que puedan apoyar los niveles requeridos de almacenamiento, transmisión y análisis de datos. Dos tecnologías fundamentales para la policía civil, son los SIG y los programas de cartografía de delitos, utilizados para convertir datos generales en representaciones geográficas que ilustran las tendencias en materia de delito y otra información fundamental, facilitan el reconocimiento de las pautas y los acontecimientos, o subrayan las características especiales de las zonas problemáticas, mejorando la capacidad de la policía civil para combatir el delito o asesorar a sus contrapartes locales.

**258. Resumen de las recomendaciones principales para los instrumentos de tecnología de la información en las operaciones de paz:**

a) **La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe aplicar un elemento mejorado de operaciones de la paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las operaciones de paz;**

b) **Las operaciones de paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como**

**la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción;**

c) **Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de tecnología de la información, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión.**

**C. Aumento de la puntualidad de la información pública basada en Internet**

259. Como observó el Grupo en la sección III *supra*, para crear y mantener el apoyo a las misiones actuales y a las del futuro es esencial comunicar con eficacia al público la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. No solamente es esencial crear una imagen positiva desde el principio para establecer un ambiente de trabajo favorable, sino que también es importante mantener una campaña sólida de información pública para conseguir y mantener el apoyo de la comunidad internacional.

260. El órgano actualmente responsable de comunicar la labor de las operaciones de paz de las Naciones Unidas es la sección de Paz y Seguridad del DIP de la Sede, del que se habló en la sección IV *supra*. Un funcionario del DIP tiene la responsabilidad de publicar en el sitio de la red toda la información relativa a la paz y la seguridad, además de todas las informaciones que aporta la misión para uso de la red, a fin de garantizar que la información publicada es coherente y compatible con las normas de la red para la Sede.

261. El Grupo apoya la aplicación de normas, pero la normalización no tiene por qué significar centralización. El actual proceso de producción de noticias y publicación de datos en el sitio de la red de las Naciones Unidas hace más lento el ciclo de actualizaciones, pero sin embargo las actualizaciones cotidianas pueden ser importantes para una misión en una situación de rápido cambio. También limita la cantidad de información que puede presentarse sobre cada misión.

262. El DIP y el personal sobre el terreno han manifestado interés en reducir este estancamiento mediante el desarrollo de un modelo de "gestión conjunta

del sitio de la red". A juicio del Grupo, esta solución parece adecuada para este estancamiento de información particular.

**263. Resumen de las recomendaciones principales sobre puntualidad de la información pública con base en Internet: el Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio de la red por la Sede y las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red amoldada a unas normas y políticas de presentación básicas.**

\* \* \*

264. En el presente informe, el Grupo ha hecho hincapié en la necesidad de cambiar la estructura y las prácticas de la Organización a fin de permitirle que desempeñe con mayor eficacia sus responsabilidades en apoyo de la paz y la seguridad internacionales y el respeto de los derechos humanos. Algunos de estos cambios no serían viables sin las nuevas capacidades que ofrecen las tecnologías de información en la red. El informe mismo no habría podido prepararse sin las tecnologías de que ya dispone la Sede de las Naciones Unidas y a las que tienen acceso los miembros del Grupo en todas las regiones del mundo. El público utiliza instrumentos eficaces, y una tecnología de la información eficaz puede utilizarse mucho mejor en aras de la paz.

## **VI. Dificultades para la aplicación de las recomendaciones**

265. Este informe, en el que se presentan recomendaciones para la reforma, tiene dos destinatarios, a saber, los Estados Miembros y la Secretaría. Reconocemos que la reforma no se llevará a cabo si los Estados Miembros no se lo proponen efectivamente. Al mismo tiempo, consideramos que los cambios que hemos recomendado para la Secretaría deben ser promovidos activamente por el Secretario General y ejecutados por los funcionarios superiores.

266. Los Estados Miembros deben reconocer que las Naciones Unidas son la suma de sus partes y que la responsabilidad primordial por la reforma recae precisamente en ellos. Los fracasos de las Naciones Unidas no pueden atribuirse exclusivamente a la Secretaría, ni a los comandantes de los contingentes ni a los

directores de las misiones sobre el terreno; en su mayor parte se han debido a que el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros han formulado y respaldado mandatos ambiguos e incoherentes para cuya ejecución no se ha aportado financiación suficiente, y luego se han limitado a observar el fracaso de esos mandatos, en ocasiones incluso expresando públicamente sus críticas en tanto que la credibilidad de las Naciones Unidas se veía sometida a sus más duras pruebas.

267. Los problemas de mando y control que se presentaron hace poco en Sierra Leona son el ejemplo más reciente de una situación que ya no puede tolerarse. Los países que aportan contingentes deben cerciorarse de que éstos comprendan plenamente la importancia de mantener una línea de mando integrada, de que el control de las operaciones quede en manos del Secretario General y de que se observen los procedimientos operacionales estándar y las normas para entablar combate establecidas para la misión. Es indispensable que se comprenda y respete la línea de mando de las operaciones y que los gobiernos de los diversos países se abstengan de impartir instrucciones a los comandantes de sus contingentes en materia operacional.

268. Estamos conscientes de que el Secretario General está llevando a cabo un amplio programa de reforma y reconocemos que puede ser necesario adaptar nuestras recomendaciones para integrarlas en ese contexto más amplio. Por otra parte, las reformas que hemos recomendado para la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas en general no podrán efectuarse de inmediato, aunque algunas exigen atención urgente. Reconocemos que en toda burocracia es normal que haya resistencia al cambio y nos complacemos de que algunos de los cambios que hemos propuesto como recomendaciones hayan tenido su origen en el propio sistema. También nos alienta la determinación del Secretario General de conducir a la Secretaría hacia la reforma, aunque para ello sea necesario desconocer normas de organización y procedimiento establecidas desde hace mucho tiempo y cuestionar y modificar algunos aspectos de las prioridades y la mentalidad de la Secretaría. En ese contexto, instamos al Secretario General a designar a un funcionario de categoría superior para que se encargue de supervisar la aplicación de las recomendaciones del presente informe.

269. El Secretario General ha insistido siempre en la necesidad de que las Naciones Unidas establezcan nexos con la sociedad civil y fortalezcan sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales, las

instituciones académicas y los medios de comunicación, que pueden ser aliados eficaces en la tarea de promover la paz y la seguridad para todos. Exhortamos a la Secretaría a tener presente esos criterios del Secretario General y a aplicarlos en su labor en favor de la paz y la seguridad. Pedimos a los funcionarios que tengan en cuenta en todo momento que las Naciones Unidas a las que prestan sus servicios representan la más importante organización universal. Los pueblos de todo el mundo tienen el pleno derecho de considerarla como propia y, por tanto, de emitir juicios sobre sus actividades y sobre los funcionarios que la integran.

270. Hay grandes diferencias en el desempeño del personal de la Secretaría que se ocupa de las funciones relativas a la paz y la seguridad en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la División de Asuntos Públicos y otros departamentos competentes. Esta observación se refiere tanto a los civiles contratados por la Secretaría como al personal militar y de policía civil propuesto por los Estados Miembros. Tales diferencias son ampliamente reconocidas por quienes forman parte del sistema. A los funcionarios de mayor rendimiento se les impone una carga de trabajo excesiva para compensar las deficiencias de los menos capaces. Naturalmente, esto puede ser perjudicial para la moral de los funcionarios y puede crear resentimientos, especialmente entre quienes señalan con razón que las Naciones Unidas no han dedicado atención suficiente a través de los años a la promoción de las perspectivas de carrera, la capacitación y la orientación profesional, o a la tarea de implantar prácticas de gestión modernas. En pocas palabras, las Naciones Unidas hoy distan mucho de ser una meritocracia y si no se adoptan las medidas necesarias para transformarla, no se podrá contrarrestar la tendencia alarmante de que los funcionarios calificados, en particular los jóvenes, abandonen la Organización. Si la contratación, los ascensos y la delegación de funciones se basan en gran medida en la antigüedad o en las conexiones personales o políticas, los más calificados no tendrán ningún incentivo para ingresar a la Organización o permanecer en ella. Si los administradores de todos los niveles, comenzando por el Secretario General y sus funcionarios superiores, no se ocupan seriamente de este problema con carácter prioritario, no recompensan el desempeño sobresaliente y despiden a los incompetentes, se seguirán derrochando recursos y será imposible efectuar una reforma duradera.

271. Debe considerarse con igual rigor la labor del personal de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. En su mayoría, este encarna el ideal del funcionario público internacional, dispuesto a trasladarse a sitios asolados por la guerra y plagados de peligros para ayudar a mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos, con un enorme sacrificio personal y, en ocasiones, grandes riesgos para su integridad física y mental. Esos funcionarios merecen el reconocimiento y la apreciación del mundo. A través de los años, muchos de ellos han dado la vida por la paz y es oportuno que aquí rindamos homenaje a su memoria.

272. El personal de las Naciones Unidas sobre el terreno, tal vez más que cualquier otro, tiene la obligación de respetar las normas, la cultura y las prácticas locales. Debe hacer todo lo que esté de su mano para demostrar ese respeto, en primer lugar, familiarizándose con el entorno de sus anfitriones y procurando aprender todo lo que pueda del idioma y la cultura locales. Su comportamiento debe basarse en el claro entendimiento de que es huésped en casa ajena aunque esa casa se encuentre en ruinas. Esto es importante especialmente cuando las Naciones Unidas cumplen las funciones de una administración de transición. Además, los funcionarios de las Naciones Unidas deben tratarse entre ellos con respeto y dignidad, mostrando una particular sensibilidad por las diferencias culturales y de género.

273. En breve, consideramos que se deben mantener normas muy altas para la selección del personal de la Sede y el personal sobre el terreno, y exigir también un alto estándar de conducta a ese personal. Cuando los funcionarios de las Naciones Unidas no cumplan las normas establecidas, se los debe hacer responsables. En el pasado, a la Secretaría le ha resultado difícil responsabilizar a los funcionarios superiores sobre el terreno, porque estos han podido señalar la insuficiencia de recursos, la imprecisión de las instrucciones o la falta de mecanismos adecuados de mando y control como impedimentos importantes para la eficaz ejecución del mandato de la misión. Esas deficiencias deben corregirse pero no se debe permitir que se invoquen para justificar a los funcionarios poco eficientes. El futuro de las naciones, la vida de las personas a quienes las Naciones Unidas deben ayudar y proteger, el éxito de las misiones y la credibilidad de la Organización pueden depender de lo que unos pocos individuos hagan o dejen de hacer. Quienes resulten incompetentes para la

tarea que han prometido cumplir deben ser retirados de la misión, sea cual fuera su nivel jerárquico.

274. Los propios Estados Miembros reconocen que ellos también necesitan reflexionar sobre su actitud y sus métodos de trabajo, al menos en lo que respecta a la ejecución de las actividades de las Naciones Unidas en favor de la paz y la seguridad. El procedimiento establecido de pronunciar declaraciones y el difícil proceso subsiguiente de lograr el consenso hacen que se ponga mayor énfasis en la gestión diplomática que en el resultado de las operaciones. Una de las principales ventajas que ofrecen las Naciones Unidas es que constituyen un foro en el que los 189 Estados Miembros intercambian opiniones sobre los más apremiantes problemas mundiales; sin embargo, el diálogo por sí solo muchas veces no basta para lograr que triunfen, frente a grandes obstáculos, las costosísimas operaciones de mantenimiento de la paz, o las gestiones decisivas de prevención de conflictos o de establecimiento de la paz. Es preciso que las manifestaciones generales de apoyo que se consignan en las declaraciones y resoluciones vayan acompañadas de medidas prácticas.

275. Por otra parte, puede ocurrir que los Estados Miembros creen impresiones contradictorias en cuanto a las medidas que proponen, cuando sus representantes expresan apoyo político en un órgano determinado, mientras que en otro niegan a esas medidas el necesario apoyo financiero. Se ha observado esa incoherencia entre las declaraciones pronunciadas en las sesiones de la Quinta Comisión que se ocupa de los asuntos administrativos y presupuestarios, y en las sesiones del Consejo de Seguridad y del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

276. A nivel político, muchos de los partidos locales con los que tratan diariamente los encargados del mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz no respetan ni temen las condenas verbales del Consejo de Seguridad. Corresponde pues a los miembros del Consejo, y a los Estados Miembros en general, hacer efectivas las palabras que pronuncian, como lo hizo la delegación del Consejo de Seguridad que viajó a Yakarta y Dili tras la crisis surgida en Timor Oriental el año pasado, claro ejemplo de la acción efectiva del Consejo: *res, non verba*.

277. Al mismo tiempo, la estrechez financiera que aflige a las Naciones Unidas continúa socavando gravemente su capacidad de llevar a cabo las operaciones de paz de manera convincente y profesional. Instamos por tanto a los Estados Miembros a que cum-

plan las obligaciones adquiridas en virtud de tratados y paguen sus cuotas en su totalidad, oportunamente y sin condiciones.

278. Estamos conscientes asimismo de que hay otros problemas que entorpecen directa o indirectamente la acción efectiva de las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad. Entre éstos hay dos problemas aún no resueltos que no están incluidos en el mandato del Grupo, aunque son decisivos para las operaciones de paz, y que sólo pueden resolver los Estados Miembros. Se trata de los desacuerdos concernientes al prorrateo de las cuotas para la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz y la representación equitativa en el Consejo de Seguridad. Abrigamos la esperanza de que los Estados Miembros encuentren la forma de resolver sus diferencias en esos aspectos en cumplimiento de la responsabilidad internacional colectiva estipulada en la Carta.

279. Hacemos un llamamiento a los dirigentes del mundo reunidos en la Cumbre del Milenio para que, a la vez que reafirman su dedicación a los ideales de las Naciones Unidas, se comprometan también a reforzar la capacidad de la Organización para que pueda cumplir cabalmente el cometido que es razón fundamental de su existencia: ayudar a los pueblos sumidos en conflictos y mantener o restablecer la paz.

280. Al tratar de llegar a un consenso sobre las recomendaciones de este informe, nosotros, los miembros del Grupo de operaciones de mantenimiento de la paz, hemos forjado también una visión común de las Naciones Unidas, como entidad que tiende una mano firme de ayuda a las comunidades, países o regiones para evitar los conflictos o poner fin a la violencia. Queremos ver a los representantes especiales del Secretario General llevar a buen fin sus misiones, habiendo ofrecido a la población de los países la oportunidad de lograr por sí misma lo que antes estaba fuera de su alcance: establecer y mantener la paz, conseguir la reconciliación, fortalecer la democracia o garantizar el respeto de los derechos humanos. Imaginamos, ante todo, a unas Naciones Unidas que no sólo tengan la voluntad, sino también la capacidad necesaria para cumplir su noble cometido, justificando así la confianza que ha puesto en ellas la inmensa mayoría de la humanidad.

## Anexo I

### Miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

**Sr. J. Brian Atwood (Estados Unidos)**, Presidente de Citizens International; ex Presidente del National Democratic Institute; ex Administrador de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

**Sr. Lakhdar Brahimi (Argelia)**, ex Ministro de Relaciones Exteriores; Presidente del Grupo.

**Embajador Colin Granderson (Trinidad y Tabago)**, Director Ejecutivo de la Misión Civil Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas en Haití, 1993-2000; Jefe de las misiones de la OEA de observación de las elecciones en Haití (1995-1997) y Suriname (2000).

**Dame Ann Hercus (Nueva Zelanda)**, ex Ministra del Gabinete y Representante Permanente de Nueva Zelanda ante las Naciones Unidas; Jefa de Misión de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), 1998-1999.

**Sr. Richard Monk (Reino Unido)** ex miembro de la Inspección de Policía de Su Majestad y asesor del Gobierno sobre cuestiones de policía internacional; Comisionado de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (1998-1999).

**General retirado Klaus Naumann (Alemania)**, Jefe de Defensa, 1991-1996; Presidente del Comité Militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 1996-1999, con responsabilidades de supervisión en las operaciones de la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz y la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina y en la campaña aérea de la NATO en Kosovo.

**Sra. Hisako Shimura (Japón)**, Presidenta de Tsuda College, Tokio; se desempeñó 24 años en la Secretaría de las Naciones Unidas retirándose en 1995 como Directora de la División de Europa y América Latina del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

**Embajador Vladimir Shustov (Federación de Rusia)**, Embajador especial con 30 años de relación con las Naciones Unidas; ex Representante Permanente Adjunto ante las Naciones Unidas en Nueva York; ex Representante de la Federación de Rusia ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

**General Philip Sibanda (Zimbabue)**, Jefe de Estado Mayor, Operaciones y Entrenamiento, cuartel general del Ejército de Zimbabue, Harare; ex Comandante de la Fuerza en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), 1995-1998.

**Dr. Cornelio Sommaruga (Suiza)**, Presidente de la Fundación para el Rearme Moral, Caux y del Centro Internacional de Ginebra de Remoción Humanitaria de Minas; ex Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987-1999.



**Oficina del Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas**

**Dr. William Durch**, Asociado Principal del Henry L. Stimson Center; Director de Proyectos.

**Sr. Salman Ahmed**, Oficial de Asuntos Políticos, Secretaría de las Naciones Unidas.

**Sra. Clare Kane**, Auxiliar Personal, Secretaría de las Naciones Unidas.

**Sra. Caroline Earle**, Investigadora, Stimson Center.

**Sr. J. Edward Palmisano**, miembro del Stimson Center (Herbert Scoville Jr. Peace Fellow).

## Anexo II Bibliografía

### Documentos de las Naciones Unidas

- Annan, Kofi A. Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento. Memoria anual sobre la labor de la Organización, 1999. (A/54/1)
- \_\_\_\_\_. Alianza para una comunidad mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización, 1998. (A/53/1)
- \_\_\_\_\_. Afrontar el reto humanitario: hacia una cultura de la prevención. (ST/DPI/2070)
- \_\_\_\_\_. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Milenio. (A/54/2000)
- Consejo Económico y Social. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha”. (E/AC.51/1995/2 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de terminación”. (E/AC.51/1996/3 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones sobre la evaluación de la fase de puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 35° período de sesiones”. (E/AC.51/1998/4 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna titulado “Examen trienal de las recomendaciones sobre la evaluación de las operaciones de mantenimiento de la paz formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 36° período de sesiones: fase de terminación”. (E/AC.51/1999/5)
- Asamblea General. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el examen de la División de Administración y Logística sobre el Terreno, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/49/959)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”. (A/51/950)
- \_\_\_\_\_. Informe 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)
- \_\_\_\_\_. Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/54/87 y Corr.1)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría de la gestión de los contratos de servicios y de adquisición de raciones para las misiones de mantenimiento de la paz. (A/54/335)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe anual de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el período comprendido entre el 1° de julio de 1998 y el 30 de junio de 1999. (A/54/393)
- \_\_\_\_\_. Nota del Secretario General por la que se transmite el informe del Representante Especial del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados titulado “La protección de los niños afectados por conflictos armados”. (A/54/430)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la resolución 53/55 de la Asamblea General, titulado “La caída de Srebrenica”. (A/54/549)
- \_\_\_\_\_. Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/54/839)

- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. (A/54/670)
- Asamblea General y Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad titulado “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”. (A/47/277-S/24111)
- \_\_\_\_\_. Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, titulado “Suplemento de un Programa de Paz”. (A/50/60-S/1995/1)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. (A/55/163-S/2000/712)
- Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentren en situaciones de conflicto. (S/1998/883)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre el aumento de la capacidad de África en el ámbito del mantenimiento de la paz. (S/1999/171)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre los acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz. (S/1999/361)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. (S/1999/957)
- \_\_\_\_\_. Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda, al que se adjunta carta de fecha 15 de diciembre de 1999 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. (S/1999/1257)
- \_\_\_\_\_. Informe del Secretario General sobre la función de las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. (S/2000/101)
- \_\_\_\_\_. Carta de fecha 10 de marzo de 2000 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 864 (1999), relativa a la situación de Angola, a la que se adjunta el informe final del Grupo de Expertos en violaciones de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a la UNITA. (S/2000/203)
- Secretario General. Declaración formulada por el Secretario General en la Universidad de Georgetown. (SG/SM/6901) comunicado de prensa
- Boletín del Secretario General. Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas. (ST/SGB/1999/13)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Governance foundations for post-conflict situations: UNDP experience. Documento de debate preparado por la División de Desarrollo de la Gestión y Buena Administración Pública del PNUD, enero de 2000.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Annual appeal 2000: overview of activities and financial requirements. Ginebra.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Catalogue of emergency response tools. Documento preparado por la Sección de Preparación y Respuesta ante Situaciones de Emergencia. Ginebra, 2000.
- Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Institute of Policy Studies of Singapur (IPS) y National Institute for Research Advancement of Japan. Report of the 1997 Singapore Conference: humanitarian action and peacekeeping operations. Nueva York, 1977.
- UNITAR, IPS y Japan Institute of International Affairs. The nexus between peacekeeping and peacebuilding: debriefing and lessons. Draft report of the 1999 Singapore Conference. Nueva York, 2000.

Goulding, Marrack. *Practical measures to enhance the United Nations' effectiveness in the field of peace and security*. Informe presentado al Secretario General de las Naciones Unidas. Nueva York, 30 de junio de 1997.

#### Otras fuentes

Berdal, Mats, y David M. Malone (directores). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

Berman, Eric G., y Katie E. Sams. *Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities*. (UNIDIR/2000/3)

Bigombe, Betty, Paul Collier y Nicholas Sambanis. *Policies for building post-conflict peace*. Ponencia presentada en una reunión de un grupo especial de expertos sobre la economía de los conflictos civiles en África, 7 y 8 de abril de 2000, organizada por la Comisión Económica para África.

Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton y Julie Werbel. *Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report*. DFI International, Washington, D.C., septiembre de 1997.

Childers, Erskine, y Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.

Collier, Paul. *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*. En Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, D.C., United States Institute of Peace, en prensa.

Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild y Stephen John Stedmand (directores). *Ending Civil Wars, vol. II, Evaluating Peace Implementation*, New York, Center for International Security and Cooperation of Stanford University e International Peace Academy, en prensa.

De Soto, Alvaro, y Graciana del Castillo. *Implementation of comprehensive peace agreements: staying the course in El Salvador*. *Global Governance*, vol. 1, No. 2 (mayo-junio de 1995).

Doyle, Michael W., y Nicholas Sambanis. *International peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis*. Ponencia presentada en una conferencia

del Center of International Studies y el Banco Mundial, Princeton University, 17 y 18 de marzo de 2000.

Fafo Programme for International Cooperation and Conflict Resolution. *Command from the saddle: managing United Nations peacebuilding missions*. Informe con recomendaciones de un foro sobre los Representantes Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas, dedicado al tema "Conformando la función de las Naciones Unidas en la aplicación de la paz". Oslo, Peace Implementation Network, 1999.

Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama y Donald Gallagher. *Technology for international peace operations*. Washington, D.C., Institute for Technology Assessment, marzo de 1998.

Forman, Shepard, Stewart Patrick y Dirk Salomons. *Recovering from conflict: strategy for an international response*. New York University, Center on International Cooperation, febrero de 2000.

Fowler, Robert R. *Informe del Grupo de Expertos en violaciones de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a la UNITA*.

Gobierno del Canadá. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional y Ministerio de Defensa Nacional, 1995.

Griffin, Michèle, y Bruce Jones. *Building peace through transitional authority: new directions, major challenges*. *International peacekeeping*, vol. 7, No. 3 (verano de 2000).

Henkin, Alice H. (directora). *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, D.C., Aspen Institute, 1995.

\_\_\_\_\_, *Honouring Human Rights, from Peace to Justice: Recommendations to the International Community*. Edición resumida de Henkin, op. cit., Washington, D. C., Aspen Institute, 1999.

Holm, Tor Tanke, y Espen Barth Eide (directores). *Peacebuilding and Police Reform*. *International Peacekeeping*, vol. 6, No. 4 (número especial, invierno de 1999).

- Humanitarian Community Information Centre, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas. Kosovo Atlas. Pristina, febrero de 2000.
- Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. Nueva York, St. Martin's Press, 2000.
- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Informe basado en la Conferencia Wilton Park 597 sobre vigilancia y verificación de los acuerdos de paz, 24 a 26 de marzo de 2000, abril de 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. London, Frank Cass, 1999.
- Lord, Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Praga, Proyecto de Praga sobre los principios de la justicia penal en situaciones de emergencia, Instituto de Relaciones Internacionales, 27 de junio de 2000.
- Moore, Jonathan (director) *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman y Littlefield para el Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1998.
- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations. 18 de abril de 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber; Randall R. Parish y Rebecca L. Frerichs. *Enhanced peacekeeping with monitoring technologies*. Informe Sandia. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie y Ralph Hazleton. *The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security*. Ottawa, Partnership Africa Canada, enero de 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No. 2 (otoño de 1997).
- Stewart, Frances, y A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No. 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys y Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*. vol. 25, No. 1 (febrero de 1997).
- Thant, Myint-U, y Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Royal Institute of International Affairs Discussion Paper, No. 83. Londres, Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Wallensteen, Peter, y Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 5 (1998).
- Instituto del Banco Mundial e Interworks. *The transition from War to Peace: An Overview*. Washington, D.C. 1999.

## Anexo III

### Resumen de las recomendaciones

#### 1. Medidas preventivas:

a) El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio y las observaciones que hizo ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre prevención de conflictos, en julio de 2000, y en particular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo —las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil— [a que enfrenten] esos retos de una manera más integrada”;

b) El Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5) del Artículo 2 de la Carta, de prestar “toda clase de ayuda” a estas actividades de las Naciones Unidas.

#### 2. Estrategia de consolidación de la paz:

a) Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del representante o del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país;

b) El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos;

c) El Grupo recomienda que los órganos legislativos consideren incluir los programas de desmovilización y reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de la paz complejas para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos;

d) El Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad delibere con el Secretario General y le recomiende un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

**3. Teoría y estrategia del mantenimiento de la paz:** Una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlos por medio de la violencia.

#### 4. Mandatos claros, convincentes y viables:

a) El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables;

b) El Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General haya obtenido de los Estados Miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz;

c) Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción;

d) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que éste necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Con-

sejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.

**5. Información y análisis estratégico:** El Secretario General debe crear una entidad, que se denominará la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo; la entidad será administrada por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a quienes presentará sus informes.

**6. Administración civil de transición:** El Grupo recomienda que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.

**7. Determinación de los plazos para el despliegue:** Por "capacidad de despliegue rápido y eficaz" las Naciones Unidas deben entender la capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar plenamente operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.

#### **8. Plana mayor de la misión:**

**a)** El Secretario General debe sistematizar el método para seleccionar a los miembros de la plana mayor de una misión, comenzando por la compilación de una lista amplia de candidatos a representantes o representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía civil y sus adjuntos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos, en el marco de una distribución geográfica y de género equitativa y con los insumos de los Estados Miembros;

**b)** Todos los miembros del equipo de dirección de una misión deben ser seleccionados y reunirse en la

Sede, lo antes posible a fin de que puedan participar en todos los aspectos fundamentales del proceso de planificación de la misión, recibir información sobre la situación en la zona de la misión y reunirse y trabajar con sus colegas del grupo de dirección;

**c)** La Secretaría debe proporcionar normalmente a la plana mayor de la misión planes y orientación estratégica para prever y superar los problemas que puedan plantearse en la ejecución del mandato y, cuando sea posible, debe formular esas orientaciones y planes junto con los miembros del grupo de dirección de la misión.

#### **9. Personal militar:**

**a)** Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contaran con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas;

**b)** Debería otorgarse al Secretario General la autoridad de sondear oficialmente a los Estados Miembros que participaran en el sistema para averiguar si estarían dispuestos a aportar contingentes a una posible operación, una vez que pareciera probable que se llegaría a un acuerdo de cesación del fuego o a un acuerdo en que se encomendara alguna función práctica a las Naciones Unidas;

**c)** La Secretaría debería tener por costumbre enviar un equipo que se encargara de confirmar que todos los países que pudieran aportar contingentes estuvieran preparados para cumplir las disposiciones del memorando de entendimiento relativas a las necesidades de adiestramiento y equipo, antes del despliegue; los Estados que no cumplieran los requisitos no deberían desplegar contingentes;

**d)** El Grupo recomienda que se cree una "lista de personal de guardia" rotatoria de alrededor de 100 oficiales militares dentro del sistema relativo a las fuerzas de reserva, que pudieran incorporarse con un aviso previo de siete días para engrosar el núcleo de

planificadores del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con equipos adiestrados para montar los cuarteles generales de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz.

#### **10. Personal de la policía civil:**

a) Se alienta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de la policía civil que puedan estar en condiciones para el despliegue rápido a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas;

b) Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas;

c) Se alienta a los Estados Miembros a designar un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de la aportación de los oficiales de la policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

d) El Grupo recomienda que se establezca una lista de reserva rotatoria de unos 100 oficiales de policía y expertos conexos en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, que pueda estar disponible en un período de siete días, con equipos calificados para formar al componente de la policía civil de operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, capacitar al personal nuevo y dotar de mayor coherencia al componente en la etapa inicial;

e) El Grupo recomienda que se adopten medidas análogas a las que figuran en las recomendaciones a), b), c), supra en relación con los especialistas judiciales, penales y de derechos humanos y otros especialistas pertinentes, a fin de que integren, junto con la policía civil especializada, los equipos organizados de apoyo al imperio de la ley.

#### **11. Especialistas civiles:**

a) La Secretaría debería establecer en la Internet/Intranet una lista central de candidatos civiles seleccionados con antelación para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con poco aviso previo. A las misiones sobre el terreno debería

otorgárseles acceso y delegar autoridad en ellas para contratar candidatos, de conformidad con directrices sobre distribución geográfica y por género equitativas, directrices que debería establecer la Secretaría;

b) La categoría de personal del Servicio Móvil debe reformarse para que esté de acuerdo con las demandas periódicas a que hacen frente las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a nivel medio y superior en las esferas administrativa y logística;

c) Las condiciones de servicio para el personal civil de contratación externa deben revisarse con objeto de que las Naciones Unidas puedan atraer los candidatos más altamente calificados, y después ofrecer mayores perspectivas de carrera a aquellos que han prestado servicios en forma distinguida;

d) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbocen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.

**12. Capacidad de despliegue rápido para información pública:** En los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje de una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.

#### **13. Apoyo logístico y gestión de los gastos:**

a) La Secretaría debe elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de planificación determinados por las oficinas sustantivas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;

b) La Asamblea General debe autorizar y aprobar el gasto preciso, realizado de una sola vez,

para mantener en Brindisi por lo menos cinco equipos básicos de puesta en marcha de misiones, que deberán disponer de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez. Esos equipos básicos de puesta en marcha de-



berán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos;

c) Se debe facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente;

d) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario, formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos;

e) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos;

f) La Secretaría debe aumentar el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de 200.000 hasta 1 millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión) respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.

#### **14. Financiación del apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz:**

a) El Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que indique sus necesidades completas;

b) Se debe considerar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz como una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, se debe financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo

del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización;

c) En espera de que se preparen las solicitudes para el próximo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

**15. Planificación y apoyo integrados para las misiones:** El medio normal para la planificación y el apoyo concretos para cada una de las misiones estaría constituido por equipos de tareas integrados de las misiones, que contarían con miembros adscritos provenientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Los equipos de tareas integrados de las misiones serían el primer punto de contacto para todo ese apoyo, y los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones deberían tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.

#### **16. Otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:**

a) Debe reestructurarse la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar. Debería considerarse la posibilidad de mejorar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil;

b) Debe reestructurarse la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

c) Debería establecerse una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y dotársela del personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de derecho penal que revisten importancia crítica para el

uso eficaz de la policía civil en las operaciones de paz de las Naciones Unidas;

d) El Secretario General Adjunto de Gestión debería delegar autoridad y responsabilidad de las funciones de presupuestación y adquisición relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por un período de prueba de dos años;

e) La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados debe reforzarse apreciablemente y trasladarse a una Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

reorganizada;

f) Debería considerarse la posibilidad de aumentar de dos a tres el número de Subsecretarios Generales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, designándose a uno de los tres como "Subsecretario General Principal", que actúe como adjunto del Secretario General Adjunto.

#### **17. Apoyo operacional a la información pública:**

Debe crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el Departamento de Información Pública que dé cuenta directamente al Secretario General Adjunto de Comunicación e Información Pública.

#### **18. Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos:**

a) El Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otros elementos integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia con cargo al presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados. El programa debe evaluarse en el contexto de la orientación que ha facilitado el Grupo en el párrafo 46 supra y, si se considera la mejor opción posible para fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, debe presentarse al Secretario General conforme a la recomendación que figura en el apartado d) del párrafo 47 supra;

b) El Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos con cargo al presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral a fin de satisfacer la demanda de sus servicios en rápido aumento, en lugar de contribuciones voluntarias;

c) Para aliviar la demanda sobre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos y para mejorar los servicios de apoyo prestados a las oficinas exteriores políticas y de consolidación de la paz más pequeñas, el Grupo recomienda que la adquisición, la logística, la contratación de personal y otros servicios de apoyo para dichas misiones no militares sobre el terreno más pequeñas sean de cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.

#### **19. Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:**

El Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de las misiones de operaciones de paz.

#### **20. Operaciones de paz y la era de la información:**

a) Los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en operaciones de paz, que tenga su centro en la Secretaría de Información y Análisis Estratégico. También debe nombrarse contrapartes de misión para ese centro de responsabilidad para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de esa estrategia;

b) La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe aplicar un elemento mejorado de operaciones de la paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las operaciones de paz;

c) Las operaciones de paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción;

d) Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de tecnología de la información, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión;

e) El Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio de la red por la Sede y las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red amoldada a unas normas y políticas de presentación básicas.

---