



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/571/Add.1
8 de julio de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 118 del programa

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

Las responsabilidades compartidas en el mantenimiento de la paz:
las Naciones Unidas y las organizaciones regionales

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de presentar a la Asamblea General sus observaciones sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Las responsabilidades compartidas en el mantenimiento de la paz: las Naciones Unidas y las organizaciones regionales" (A/50/571).

Anexo

OBSERVACIONES DEL SECRETARIO GENERAL

I. GENERALIDADES

1. El Secretario General estima que el tema del informe cobra cada día más importancia y debe ser objeto de cuidadoso análisis y reflexión. El Secretario General observa que si bien los Inspectores han procurado abordar algunas de las cuestiones fundamentales, no lo han hecho a fondo y exhaustivamente. Además, en el informe se intenta tratar mucho más que el mantenimiento de la paz y, en consecuencia, hay pérdida de concentración. Esto, unido a un examen excesivamente generalizado de los asuntos, lleva a la formulación de recomendaciones que no pueden ser sustentadas por pruebas fácticas ni argumentos analíticos.

2. El argumento básico del informe es que las Naciones Unidas deben hacer más para fortalecer el papel de las organizaciones regionales en la diplomacia preventiva y las operaciones de paz. Los Inspectores citan una serie de ejemplos de participación regional en el mantenimiento de la paz y las actividades conexas, como la asistencia electoral y la vigilancia de los derechos humanos, y piden que se determinen e introduzcan mecanismos que concedan a las organizaciones regionales acceso a financiación, capacitación y otras formas de apoyo institucional para las operaciones de paz.

3. Si bien la importancia de los enfoques regionales respecto de las operaciones de paz es indiscutible, en el informe no se presenta una evaluación a fondo de los ejemplos recientes de participación regional en el mantenimiento de la paz ni de las ventajas comparativas de los enfoques regionales respecto de los enfoques mundiales. Esto es tanto más lamentable puesto que un análisis detallado de las ventajas y las deficiencias de las actividades regionales en pro de la paz, basado en una evaluación de las operaciones recientes de mantenimiento de la paz en que han participado las organizaciones regionales, habría contribuido en buena medida a que se alcanzara el objetivo del estudio de los Inspectores.

4. El Secretario General observa que algunas de las recomendaciones de los Inspectores al parecer contradicen la razón del estudio. El informe se inicia con la tesis de que, en momentos en que la capacidad de las Naciones Unidas para realizar operaciones de paz se ve exigida más allá de sus límites, las organizaciones regionales podrían asumir parte de la carga. En cambio, el sentido de las conclusiones es que las Naciones Unidas deberían proporcionar a las organizaciones regionales los recursos necesarios para desempeñar funciones en la esfera de la paz y la seguridad. En otras palabras, en lugar de que las organizaciones regionales alivien la carga de las Naciones Unidas, se pide a las Naciones Unidas que hagan aún más con sus propios e insuficientes recursos.

5. Los comentarios anteriores no deben interpretarse como falta de disposición de la Secretaría de las Naciones Unidas a cooperar con las organizaciones regionales o prestarles asistencia. Por el contrario, es muy de desear que, en casos concretos y sobre una base deliberadamente particular, las responsabilidades se compartan debidamente, de manera que corresponda a las Naciones Unidas suministrar asistencia y asesoramiento técnicos, dentro de los

recursos disponibles. Para el Secretario General lo principal es que este asunto se aborde caso por caso y que se tengan en cuenta las circunstancias particulares de cada situación y las ventajas, debilidades y prioridades de la organización regional de que se trate. Sin embargo, las orientaciones y la institucionalización previstas en las recomendaciones que figuran en el informe de los Inspectores no serían útiles para este proceso en la etapa actual.

II. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 1 a)

6. La recomendación de que en la Sede de las Naciones Unidas se prepare un programa estratégico amplio lleva implícita la afirmación de que es posible y conveniente elaborar un modelo general para la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los modelos generales de cooperación no son particularmente útiles. De hecho, este enfoque parecer ser rechazado por los propios Inspectores que, en otra parte del informe, señalan que se necesita un enfoque flexible y pragmático para atender a las necesidades particulares de cada situación concreta.

Recomendación 1 b)

7. Si la Asamblea General aprobara el establecimiento propuesto de una dependencia que desempeñara la función de centro de intercambio y le asignara recursos suficientes para ese fin, el Secretario General se inclinaría a favor de que la dependencia estuviera situada físicamente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, utilizara las instalaciones y servicios del Centro de Situación de ese Departamento y tuviera una plantilla de funcionarios de ese Departamento y del Departamento de Asuntos Políticos, con posible participación también del Departamento de Asuntos Humanitarios, de manera que constituyera una dependencia conjunta al servicio de esos Departamentos. La razón de esto es que la alerta temprana puede ser más importante aún para la diplomacia preventiva y la planificación del socorro en casos de emergencia que para la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Recomendación 1 c)

8. Los mecanismos recomendados ya se están estableciendo. Se proporcionó a los Inspectores, en el curso de la preparación de su informe, un ejemplar de la publicación "Marco de cooperación" del Departamento de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, pero ésta no se refleja en dicho informe. El concepto de "equipos de proyecto" ya se aplica en los "grupos entre departamentos" que se han establecido para varias operaciones de mantenimiento de la paz, como la de Haití. Esos grupos actúan en forma muy eficaz, aunque no estructurada.

Recomendación 1 d)

9. El Secretario General acoge complacido esta recomendación. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene un programa de buena

administración pública, es quizás el órgano más adecuado para promover la paz y la seguridad regionales mediante el fortalecimiento de las estructuras del gobierno y de la sociedad civil.

Recomendación 2

10. La concertación de "acuerdos-marco bilaterales entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales acerca de los aspectos prácticos del mantenimiento de la paz y otras actividades relacionadas con la paz" sería una labor fútil y no reflejaría la extraordinaria complejidad y el carácter particular de las "situaciones" a que las Naciones Unidas hacen frente a diario. En cambio, en los últimos años se han concertado arreglos flexibles, prácticos y ad hoc con varias organizaciones regionales para atender a las exigencias de situaciones determinadas. Esos arreglos pragmáticos han sido mucho más eficaces y menos burocráticos que lo que podría ser cualquier acuerdo marco general.

11. La recomendación relativa a la celebración de reuniones periódicas de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales no tiene en cuenta que ya se celebran reuniones de esa índole y, con algunas excepciones, no puede considerarse que sean provechosas, ciertamente, deben seguir celebrándose reuniones especiales con fines de cooperación especiales, sobre una base pragmática y flexible, pero en la etapa actual no parece justificado institucionalizar más reuniones de carácter general.

Recomendación 3

12. Cabe señalar que, como parte de sus funciones habituales, los representantes especiales del Secretario General mantienen un enlace eficaz con las organizaciones regionales que participan en una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo, subordinar las organizaciones regionales a la coordinación global del representante especial es un asunto de gran complejidad jurídica. No está claro qué autoridad legislativa (o de otra índole) permitiría conferir esa responsabilidad.

Recomendación 4

13. El Secretario General desearía señalar que las Naciones Unidas ya proporcionan servicios de capacitación y asesoramiento a las organizaciones regionales, caso por caso. Cuando se solicita y con sujeción a la disponibilidad de personal idóneo, comparte la información pertinente y proporciona personas con los conocimientos necesarios para que presenten temas y participen en seminarios. El Secretario General está dispuesto a examinar las solicitudes de que se permita utilizar las instalaciones y servicios de capacitación actuales de las Naciones Unidas sobre la base del reembolso de los gastos, si hay capacidad disponible.

Recomendación 5

14. Las recomendaciones relacionadas con la financiación no parecen basarse en la realidad. No hay indicios de que los fondos fiduciarios de carácter general recomendados pudieran suscitar gran apoyo. En la mayoría de los casos, los donantes no atienden a los llamamientos a aportar fondos para fines no determinados.

15. Además, para la Secretaría el ejercicio de sus responsabilidades fiduciarias en cuanto a la administración de los fondos fiduciarios relacionados con las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es una labor tremendamente compleja. La Secretaría estima que la administración de fondos fiduciarios establecidos para beneficio de organizaciones regionales participantes en actividades de mantenimiento de la paz sería aún más compleja. Por ello, sería preferible que esos fondos fiduciarios fueran establecidos y administrados por las propias organizaciones regionales.

III. OBSERVACIONES PARTICULARES

Función y capacidad de las organizaciones regionales (párrs. 2 y 3)

16. Los Inspectores se refieren al concepto, esbozado en la Carta, de que las organizaciones regionales deben ser la "primera etapa" en el proceso de prevención y arreglo pacífico de las controversias locales (párr. 3) e indican que el objetivo del informe es "contribuir a los esfuerzos que se están realizando con miras a incrementar la participación de las organizaciones regionales en la seguridad colectiva, con la esperanza de que esto aliviará la carga de las Naciones Unidas" (párr. 2).

17. Al mismo tiempo, en su resumen ejecutivo (pág. 5), los Inspectores señalan que "no es competencia de la Dependencia Común de Inspección evaluar la capacidad de las organizaciones regionales para desempeñar con eficacia sus tareas en esta esfera" (es decir, programar, iniciar y administrar las operaciones sobre el terreno, y prestarles apoyo administrativo y logístico). Si bien se reconoce esa limitación de competencia de los Inspectores, de hecho, en las circunstancias actuales habría sido más útil precisamente que realizaran esa evaluación para determinar con mayor precisión la magnitud del problema en lugar de proceder directamente a sugerir soluciones.

Organizaciones regionales: mecanismos y actividades actuales en materia de mantenimiento de la paz (párrs. 19 a 54)

18. Cabe recordar que hay diferencias muy importantes entre el mantenimiento de la paz y otras actividades relacionadas con la paz. Si bien el título del informe se refiere únicamente al mantenimiento de la paz, el texto abarca mucho más. En el párrafo 20 del informe se indican 16 organizaciones regionales, pero no se establece una diferencia clara entre la capacidad de esas organizaciones para realizar operaciones de mantenimiento de la paz y la capacidad para realizar actividades más amplias relacionadas con la paz. La mayor parte de las organizaciones mencionadas carecen de capacidad real para el mantenimiento de la paz, lo que contradice el sentido general del texto.

19. Gran parte del resto del texto se refiere a actividades que, si bien con frecuencia están relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, no son propiamente actividades de mantenimiento de la paz, por ejemplo, las actividades de aplicación de sanciones, la asistencia en relación con las sanciones, la vigilancia de los derechos humanos y los procesos políticos, la asistencia electoral y la asistencia humanitaria.

20. Se mencionan varios de los peligros de tratar de realizar operaciones conjuntas, pero con frecuencia el texto deriva hacia la cooperación en actividades ajenas al mantenimiento de la paz. Si bien esa cooperación puede ser muy útil, cuando es posible, no está comprendida en el tema del informe indicado en el título.

21. Cuando el lector llega al párrafo 55, el tema en estudio se ha ampliado a tal punto que incluye la cuestión de que "las Naciones Unidas y las organizaciones regionales [compartan] responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad".

22. En el párrafo 46 del informe se afirma que "la utilización de personal militar en las operaciones de socorro humanitario ha resultado favorable para el éxito de dichas operaciones". No se especifica qué ejemplos particulares de "éxito" llevaron a esa conclusión. Tampoco queda claro si se hace referencia al uso de elementos militares para apoyo o logística, o para velar por la seguridad.

Responsabilidades compartidas en el mantenimiento de la paz y otras actividades relacionadas con la paz (párrs. 55 a 83)

23. En relación con el párrafo 63 del informe, el Secretario General desea señalar que en la actualidad se está procurando mejorar la coordinación de la planificación y ejecución de las actividades del Departamento de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos en operaciones complejas. Sin embargo, aunque esa coordinación entraña el establecimiento de grupos de trabajo entre departamentos para el intercambio de información y para la cooperación, no incluye el establecimiento de un equipo de proyecto conjunto único. La propuesta conexas de que haya una sola función de centro de intercambio de información sobre las relaciones de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales en la esfera de la paz y la seguridad no parece tener en cuenta las grandes disparidades existentes entre las circunstancias particulares de cada situación y las diferencias entre las propias organizaciones regionales en cuanto a carácter y capacidad. El Secretario General preferiría que se establecieran arreglos flexibles y eficaces a nivel directivo y a nivel de trabajo, y no estructuras de organización oficiales que quizás generaran más burocracia que eficiencia.

24. Es preciso señalar que hay gran posibilidad de que surjan dificultades de mando y de control en las operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz y que no es fácil resolver esas dificultades mediante mecanismos entre secretarías u otros mecanismos técnicos. Es inevitable que las distintas organizaciones, con distintos órganos rectores, tengan prioridades un tanto distintas. Por lo tanto, siempre será un problema lograr que las organizaciones que cooperen en una operación conjunta reciban orientación política compatible de sus respectivos órganos normativos.

25. En lo que respecta a la preparación de las Naciones Unidas para aumentar la cooperación con las organizaciones regionales, no se trata únicamente de voluntad sino también de recursos. Los limitados recursos a disposición de las Naciones Unidas deben utilizarse con la mayor eficiencia. A veces puede ser muy útil alentar a las organizaciones regionales a compartir la carga, pero si esas

organizaciones adquieren esa capacidad a expensas de las Naciones Unidas, frecuentemente el beneficio apreciable será mínimo y los recursos escasos de las Naciones Unidas no estarán disponibles para el uso a que se destinaron inicialmente. En consecuencia, la cooperación debe amoldarse a las necesidades y circunstancias particulares de cada caso.

IV. CONCLUSIONES

26. El 22 de febrero de 1995, el Consejo de Seguridad aprobó su respuesta al Suplemento de un Programa de Paz del Secretario General, en la que señaló¹:

"El Consejo de Seguridad reafirma la importancia que asigna a la función que pueden cumplir los acuerdos y organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Destaca, asimismo, la necesidad de lograr una coordinación eficaz entre esas actividades y las de las Naciones Unidas, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta. El Consejo reconoce que son diferentes las responsabilidades y capacidades de las distintas organizaciones y acuerdos regionales, así como la buena disposición y la competencia de las organizaciones y acuerdos regionales, de lo que dan testimonio sus estatutos y otros documentos pertinentes, a los efectos de participar en las actividades de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo acoge con beneplácito que el Secretario General esté dispuesto a prestar asistencia a las organizaciones, según proceda, para que desarrollen una capacidad de actuación preventiva, de establecimiento de la paz y, si corresponde, de mantenimiento de la paz. A este respecto, el Consejo hace particular hincapié en las necesidades de África. El Consejo alienta al Secretario General y a los Estados Miembros a que sigan examinando modos de aumentar la cooperación y la coordinación prácticas entre las Naciones Unidas y los acuerdos y organizaciones regionales en esos ámbitos. El Consejo alienta al Secretario General a que continúe la práctica de organizar reuniones sobre cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y de otra índole."

27. Esta orientación de política general del Consejo de Seguridad guiará al Secretario General y a la Secretaría hacia el logro del objetivo de establecer una cooperación más eficaz y eficiente con las organizaciones regionales. Sin embargo, los problemas que indudablemente se plantean no pueden resolverse mediante macrosoluciones generales como un "programa estratégico amplio" o mediante el llamamiento al establecimiento de fondos fiduciarios generales. Éstas y otras recomendaciones del informe, de aprobarse, no producirían necesariamente mejoras de importancia y, de hecho, podrían complicar la difícil tarea que entraña para las Naciones Unidas la administración de la cooperación con partícipes externos.

Notas

¹ S/PRST/1995/9, 11º párrafo de la declaración.