



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
7 de noviembre de 2001  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Quincuagésimo sexto período de sesiones**  
Tema 12 del programa  
**Informe del Consejo Económico y Social**

**Consejo Económico y Social**  
**Continuación del período de sesiones**  
**sustantivo de 2001**  
Tema 7 del programa  
**Cuestiones de coordinación y de programas**  
**y otras cuestiones**

## **Cartas idénticas de fecha 2 de noviembre de 2001 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente de los Países Bajos ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de transmitir el resumen y las conclusiones de un seminario celebrado recientemente sobre la cuestión de la cooperación y la coordinación entre los principales órganos de las Naciones Unidas (véase el anexo).

El seminario, organizado por los Países Bajos en colaboración con la Academia Internacional de la Paz, tuvo lugar los días 19 y 20 de octubre de 2001 en Tarrytown, Nueva York. Participaron en el seminario embajadores ante las Naciones Unidas en representación de Estados Miembros ante el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social o la Asamblea General.

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 12 del programa, y del Consejo Económico y Social, en relación con el tema 7 del programa.

*(Firmado)* Dirk Jan **van den Berg**  
Embajador  
Representante Permanente



**Anexo a las cartas idénticas de fecha 2 de noviembre de 2001  
dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente  
del Consejo Económico y Social por el Representante Permanente  
de los Países Bajos ante las Naciones Unidas**

**El sistema de las Naciones Unidas en el nuevo milenio:  
el fomento de vínculos sustantivos y operacionales en  
el establecimiento de la paz**

**Informe sobre el retiro de alto nivel celebrado los días 19 y 20 de octubre de 2001  
en Tarrytown (Estados Unidos de América)**

**Resumen, conclusiones y próximos pasos**

**Introducción**

Los días 19 y 20 de octubre de 2001 se celebró en Tarrytown (Nueva York) un retiro de alto nivel organizado por la Academia Internacional de la Paz, en el que se dieron cita 30 Representantes Permanentes y Representantes Permanentes adjuntos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y algunos Estados Miembros, así como representantes pertinentes de alto nivel de la Secretaría, que asistieron a una cena el viernes por la noche y se reunieron el sábado, 20 de octubre, todo el día. El retiro se celebró a iniciativa del Gobierno del Reino de los Países Bajos, que aportó generosamente los fondos necesarios.

El propósito del retiro fue examinar los papeles respectivos de los principales órganos intergubernamentales de la Carta de las Naciones Unidas y la forma de mejorar la coordinación entre ellos para dar mayor eficacia a las Naciones Unidas en sus actividades de consolidación de la paz. Sobre la base de un documento de exposición de conceptos presentado por la Academia Internacional de la Paz, en la reunión se debatió intensamente el actual estado de la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, se formuló un diagnóstico de la necesidad de mejorar la coordinación entre los órganos intergubernamentales, así como de los obstáculos que la dificultaban, y se presentaron propuestas concretas para mejorar en el futuro las consultas y, posiblemente, la coordinación entre esos órganos.

**Panorama general**

Los participantes consideraron los siguientes aspectos fundamentales de la consolidación de la paz en el marco actual:

- El carácter principalmente endógeno de los conflictos en la era posterior a la guerra fría plantea nuevos y complejos desafíos. En los conflictos violentos, especialmente los intraestatales, que han caracterizado el último decenio, es necesario que la consolidación de la paz sea a largo plazo y abarque múltiples aspectos y componentes, a fin de crear las condiciones que hagan posible una paz sostenible y duradera. Esto ha contribuido a que se difumine la distinción entre los ámbitos tradicionalmente separados de la paz, por un lado, y las cuestiones económicas, sociales y de desarrollo, por otro.
- Para hacer frente de forma integral a los complejos problemas de la consolidación de la paz, ha comenzado un proceso de cooperación entre los actores sobre el terreno y entre éstos y la Secretaría, los fondos, los programas y

los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, no se ha aprovechado suficientemente el potencial de los principales órganos intergubernamentales, a pesar de la convergencia cada vez mayor entre sus programas de trabajo.

- El hecho de que no se inicien consultas, y posiblemente no exista coordinación, entre los órganos intergubernamentales incide negativamente en los Miembros de las Naciones Unidas y origina graves fisuras en las operaciones que se realizan a fin de establecer, mantener y consolidar la paz en zonas afectadas por la guerra.
- Si bien no puede existir una estricta división del trabajo entre los principales órganos intergubernamentales, es urgente que los Estados Miembros busquen la forma de colaborar más estrechamente para contribuir al establecimiento de una paz que se imponga por sí misma mediante un proceso de consolidación de la paz integrado y de múltiples aspectos.

Los participantes coincidieron también en lo siguiente:

- Aunque la cuestión de cómo pueden colaborar más estrechamente los órganos intergubernamentales no es nueva, se ha hecho cada vez más urgente, puesto que la consolidación de la paz ha pasado a ser, y es probable que siga siéndolo en un futuro próximo, uno de los principales retos a los que deben hacer frente los Miembros de las Naciones Unidas, principalmente en el Afganistán.
- El hecho de que no existan más consultas y tal vez más coordinación entre los principales órganos intergubernamentales obedece principalmente a problemas de forma y no de fondo. El funcionamiento de los órganos se caracteriza por una excesiva rigidez, a la cual contribuyen las susceptibilidades políticas en relación con el papel y la composición apropiada de cada uno de ellos. Esa situación impide una interacción eficaz entre esos órganos.
- Sin embargo, los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre han provocado un profundo cambio de actitud, suscitando en los Estados Miembros la voluntad de cooperar ampliamente en el mantenimiento de la paz y la seguridad en todo el mundo. Los órganos intergubernamentales deberían aprovechar esta oportunidad única de colaboración que se les ha presentado y darle continuidad en los días y semanas venideros.
- En la práctica, el Consejo de Seguridad asumió el papel principal en la consolidación de la paz, fundamentalmente por defecto, no porque fuera necesariamente el órgano más indicado para ese fin. El Consejo no puede ni debe ser el único órgano intergubernamental competente en materia de consolidación de la paz. El Consejo Económico y Social, especialmente, puede desempeñar una importante función, pero también pueden hacerlo la Asamblea General y las juntas ejecutivas de los fondos y los organismos de las Naciones Unidas. La cuestión más urgente es la relativa al carácter de sus funciones respectivas, el momento de realizarlas y la forma de lograr una mayor integración entre ellas.
- El tipo de consultas y coordinación entre los órganos intergubernamentales con más probabilidades de éxito, por lo menos en los primeros momentos de esta etapa de mayor interacción, es el de carácter oficioso, individual (caso por caso) y especial. A ese fin, los participantes presentaron varias propuestas (véase *infra*: Soluciones y próximos pasos).

## **Diagnóstico y resumen de puntos fundamentales**

La discusión giró en torno a tres temas principales e interrelacionados que se pueden agrupar en sentido amplio bajo los epígrafes siguientes: rendición de cuentas, recursos y resultados.

### *Rendición de cuentas*

- Puesto que la consolidación de la paz no ha surgido de forma sistemática, no ha habido una asignación clara de responsabilidad en la materia entre los órganos intergubernamentales. Sin embargo, las diferentes modalidades de responsabilidad y rendición de cuentas a nivel intergubernamental deben verse como aspectos de un mismo proceso, que va desde la planificación y la formulación de mandatos de una misión hasta el logro de una paz que se mantenga por sí misma en un país o una región determinados. En este sentido, es de primordial importancia que se formulen con claridad los objetivos y las estrategias de finalización de los mandatos.
- Cada vez es más difícil distinguir entre mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, lo cual ha originado dificultades de coordinación por lo menos en tres niveles de actores del sistema de las Naciones Unidas: los que operan sobre el terreno; los departamentos de la Secretaría y organismos, fondos y programas; y los órganos intergubernamentales. Esta situación se complica por la intervención de un sinnúmero de actores ajenos a las Naciones Unidas que desempeñan sobre el terreno un papel igualmente importante en materia de consolidación de la paz, pero cuya labor puede ir en perjuicio de iniciativas de las Naciones Unidas si sus actividades no se planifican y ejecutan conjuntamente. El éxito de las iniciativas de consolidación de la paz depende de una mejor coordinación entre esos niveles y en cada uno de ellos, para lo cual se necesita un proceso de planificación de misiones integrado en estructuras que se correspondan y sean compatibles entre sí. Los órganos intergubernamentales tienen también la responsabilidad de proporcionar unánimemente una orientación y un enfoque estratégico claros en relación con los resultados de consolidación de la paz esperados en un contexto determinado.
- El Secretario General debe fomentar (algunos sugirieron imponer) la coordinación desde arriba. Con respecto a la ejecución, se han realizado gestiones para mejorar la coordinación, en particular asignando a los representantes especiales del Secretario General mayor responsabilidad por el éxito general de las misiones y robusteciendo las funciones de los coordinadores residentes y los coordinadores de actividades humanitarias. Algunos participantes sugirieron que los representantes especiales del Secretario General tuvieran mayores facultades para dirigir la aplicación de un mandato, comparando esas atribuciones a las de un “zar” o un “jefe de cocina”.
- Se consideró indispensable determinar a quién correspondía la función directiva (el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social o la Asamblea General) en relación con un país, caso o cuestión particular, a fin de mejorar la rendición de cuentas y los resultados en la Sede y, especialmente, entre los Estados Miembros.
- A nivel intergubernamental, algunos participantes sugirieron que el Consejo de Seguridad fuera de hecho el órgano directivo en materia de consolidación de la

paz, de manera que los órganos pertinentes pudieran desempeñar un papel igual o acorde con sus competencias. Para ello se requeriría una mayor interacción entre el Consejo y otros órganos en la etapa inicial de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz, de forma que se crearan desde el principio las condiciones para un traspaso perfecto de competencias a otros órganos más indicados para llevar a cabo ciertas actividades de consolidación de la paz. No obstante, sería necesario también que existieran mayor eficacia y rendición de cuentas en el Consejo.

- Muchos participantes señalaron asimismo que la consolidación de la paz exigía mayor coordinación en todo el sistema y que el Consejo Económico y Social podría desempeñar un papel importante conjuntamente con el Consejo y, posiblemente, con la Asamblea General. En particular, las competencias del Consejo Económico y Social en relación con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas eran de importancia capital para la ejecución eficaz de ciertas tareas de consolidación de la paz.
- Se señalaron tres deficiencias principales en materia de consultas y coordinación, cada una de las cuales contribuía a los pobres resultados en materia de rendición de cuentas. La primera era la diferencia que podía existir en las instrucciones que enviaban los ministerios de relaciones exteriores por un lado y los ministerios del tesoro y asistencia por otro a sus representantes respectivos en los órganos de las Naciones Unidas (incluidas las juntas ejecutivas de los organismos) y en las instituciones financieras internacionales en Washington. La segunda, la falta de interacción entre las juntas ejecutivas y el Consejo Económico y Social en cuestiones relativas a los conflictos. Y la tercera, la práctica tradicional pero todavía insatisfactoria de realizar consultas oficiales entre el Consejo de Seguridad y los países que aportaban contingentes.

### *Recursos*

- Respecto de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, rara vez habrá una correspondencia perfecta entre las necesidades sobre el terreno y los recursos que los Estados Miembros deseen y puedan aportar; sin embargo no puede aducirse este argumento como excusa para la inercia, el fracaso o la falta de una planificación realista, en particular, en situaciones imprevistas. La consolidación de la paz no puede lograrse con un presupuesto muy reducido y la Secretaría y los Estados Miembros comparten la responsabilidad de velar por que se reúnan los requisitos mínimos para el éxito de la misión.
- Además, es un hecho que los recursos se suelen asignar de manera desigual. Esta “jerarquía en la atención que se presta”, y la creación concomitante de “favoritos estratégicos” y “huérfanos”, es un fenómeno endémico en todos los órganos intergubernamentales, aunque quizá sea más patente en la labor del Consejo de Seguridad. No obstante, corresponde a todos los órganos principales centrarse en los objetivos y en la forma de lograrlos mediante una utilización estratégica de los recursos disponibles.
- La diferencia entre las cuotas asignadas y las contribuciones voluntarias crea forzosamente distorsiones respecto de las actividades interrelacionadas de mantenimiento y consolidación de la paz. En particular, los componentes tradicionalmente considerados como parte de las operaciones de mantenimiento de la paz se financian con las cuotas asignadas, en tanto que los componentes de

las actividades de consolidación de la paz, que son igualmente importantes y en algunos casos pueden necesitarse simultáneamente, se financian con contribuciones voluntarias, por lo general insuficientes. Esto es especialmente cierto en las operaciones de desmovilización, desmilitarización y reinserción; en particular, la reinserción de excombatientes no suele contar con fondos suficientes, pese a que se trata de una actividad fundamental para evitar la repetición de conflictos violentos.

### *Resultados*

- El principal indicador de rendimiento de las operaciones de consolidación de la paz consiste en la diferencia que tales operaciones suponen sobre el terreno. A este respecto, es preciso centrar todos los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en la forma en que cada parte puede contribuir a los esfuerzos nacionales y locales y prestarles apoyo para lograr la paz duradera en un país o región determinados.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desempeña un papel importante en las actividades de consolidación de la paz sobre el terreno. Sin embargo, sus esfuerzos no siempre se integran óptimamente con otras iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, situación que puede tener resultados no buscados y contraproducentes a nivel local. Con esta salvedad, el liderazgo del PNUD en las actividades de consolidación de la paz sobre el terreno contó con un apoyo considerable, así como su actuación, admirable con frecuencia. También se comprendieron las dificultades con que el PNUD se enfrentaba en la ejecución de sus múltiples mandatos. La Junta Ejecutiva del PNUD asigna la mayor importancia a esos problemas.
- El Consejo de Seguridad ha logrado resultados palpables en las operaciones de consolidación de la paz, pero cada vez tiene más trabajo del que puede asumir. Además, no está claro que el Consejo sea el órgano más apropiado para hacer frente a muchas de las necesidades económicas, sociales y de desarrollo de las sociedades después de los conflictos, ni que tenga la capacidad necesaria para seguir ocupándose de esas cuestiones a largo plazo. Quizá tampoco convenga esta situación al propio Consejo, ya que otras crisis potenciales y reales más acuciantes exigirán su atención.
- Con los años la autoridad del Consejo Económico y Social ha ido mermando, a lo que se suma la escasez de las reuniones que se celebran sobre cuestiones temáticas amplias y la relativamente escasa flexibilidad de sus programas de trabajo, así como la idea de que el Consejo es ineficiente y demasiado grande para funcionar mejor, y carece de la autoridad y el control necesarios para obtener resultados. La ventaja comparativa del Consejo Económico y Social reside en su capacidad para reunir la planificación normativa y de investigación con las actividades operacionales y la participación de la sociedad civil; su papel especial de coordinación del mecanismo subsidiario y las organizaciones especializadas del sistema de las Naciones Unidas; su vínculo con el sistema más amplio de las Naciones Unidas mediante el Comité Administrativo de Coordinación (CAC); su relación cada vez más estrecha con las instituciones financieras internacionales, como parte del proceso de financiación para el desarrollo; y su responsabilidad en calidad de base institucional de la coordinación

con respecto a las Juntas Ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

- A continuación figuran algunos ejemplos de la labor que realiza el Consejo Económico y Social, de los que pueden extraerse enseñanzas para su futuro papel en las actividades de consolidación de la paz:

a) El Grupo Asesor Especial sobre Haití, creado en 1999 a invitación del Consejo de Seguridad para que contribuyera al establecimiento de un programa a largo plazo de apoyo al país;

b) El ONUSIDA, un programa creado por el Consejo Económico y Social, que reúne siete fondos, organismos y programas en una actividad programática concreta de señalada eficacia;

c) El grupo consultor especial sobre los países que salen de situaciones de conflictos, creado por el Consejo Económico y Social a solicitud del grupo de trabajo ad hoc de la Asamblea General de composición abierta sobre las causas de los conflictos y la promoción de una paz duradera y del desarrollo sostenible en África.

#### **Soluciones y medidas que han de adoptarse**

- Los Estados Miembros tienen ante sí una oportunidad única para asumir la responsabilidad de promover más consultas y reforzar la labor de coordinación entre los principales órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la consolidación de la paz.
- Sin embargo, un participante consideró que, para ser más eficaces en la esfera de consolidación de la paz, el Consejo de Seguridad y, en particular, el Consejo Económico y Social debían “trabajar más”, reflexionar sobre su experiencia y determinar cuáles eran las esferas en que cada organismo podría contribuir mejor a la consolidación de la paz, antes de proseguir con la aplicación de las medidas que se sugieren a continuación.

A continuación figuran algunas propuestas concretas para adelantar el proceso de manera oficiosa y sin necesidad de modificar el marco de la Carta de las Naciones Unidas:

- Nombrar a un miembro del Consejo como coordinador de cada misión para que sirva de enlace con todos los miembros.
- Convocar una reunión oficiosa de los Presidentes del Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social como medida preliminar para la celebración de consultas bien informadas.
- Celebrar un debate abierto en el Consejo o una reunión oficiosa (fórmula Arria) sobre determinados países, invitando a los miembros interesados a que participen en el debate.
- Dedicar una serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social al tema de consolidación de la paz.
- Incrementar el intercambio de información mediante la presentación simultánea de informes al Consejo Económico y Social y al Consejo de Seguridad, y

coordinar la prestación de un apoyo considerable al primero por conducto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

- Aumentar la participación del Consejo Económico y Social y la Asamblea General mediante la creación de grupos de amigos, y de comités o grupos especiales más pequeños sobre países determinados y, en lo posible, sobre problemas relativos a la consolidación de la paz.
- Recurrir más a los equipos de tareas integrados para las misiones, y mejorar dichos grupos, incluso mejorando su interrelación con órganos intergubernamentales y agrupaciones de Estados afines que estén interesados en determinados países o cuestiones.
- Fomentar una mayor interacción entre los órganos intergubernamentales, en particular el Consejo de Seguridad, y las juntas ejecutivas, especialmente en las primeras etapas de planificación de las misiones. A este respecto, considerar que el Consejo Económico y Social tiene un papel “superejecutivo” y facilitar esa interacción.
- Mejorar la capacidad de respuesta de los órganos intergubernamentales, en particular el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, por ejemplo, para que puedan convocar reuniones de forma más acelerada.

A continuación figuran otras propuestas de carácter más general destinadas a promover una mayor coordinación:

- Fomentar una mayor interacción entre los órganos intergubernamentales y las organizaciones regionales.
- Llevar a la práctica las propuestas formuladas, por ejemplo, en el informe del Secretario General sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas (1997) y el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2000), relativas a la forma de mejorar la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas.
- Mejorar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para evaluar las iniciativas anteriores y sus resultados, objetivo que podría incluir una evaluación más eficaz y una mayor frecuencia en la presentación de informes por el Secretario General y el Consejo de Seguridad.