



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/52/430
2 de octubre de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Tema 118 del programa

DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

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

Nota del Secretario General

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





Anexo

JIU/REP/97/4

**COORDINACIÓN EN LAS SEDES Y SOBRE EL TERRENO DE LOS
ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS QUE PARTICIPAN EN
ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ: EVALUACIÓN
DE LAS POSIBILIDADES**

Preparado por

Fatih K. Bouayad-Agha
Boris P. Krasulin

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1997**

/...

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		5
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		6
I. INTRODUCCIÓN	1 - 10	12
II. EL ESTADO ACTUAL DE LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS	11 - 32	15
III. CONCEPTOS QUE APLICAN LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS	33 - 45	20
IV. LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS	46 - 60	23
V. HACIA UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS	61 - 67	27

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DCI	Dependencia Común de Inspección
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FMI	Fondo Monetario Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema de las Naciones Unidas sigue corriendo el riesgo de no ser capaz de lograr que los recursos cada vez más limitados de que se dispone para las actividades de reconstrucción después de los conflictos se utilicen con eficacia y, en definitiva, de tener que dedicar aún más recursos a la asistencia humanitaria, así como a futuras operaciones de mantenimiento de la paz si se reproducen los conflictos. Sin un esfuerzo más decidido para coordinar las actividades de consolidación de la paz entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, los Estados Miembros continúan restando utilidad a la inversión financiera inicial efectuada durante la fase de mantenimiento de la paz. El sistema de las Naciones Unidas tampoco aprovecha la actual insistencia en la reforma de su estructura para llegar a cumplir sus objetivos con mayor eficiencia, además de fortalecer el sistema común. Mientras que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas expresan apoyo a una mejor coordinación, los Inspectores observaron que, en la práctica, no había mecanismos eficaces de coordinación para la consolidación de la paz después de los conflictos a nivel de las políticas, a nivel de las sedes y a nivel del conjunto del sistema. Además, existen varios obstáculos al logro de esta coordinación, incluido el hecho de que las organizaciones consideran que su independencia es más prioritaria que la coordinación con otra organización. Por otra parte, esas organizaciones carecen de un concepto de la coordinación generalmente aceptado, así como de unas relaciones funcionales bien definidas con respecto a las demás organizaciones. Si bien el concepto de reconstrucción después de los conflictos es tan antiguo como el conflicto humano, el papel de la comunidad internacional se ha intensificado debido a un mayor sentimiento de solidaridad en relación con esas situaciones. Para poder cumplir eficazmente su función de consolidación de la paz después de los conflictos, las Naciones Unidas deben dejar de ser una estructura fragmentada de organizaciones en competencia para convertirse en un sistema integrado y coordinado de organizaciones dedicadas al logro de objetivos concretos.

Antecedentes

El concepto de consolidación de la paz después de los conflictos se afianzó a raíz de la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad de 1992, en la que se pidió que se preparara "un análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz"¹. Atendiendo a esa petición, se publicó "Un programa de paz"², en el que se esbozaban varios instrumentos disponibles para el logro de la paz y la seguridad, incluido el concepto de la consolidación de la paz después de los conflictos. La consolidación de la paz después de los conflictos era definida como "las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto". El concepto ha recibido un amplio reconocimiento, aunque en la práctica sea un concepto nuevo y en evolución. Los intentos de llevarlo a la práctica, pese a estar rodeados de dificultades bien conocidas que se relacionan con su aplicación, demuestran la necesidad de una acción más integrada y coordinada; ponen de relieve el papel de la consolidación de la paz después de los conflictos como elemento decisivo para impedir que se reproduzca el conflicto; y ofrecen una base para que sanen las heridas provocadas en el período de conflicto.

Preocupada por el número creciente de agentes que, a nivel multilateral o bilateral, participan en las actividades de consolidación de la paz, la

/...

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) pidió a la Dependencia Común de Inspección (DCI) que llevara a cabo un examen de la coordinación de las actividades de consolidación de la paz. En su solicitud, la UNESCO señaló que la consolidación de la paz se estaba convirtiendo en uno de los elementos más notables de los programas de los organismos de las Naciones Unidas. Así, se encuentran en muchos organismos numerosas actividades que pueden incluirse en el marco definido por "Un programa de paz". El interés de la UNESCO por esta cuestión procede de su dedicación y su labor de larga data en pro de la paz y, más recientemente, de su estrategia denominada "Hacia una cultura de paz". (En su resolución 51/101, de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea General solicitó la preparación de los elementos de un proyecto de declaración y un programa de acción provisionales sobre una cultura de paz). La DCI incluyó ese examen en su programa de trabajo porque compartía las inquietudes de la UNESCO y había observado a partir del decenio de 1980 un notable incremento en el número de conflictos entre Estados y dentro de los Estados que provocaron un aumento de la demanda de los recursos y la intervención del sistema en actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. El presente informe se basa en trabajos realizados anteriormente por la Dependencia en el campo del mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz³.

El presente informe trata exclusivamente de cuestiones relacionadas con la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en la consolidación de la paz después de los conflictos, si bien los Inspectores reconocen el papel primordial y destacado que en todos los asuntos relacionados con la reconstrucción desempeña el propio país que sale del conflicto, así como todos los Estados Miembros. Por consiguiente, en el informe no se reseña concretamente el papel del país en la coordinación y en él no se formulan recomendaciones sobre esta cuestión, aunque los Inspectores observan que ciertas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desempeñan un papel especial en cuanto a apoyar el desarrollo de la capacidad de coordinación de los países. Además, ya que la coordinación de las actividades de consolidación de la paz forma parte de un conjunto más amplio de cuestiones de coordinación general de las actividades de las Naciones Unidas, a veces es necesario que los Inspectores se refieran a cuestiones generales de coordinación, si bien reconocen que éstas van más allá del alcance de la solicitud de la UNESCO.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de sus entrevistas y análisis, los Inspectores desean presentar sus conclusiones y recomendaciones. A su juicio, el establecimiento de mecanismos eficaces de coordinación debe considerarse, en general, una característica esencial de las actividades de reforma de las Naciones Unidas. Concretamente, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en la consolidación de la paz después de los conflictos deben dedicarse a mejorar los mecanismos de coordinación como parte de un proceso constante de mejoramiento del funcionamiento del sistema. Deben incorporarse a las estructuras y procesos del sistema de las Naciones Unidas unas prácticas eficaces de coordinación, que deberán ser aplicadas por las organizaciones u órganos existentes.

Conclusión 1: Las distintas situaciones posteriores a los conflictos entrañarán condiciones y circunstancias dispares, que normalmente se caracterizarán por el debilitamiento de las instituciones civiles y la carencia de una cultura de estabilidad y reconciliación. En ciertos casos no habrá un

gobierno efectivo con el cual establecer la coordinación. Variarán sensiblemente el grado de destrucción de las instituciones y sectores y la situación político-militar. Habida cuenta de esta gran variabilidad, las condiciones y circunstancias imperantes en un país en reconstrucción cambiarán con el tiempo y todo marco de coordinación deberá tener la flexibilidad suficiente para adaptarse a esos cambios.

Recomendación 1:

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

Conclusión 2: El acuerdo por el que se pone fin al conflicto ofrece una buena plataforma para articular el marco de coordinación que se empleará en la etapa de recuperación. Las actividades de consolidación de la paz deben ser fortalecidas por una serie de medidas y actividades encaminadas a afianzar la paz. Es indispensable abordar en ese momento la cuestión de los medios de coordinación, porque la forma en que esas actividades se incluyan en el acuerdo será fundamental para lograr con éxito la coordinación en la fase de aplicación.

Recomendación 2:

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

Conclusión 3: Los Inspectores comprobaron que había varios obstáculos para la coordinación eficaz de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, lo cual indicaba que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no aprovechaban las ventajas de un sistema común, que sería más eficaz. Concretamente, los Inspectores descubrieron que ciertas organizaciones que intervenían en la consolidación de la paz después de los conflictos consideraban que su independencia era más prioritaria que la coordinación con otras organizaciones. A juicio de los Inspectores, esa coordinación exige cierto grado de subordinación a la dirección de otra organización. Además, no existe un concepto generalmente aceptado de la coordinación y se carece de un criterio bien definido para las relaciones funcionales con otras organizaciones. Por consiguiente, los Inspectores concluyen que existe la urgente necesidad de aceptar una serie de disposiciones que articulen varios aspectos importantes de la coordinación de la consolidación de la paz después de los conflictos.

Recomendación 3:

El Comité Administrativo de Coordinación debería preparar una declaración sobre la coordinación de las actividades de consolidación de la paz para que la aprobaran la Asamblea General y los órganos rectores de los organismos especializados; en ella habría que reconocer la necesidad de que

las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mantuvieran su independencia al mismo tiempo, que se articulaba la primacía de las Naciones Unidas y se fortalecía la necesaria coordinación para lograr la utilización óptima de los recursos y el logro de los objetivos. Esta declaración también debería:

- Llegar a un acuerdo sobre un concepto de la coordinación aceptado por todos;
- Establecer mandatos y directrices claros para la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en actividades de consolidación de la paz después de los conflictos;
- Determinar las organizaciones que, tanto en las sedes como sobre el terreno, dirigirán la coordinación de los aspectos de política en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos;
- Establecer una coordinación más oficial y permanente entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods;
- Fortalecer los órganos de coordinación existentes, como el CAC, sus órganos subsidiarios y el Comité Permanente entre Organismos; y
- Aprovechar y ampliar las actividades de coordinación en curso relacionadas con determinadas esferas temáticas.

Conclusión 4: Las actividades de mantenimiento de la paz han adquirido un carácter cada vez más multifuncional e incluyen aspectos como el desarme de los excombatientes, la supervisión de elecciones y la construcción de infraestructuras. Por consiguiente, se ha difuminado la frontera entre las actividades de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. Si bien ambas fases están relacionadas, tanto los objetivos como los componentes operacionales de las actividades de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz difieren significativamente. El propósito original del mantenimiento de la paz era lograr que imperara la paz y entraña solamente recursos, personal y financiación de las Naciones Unidas. Por otra parte, está previsto que la consolidación de la paz siga al mantenimiento de la paz y en ella interviene una amplia variedad de agentes bilaterales y multilaterales, actividades, objetivos y mecanismos de financiación. En la práctica actual, los encargados del mantenimiento de la paz no se dedican ya únicamente a actividades de mantenimiento de la paz, sino que participan cada vez más en la consolidación de la paz. Por ello, el mantenimiento de la paz ha rebasado su función original de separar a las partes en un conflicto y crear condiciones de estabilidad de manera que la reconstrucción del país y su economía puedan proceder ordenadamente. A juicio de los Inspectores, no deben mezclarse las actividades de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, sino que tienen que seguir siendo operaciones separadas y distintas. No obstante, a su parecer, debe haber un encadenamiento claro y una transición fluida entre ambas fases para procurar aprovechar la inversión efectuada durante la fase de mantenimiento de la paz.

Recomendación 4:

Como elemento para mejorar la coordinación, los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo las actividades de consolidación de la paz en forma de operación separada y distinta - "una

operación de consolidación de la paz" - que estaría sin embargo estrechamente vinculada a la fase precedente de mantenimiento de la paz.

Conclusión 5: Los Inspectores concluyeron que la coordinación sobre el terreno, dirigida por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas o por el Representante Especial del Secretario General, era eficaz. Sin embargo, no hallaron indicios de la misma eficacia a los niveles de formulación de políticas ni en las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el sistema de las Naciones Unidas, el Comité Permanente entre Organismos desempeña un papel importante para facilitar el proceso consultivo entre las organizaciones que intervienen en las operaciones de socorro; sin embargo, tanto su mandato como sus recursos están limitados por lo que respecta a ampliar esta función a la secuencia de actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Es la opinión fundamentada de los Inspectores que la coordinación a los tres niveles - de formulación de políticas, en las sedes y en el conjunto del sistema - es esencial, ya que es a esos niveles donde se formula la política estratégica y se adoptan las decisiones sobre los recursos. Una propuesta reciente del Secretario General al efecto de conferir al Departamento de Asuntos Políticos la función de departamento principal de las Naciones Unidas para las actividades de consolidación de la paz supone crear un centro de coordinación anteriormente inexistente a nivel de las sedes de las Naciones Unidas. Sin una coordinación eficaz a nivel de las políticas, a nivel de las sedes y a nivel del conjunto del sistema de las Naciones Unidas, hay pocas garantías, o ninguna, de que las actividades, las funciones y los recursos se coordinen eficazmente a los niveles apropiados, lo cual impone una carga excesiva en materia de coordinación a las organizaciones que trabajan sobre el terreno. En particular, los Inspectores consideran necesario que a nivel de las sedes se preste un apoyo más integrado a las operaciones a nivel de los países. Por otra parte, el Consejo Económico y Social, que es uno de los órganos principales de las Naciones Unidas, no participa suficientemente en la coordinación de las actividades de consolidación de la paz, como señaló recientemente el Secretario General en su declaración ante el Consejo. Los Inspectores acogen con satisfacción sus propuestas encaminadas a reforzar el papel del Consejo en materia de coordinación de las políticas y a mejorar la coherencia de sus mecanismos.

Recomendación 5:

Nivel de las políticas

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

Nivel de las sedes

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

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

Nivel del sistema de las Naciones Unidas

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

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

Conclusión 6: Las instituciones de Bretton Woods, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ya desempeñan una función destacada en la financiación y la prestación de asistencia técnica a los países que se hallan en un proceso de reconstrucción después de un conflicto. La coordinación entre el sistema de las Naciones Unidas y esas instituciones financieras no es suficiente y continúa siendo motivo de preocupación. Por consiguiente, ha habido casos en que esas instituciones financieras han formulado sus estrategias de reconstrucción sin consultar con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ni tenerlas en cuenta. Habría que utilizar mecanismos oficiales, como el intercambio de cartas, para definir un acuerdo general entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la coordinación, mientras que el paso siguiente sería formular procedimientos más específicos y detallados orientados a las operaciones (en 1995 se produjo un intercambio de cartas de este tipo entre el Secretario General y el Director del Banco Mundial, a fin de definir un mecanismo de coordinación para Angola). En su declaración en la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo Económico y Social, el Secretario General reconoció los esfuerzos realizados por el Consejo para fomentar una interacción más estrecha entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods⁴.

Recomendación 6:

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

I. INTRODUCCIÓN

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI), a solicitud de una de sus organizaciones participantes, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), incluyó en su programa de trabajo un informe titulado "Coordinación en las sedes y sobre el terreno, en el marco de 'Un programa de paz', de los organismos de las Naciones Unidas que participan en las actividades de consolidación de la paz: evaluación de las posibilidades". En su carta de solicitud, la UNESCO definió el alcance del examen de manera que abarcaba tanto un panorama general de las medidas adoptadas en situaciones en que el conflicto era inminente como en las zonas en las que ya se habían producido conflictos. Para no duplicar otros trabajos de la DCI, el presente examen se concentra únicamente en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Anteriormente, la DCI había presentado un informe que se ocupaba concretamente de las situaciones en que el conflicto era inminente⁵.

2. Los Inspectores se entrevistaron con representantes de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York, Ginebra y Viena, entre ellos los Secretarios Generales Adjuntos encargados de la Oficina Ejecutiva del Secretario General y de los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de Asuntos Humanitarios, de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, así como el Subsecretario General encargado del Departamento de Asuntos Políticos, quien aportó las opiniones del Departamento y su experiencia en actividades de consolidación de la paz en El Salvador y Guatemala. Los Inspectores se entrevistaron también con representantes de la UNESCO y de varios organismos del sistema de las Naciones Unidas y representantes de diversas delegaciones, en particular las que participan activamente en el grupo de trabajo sobre actividades de consolidación de la paz. Con objeto de compartir información e ideas, los Inspectores también celebraron reuniones con ex representantes especiales de las Naciones Unidas en Angola y Burundi. Habida cuenta del importante papel de las instituciones de Bretton Woods, los Inspectores se entrevistaron con funcionarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

3. Los objetivos básicos del informe de la DCI eran determinar los órganos y mecanismos de coordinación existentes, obtener opiniones sobre la eficacia de esos órganos y mecanismos en las situaciones reales de consolidación de la paz después de los conflictos y formular recomendaciones para reforzar la coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos sin crear nuevas estructuras u órganos. Los Inspectores celebraron reuniones con una gran variedad de agentes a fin de determinar lo que se entiende por coordinación y si había una definición común de este término que se cita con tanta frecuencia.

4. Desde 1988, el Consejo de Seguridad ha emitido un número creciente de mandatos relacionados con la paz y la seguridad, además de ampliar los tipos de actividades estipuladas en esos mandatos. Así, esos mandatos han dejado de tener un carácter estrictamente militar para incluir intervenciones múltiples en el campo de la reconstrucción. Entre 1988 y 1994, el número de resoluciones relacionadas con la paz y la seguridad que aprobó el Consejo de Seguridad aumentó de 15 a 78, lo que supone un incremento del 420%. En el mismo período, el número de operaciones de mantenimiento de la paz aumentó de 5 a 17 y el número de soldados desplegados de aproximadamente 9.600 a 73.400. En 1996, si bien el número de operaciones de mantenimiento de la paz permaneció constante,

el número de soldados disminuyó a aproximadamente 24.700. Como señaló recientemente el Secretario General, pese a que esto puede dar la impresión de un decrecimiento de las actividades de mantenimiento de la paz, en realidad el mantenimiento de la paz se ha intensificado y está más diversificado. Hay 50.000 soldados bajo el mando de la OTAN en operaciones de la IFOR en Bosnia, así como soldados de algunas de las ex repúblicas soviéticas y de Liberia. La complejidad de las tareas encomendadas al personal de las Naciones Unidas no ha disminuido y los soldados se dedican a actividades relacionadas con la diplomacia, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz. Como consecuencia de ello, las tareas confiadas a las Naciones Unidas en la consolidación de la paz después de los conflictos también irán en aumento.

5. Al tratar del concepto de la consolidación de la paz después de los conflictos, cabe recordar el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, que dice lo siguiente:

"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades."

6. Para que las actividades de consolidación de la paz puedan tener éxito, deberá haber un esfuerzo general de cohesión de todas las organizaciones. En virtud de lo dispuesto en "Un programa de paz", se requiere coordinación a tres niveles: 1) en la Secretaría de las Naciones Unidas; 2) entre la Sede de las Naciones Unidas y las sedes de otros fondos, programas, oficinas y organismos del sistema de las Naciones Unidas; y 3) sobre el terreno. Los múltiples aspectos que presentan tanto el mantenimiento de la paz como la consolidación de la paz han hecho necesario mejorar la coordinación en la Secretaría, de manera que los departamentos pertinentes funcionen como un todo integrado bajo la autoridad y el control del Secretario General. Mientras que se formulan a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad propuestas sobre cuestiones de paz y seguridad, es necesario que éstas se basen en las aportaciones coordinadas de los Departamentos de Asuntos Políticos, de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de Asuntos Humanitarios y de Administración y Gestión, así como de otros interesados en actividades de consolidación de la paz después de los conflictos.

7. El Grupo de tareas de las Naciones Unidas sobre consolidación de la paz después de los conflictos⁶ observa que el concepto de consolidación de la paz después de los conflictos debería integrarse a la mayor brevedad posible en la estrategia de desarrollo de un país determinado. Sin embargo, en la fase inicial posterior al conflicto, la situación es frágil y transitoria, por lo que todas las actividades deben abordarse con cuidado. Por consiguiente, mientras que las actividades de consolidación de la paz son en gran medida actividades de

desarrollo, las estrategias para la consolidación de la paz se apartan de lo que se considera la práctica tradicional de desarrollo. Concretamente,

a) La selección y establecimiento de prioridades entrañará tener en cuenta consideraciones políticas y abordar problemas que, si no se resuelven, pueden conducir a un quebrantamiento de la paz;

b) Habría que dar un trato preferencial a los excombatientes y a otros directamente involucrados en la generación del conflicto, para hacer más difícil que vuelvan a armarse. Esto dará lugar a una distinción entre los combatientes y otros beneficiarios con las mismas necesidades socioeconómicas, una práctica que no suele ser aceptable en el desarrollo tradicional;

c) Habría que fijar expectativas razonables con respecto a la asignación de recursos. Las actividades deberían diseñarse y ejecutarse de manera que se redujera al mínimo la distorsión y se corrigieran las desigualdades mediante la capacitación, la asistencia técnica y el crédito a fin de garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

8. Los Inspectores observaron que la consolidación de la paz después de los conflictos tiene un carácter intrínsecamente político, un aspecto que también se señaló en el Coloquio Internacional sobre Estrategias de Reconstrucción después de los Conflictos⁷. Al diseñar un marco para la reconstrucción de una sociedad que está saliendo de la guerra o de disturbios graves, hay que reconocer que las necesidades de esa sociedad son cualitativamente diferentes de las de una sociedad estable. Se afirmó concretamente que:

"... esto requiere reordenar las prioridades normales, así como incluir otras nuevas. La preparación de un marco general para este tipo de ayuda constituye en esencia una labor política, aunque se tenga que recurrir a diversos instrumentos y a un amplio grupo de expertos de todas las partes del sistema de las Naciones Unidas, así como de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales. La índole política de esta labor está determinada por el objetivo dominante de evitar, durante la frágil etapa después de la guerra o el caos, que éstos reaparezcan. En casi todas las operaciones de consolidación de la paz después de un conflicto, esto significará un importante distanciamiento de las prioridades y de la asignación de recursos aplicables para el desarrollo en situaciones no relacionadas con la paz."⁸

9. Si bien el presente informe se refiere exclusivamente a la consolidación de la paz después de los conflictos, los Inspectores desean reconocer el concepto de la diplomacia preventiva, particularmente en un entorno de disminución de recursos. La DCI ya expresó esta opinión⁹, y señaló que el potencial del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera no se ha realizado. Los Inspectores formularon recomendaciones al efecto de que se estableciera una estrategia global de prevención de conflictos.

10. Los Inspectores desean manifestar su agradecimiento a todos los que les brindaron su tiempo y sus ideas. Los Inspectores lamentan que, debido a las limitaciones de espacio, no hayan podido incorporarse en el presente informe todas las opiniones.

II. EL ESTADO ACTUAL DE LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS

11. No existe ningún documento de las Naciones Unidas en el que se definan los elementos de la coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, lo cual podría constituir la base de una filosofía de la coordinación generalmente aceptada por los que intervienen en actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Si bien en algunos documentos hay una referencia general a ese concepto, en ellos no se articulan los elementos concretos de la coordinación desde un punto de vista práctico y positivo. Ello contrasta con el documento "Un programa de desarrollo", que incluye la siguiente definición de "coordinación":

"La coordinación supone una asignación clara de responsabilidades, una división efectiva del trabajo entre los muchos participantes en el desarrollo y una adhesión por parte de cada uno de esos participantes al concepto de trabajar en pos de metas y objetivos comunes y compatibles. Los distintos protagonistas del desarrollo deben esforzarse por que sus actividades sean complementarias y contribuyan a lograr el objetivo común, en lugar de estar aisladas o competir entre sí. La coordinación así entendida debe orientar las actividades de cada uno de esos protagonistas y las acciones recíprocas entre ellos".¹⁰

Un diccionario define la coordinación de la manera siguiente: "lograr una acción, movimiento o condición común, o armonizar"¹¹. Si bien no es en absoluto una definición exhaustiva, indica al nivel más elemental una dedicación a cierta comunidad de acción.

12. A juicio de los Inspectores, la definición de coordinación utilizada en el documento "Un programa de desarrollo" ofrece un buen modelo para construir una definición operativa similar para la coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Esa definición operativa incluiría elementos similares, a saber, la asignación de responsabilidades, una división del trabajo entre los protagonistas más destacados, una dedicación a metas y objetivos comunes y una acción contributiva y complementaria de los protagonistas. Esa definición de coordinación exige intrínsecamente cierto grado de subordinación de una organización a la dirección de otra.

13. Al preparar el informe, los Inspectores no pudieron encontrar ninguna definición operativa común de la coordinación. Muchos funcionarios señalaron que, como mínimo, la coordinación debería incluir la transparencia de las operaciones y el intercambio de información para facilitar la prestación de servicios y la ejecución de programas por parte de los numerosos organismos que intervienen en componentes concretos de la consolidación de la paz. Esto es alentador, aunque claramente insuficiente. También estaban preocupados por el hecho de que no hubiera acuerdo acerca del nivel de información que era necesario compartir. Lo que estaba claro era que muchos funcionarios no pensaban que fuera realista pretender que la coordinación entrañara una articulación de la división del trabajo en las organizaciones o incluyera las decisiones relativas a la asignación de recursos.

14. Los Inspectores concluyen que, debido a que las organizaciones participantes en la consolidación de la paz consideran que su independencia es más prioritaria que la coordinación con otra organización, no pueden contemplar la posibilidad de subordinar sus programas de trabajo o sus actividades a la

dirección de otros. Muchos se preguntaron qué organización o entidad del sistema tendría el mandato y la autoridad apropiados para proporcionar esa coordinación. Por lo que respecta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, muchas señalaron que cada una de ellas responde a las inquietudes y planteamientos de los respectivos órganos legislativos, lo cual da lugar a una forma de independencia que impide la subordinación al liderazgo de otra organización. Por otra parte, los funcionarios de las instituciones de Bretton Woods apoyaban más los conceptos de la división del trabajo y la asignación de recursos, en gran medida porque esos conceptos se estaban promoviendo con éxito en los procesos de planificación de la reconstrucción en algunos países, particularmente en Bosnia.

15. El Consejo Económico y Social es el órgano principal encargado de coordinar la labor del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social. Sirve de foro central para el debate de cuestiones económicas y sociales internacionales de carácter mundial o interdisciplinario y para la formulación de políticas respecto de esas cuestiones. Muchos sugirieron aumentar la autoridad del Consejo Económico y Social sobre los recursos de programas del sistema de las Naciones Unidas, que se estiman en 5.000 millones de dólares, de manera que incluyera la coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. El Consejo es uno de los órganos principales del sistema de las Naciones Unidas y originalmente se preveía que desempeñara un papel destacado en la coordinación de los recursos de las Naciones Unidas relacionados con los programas económicos, de desarrollo y sociales, por lo que esa recomendación aumentaría su función coordinadora en cuanto a prestar una coordinación muy necesaria a nivel normativo.

16. En su Capítulo X, la Carta de las Naciones Unidas define, entre otras cosas, las funciones y poderes del Consejo Económico y Social. Concretamente con respecto a su papel de coordinación, el Artículo 63 estipula que el Consejo Económico y Social podrá "... coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas". Además, en virtud de la Carta, el Consejo proporciona un vínculo decisivo entre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones nacionales. Concretamente, el Artículo 71 estipula que el Consejo podrá "hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas".

17. Recientemente, en el Proyecto de 1996 de los países nórdicos de reforma de las Naciones Unidas²², se formularon varias propuestas encaminadas a fortalecer las Naciones Unidas de manera que pudieran cumplir su mandato económico y social, en las que se proponía concretamente aumentar el papel del Consejo en materia de coordinación y orientación de política a todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados y las comisiones regionales.

La coordinación en la Secretaría

18. Durante el examen, se indicó a los Inspectores que sin un esfuerzo decidido y apropiado de coordinación en la Secretaría, las Naciones Unidas carecerían de:
1) transparencia en la adopción de decisiones y para el intercambio eficaz de

información; 2) armonización e interacción entre las dependencias operacionales de la Secretaría; y 3) un marco interdepartamental permanente de coordinación y supervisión. Llegó a sugerirse que sin una consolidación de departamentos a nivel de la Secretaría, sería difícil imaginar cómo podría lograrse una coordinación significativa, dada la manera en que las organizaciones defienden su independencia.

19. Como parte de las reformas del Secretario General, se propuso establecer el Departamento de Asuntos Políticos como departamento principal de las Naciones Unidas para las actividades de consolidación de la paz, con lo cual se crearía en la Sede de las Naciones Unidas un centro de coordinación que no ha existido hasta el momento. El Departamento recurrirá al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para apoyar iniciativas de consolidación de la paz. En el curso de su examen, los Inspectores consideraron que el Departamento de Asuntos Políticos podría muy bien desempeñar las funciones de coordinación centralizada de las actividades de consolidación de la paz de la Secretaría de las Naciones Unidas, dado el carácter intrínsecamente político de esas actividades.

20. Los Inspectores no intentaron cuantificar las consecuencias de la falta de una coordinación eficaz, pero se les informó con frecuencia de que, en general, ocasiona demoras en la acción y una duplicación de las tareas.

21. Al CAC se le ha encomendado la coordinación de las cuestiones de política extensivas a todo el sistema y por ello sería lógico que administrara la coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, además de desempeñar sus funciones en el campo del desarrollo. En el Suplemento de Un programa de paz, el Secretario General subrayó la función del CAC en relación con el aumento de la cohesión interinstitucional, teniendo en cuenta el importante papel del desarrollo económico y social en las situaciones posteriores a los conflictos. Sin embargo, muchos no consideraron que el Comité fuera un mecanismo eficaz de coordinación por que carece del relieve y el apoyo político necesarios. Con todo, en enero de 1997, en su carta a los miembros del CAC el Secretario General afirmó que éste era "un símbolo importante de la unidad del sistema. Sin embargo, debería ser más que un símbolo: debería ser un instrumento orientado a la formulación de políticas y a la acción dedicado a lanzar y supervisar iniciativas conjuntas concretas para lograr objetivos políticos comunes".

22. Entre los órganos de coordinación existentes, los Inspectores no hallaron mecanismos eficaces para la coordinación a nivel de la Secretaría entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Concretamente, cada organización realiza su propia planificación, responde a su órgano legislativo y ejecuta sus programas de conformidad con el programa establecido por el órgano legislativo. Las tareas de planificación no se realizan en el ámbito de todo el sistema, de manera que, aun en los casos en los que se comparte información, ello a menudo ocurre una vez que se han determinado los objetivos principales. El intercambio de información entre las organizaciones del sistema es por lo general bastante superficial.

23. En numerosas deliberaciones, los Inspectores se encontraron con muchos funcionarios que decían que el CAC y el Consejo Económico y Social deberían tener una función más destacada en la coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos dentro del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, los Inspectores no hallaron pruebas de que alguno

de los dos órganos hubiera desempeñado una función activa en la coordinación de esas actividades.

24. Los inspectores observaron que la coordinación más eficaz que se produce entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas parece ser la que se refiere a temas concretos. De hecho, los inspectores encontraron algunos casos en que las organizaciones articulaban los detalles de la coordinación mediante acuerdos por escrito. Cabe observar que el concepto de los acuerdos por escrito para aclarar las relaciones entre los organismos fue establecido en 1961, con la publicación del documento ST/SG/14¹³. Concretamente, los inspectores determinaron la existencia de memorandos de entendimiento entre el PMA y el ACNUR, el UNICEF y el ACNUR y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la UNESCO. Funcionarios de esos organismos informaron a los inspectores de que el propósito de esos acuerdos era reconocer y cumplir los respectivos mandatos y responsabilidades de cada organización al mismo tiempo que se articulaban parámetros que permitirían aprovechar las ventajas comparativas de cada organización y se aclaraba la distribución de responsabilidades de cada organización. Desde luego, el objetivo es aprovechar al máximo los recursos y acelerar su movilización.

25. En enero de 1994, el PMA y el ACNUR emitieron conjuntamente un memorando de entendimiento sobre acuerdos operativos conjuntos para operaciones de alimentación de refugiados, repatriados y personas desplazadas internamente. En el documento se declara expresamente que su objetivo es lograr nuevas mejoras que conduzcan a una asociación funcional más eficiente y eficaz en relación con los costos entre el PMA y el ACNUR. El memorando aclara la distribución de responsabilidades entre ambos organismos para proporcionar ayuda alimentaria de emergencia.

26. En octubre de 1995, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la UNESCO firmaron un memorando de entendimiento que definía el marco para desarrollar y fortalecer la cooperación con miras a asistir al Alto Comisionado en un estudio y evaluación preliminares de los programas e iniciativas existentes en materia de educación en la esfera de los derechos humanos. En su resolución 51/101, de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea General acogió con satisfacción ese memorando de entendimiento¹⁴.

27. En marzo de 1996, el ACNUR y el UNICEF firmaron un memorando de entendimiento con objeto de alentar y facilitar la cooperación sistemática y predecible entre las dos organizaciones ... procurando aprovechar las ventajas comparativas reconocidas de cada organización y de establecer modalidades operacionales de cooperación. En el memorando se determina la distribución de responsabilidades entre los organismos respecto de los diversos grupos de población (es decir, refugiados, repatriados, personas desplazadas internamente y poblaciones locales afectadas en los países de acogida) y los tipos de actividades de cooperación. El memorando incluye asimismo una cláusula importante respecto de los recursos:

"Cada organización es responsable de la movilización de los recursos necesarios para desempeñar las funciones que se exponen en el presente documento. Si no se dispusiera de los recursos suficientes para tomar medidas inmediatas, se consultará con la otra organización. Para ciertas operaciones especiales, puede tomarse la decisión de emitir un llamamiento conjunto. Ambas organizaciones participarán en los procesos de

llamamientos interinstitucionales coordinados por el Departamento de Asuntos Humanitarios."

28. Aunque no se encuentra formalizado en un memorando de entendimiento o de cooperación, la UNESCO, en ejercicio de sus responsabilidades relacionadas con las actividades educativas en el marco de la consolidación de la paz después de los conflictos, ha expresado su disposición a coordinar un esfuerzo general de capacitación para promover el diálogo, la negociación y el consenso en las situaciones posteriores a los conflictos. En 1996, con el objeto de promover el concepto de una cultura de paz y el sistema común de valores y conductas indispensable para construir la paz, la UNESCO publicó el tercer volumen de la serie Peace and Conflict Issues¹⁵. Esa publicación reúne contribuciones de investigadores sobre cuestiones relacionadas con la paz, filósofos, juristas y educadores y trata de la cultura de la paz y sus múltiples aspectos. El cuarto volumen de la serie se ocupa de los métodos y los criterios para la resolución de conflictos.

29. Los Inspectores examinaron otro de los foros de coordinación, el Comité Permanente entre Organismos, establecido de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General y reforzado por el Consejo Económico y Social en su período de sesiones de julio de 1993 y por la resolución 48/57 de la Asamblea General. El Comité fue establecido como mecanismo principal para la coordinación de las cuestiones de política relacionadas con la asistencia humanitaria y para formular respuestas coherentes y oportunas a complejas situaciones de emergencia y desastre. El Comité funciona como centro de intercambio de información y como foro de difusión de las opiniones de las organizaciones. En general, el Comité se ocupa de tres categorías de cuestiones: 1) cuestiones estratégicas y de política relacionadas con determinadas situaciones de emergencia; 2) temas generales; y 3) cuestiones operacionales, administrativas y de ejecución. De acuerdo con la resolución 48/57, el Comité se reunirá al menos tres o cuatro veces al año.

30. Si bien los Inspectores reconocen que en la actualidad la jurisdicción del Comité se limita a situaciones de socorro y emergencia, les interesa el mandato de la entidad y la función de coordinación que desempeña. Asimismo les interesó que el Comité proporcionara un foro para facilitar el proceso consultivo entre las organizaciones que participan en las actividades de socorro, en el que participan funcionarios con autoridad para representar a sus respectivas organizaciones y examinar, aprobar y formular recomendaciones importantes sobre cuestiones pertinentes en nombre de sus organizaciones. A juicio de los Inspectores, el mecanismo del Comité merece un mayor estudio y puede proporcionar un modelo para esfuerzos similares en relación con la consolidación de la paz después de los conflictos. En abril de 1997, el CAC afirmó la función del Comité como mecanismo principal para atender situaciones humanitarias de gravedad. El CAC reconoció asimismo la necesidad de dar una orientación normativa y operacional coherente a las organizaciones del sistema que se ocupan de la consolidación de la paz y pidió al Comité y a otros mecanismos de coordinación una mayor integración a fin de proporcionar esa orientación.

31. En el curso de su examen, los Inspectores determinaron que existía cierto consenso respecto de la coordinación sobre el terreno de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. La mayoría consideró que la coordinación, entendida como el intercambio de información sobre el terreno en el marco del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, funcionaba correctamente. Concretamente, informaron de que los organismos del

sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno a menudo compartían información y de que se intentaba resolver las situaciones de conflicto o de duplicación de tareas.

32. Los Inspectores determinaron que la mayoría de los funcionarios observaron que los mismos mecanismos establecidos para coordinar las actividades durante una crisis (el Representante Especial y el Enviado Especial del Secretario General y el Coordinador de Actividades Humanitarias) podrían ser utilizados para coordinar las actividades de consolidación de la paz sobre el terreno. Sin embargo, se plantearon preocupaciones respecto del aumento de las facultades o del control del Representante Especial del Secretario General. Por el contrario, algunos se preguntaban si el Coordinador Residente de las Naciones Unidas debía ser el coordinador de las actividades de consolidación de la paz, pese a su función actual de coordinación de las actividades humanitarias y de desarrollo.

III. CONCEPTOS QUE APLICAN LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS

33. Entre las medidas que se adoptan para la consolidación de la paz después de los conflictos se encuentran la desmilitarización, el control de las armas pequeñas, la reforma institucional, la democratización, el mejoramiento de los sistemas judiciales y policiales, la supervisión de los derechos humanos, la reforma electoral, la policía civil y la asistencia humanitaria y socioeconómica. Debido a los numerosos aspectos que presenta la consolidación de la paz, en ella participa un gran número de agentes multilaterales, tanto del sistema de las Naciones Unidas como ajenos a él. Dada esa multiplicidad, mayor es la necesidad de coordinar las tareas.

34. Las actividades de consolidación de la paz se encuadran por lo general dentro de los mandatos de los diversos programas, fondos, oficinas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desempeñan funciones en los ámbitos económico, social, humanitario y de los derechos humanos. Si bien se habla mucho de la integración y la coordinación de las actividades, en la práctica cada organización tiende a proteger sus propios intereses y a mantener su propia perspectiva. Por ello es frecuente que los esfuerzos de coordinación se hagan en el vacío.

35. En diciembre de 1995, el Grupo de tareas de las Naciones Unidas sobre consolidación de la paz después de los conflictos preparó un inventario preliminar de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos¹⁶. El Grupo de tareas estaba interesado en determinar con qué instrumentos contaba el sistema de las Naciones Unidas, tanto aquéllos que ya han sido utilizados en operaciones posteriores a los conflictos como otras actividades que sería conveniente realizar pero que no han sido incluidas entre las actividades de consolidación de la paz.

36. A comienzos de 1996, el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a los conflictos preparó un informe que cataloga la amplia variedad de actividades que integran las tareas de consolidación de la paz después de los conflictos¹⁷. En el informe se describen claramente las grandes posibilidades de que haya superposición de actividades entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y se explican las razones por las cuales se necesita una coordinación

estructurada para evitar la duplicación, la superposición e inclusive el trabajo con fines opuestos.

37. El Grupo de Trabajo oficioso de composición abierta sobre el Programa de Paz también ha estado estudiando cuestiones de coordinación con la activa participación de las delegaciones de China, Cuba, Egipto, la India, el Pakistán, la República Islámica del Irán y la Unión Europea. El subgrupo encargado de las cuestiones de coordinación subrayó la necesidad de fortalecer la función de la Asamblea General en el mejoramiento de la coordinación, de conformidad con sus funciones y poderes en virtud de la Carta. Destaca la necesidad de que los diversos departamentos sustantivos de la Secretaría coordinen sus actividades mediante el intercambio de información, las consultas y la acción conjunta. Pide asimismo que se coordinen los programas a corto y largo plazo que se realicen dentro del sistema de las Naciones Unidas a fin de consolidar la paz y el desarrollo. Concretamente declara que "es necesaria la coordinación en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas y entre la Sede de las Naciones Unidas y las sedes de los fondos, programas, oficinas y organismos de las Naciones Unidas". El subgrupo alentó asimismo a que se mejorase la coordinación con los demás agentes participantes en la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz, incluidas las instituciones de Bretton Woods.

38. Suele haber dos situaciones en las que es más probable que se realicen actividades de consolidación de la paz. La primera se produce cuando se ha negociado una solución general, con disposiciones políticas, económicas y sociales a largo plazo para atender las causas fundamentales del conflicto, y se ha encomendado la verificación de su cumplimiento a una operación multifuncional de mantenimiento de la paz. En esa situación, las Naciones Unidas pueden intervenir dado que las partes han aceptado la función de establecimiento y mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Tal vez los encargados del mantenimiento de la paz ya estén participando en actividades preliminares de consolidación de la paz, entre ellas, el reintegro de los excombatientes a las actividades civiles de producción. Por ejemplo, en El Salvador, los excombatientes recibieron tierras a cambio de sus armas y el proyecto "Hacia una cultura de paz de la UNESCO hace particular hincapié en la educación de los excombatientes debido a que muchos de ellos carecen de una educación formal a causa de haber sido obligados a ingresar en el servicio militar. Conjuntamente con el gobierno establecido, deben organizarse el calendario y las modalidades de la partida de la operación de mantenimiento de la paz y la transferencia de las funciones de consolidación de la paz a otras instituciones. Las Naciones Unidas pueden, desde luego, expresar sus opiniones a fin de que se aprovechen al máximo los esfuerzos realizados durante el proceso de mantenimiento de la paz.

39. La otra posibilidad es que se emprendan las actividades de consolidación de la paz, ya sea en forma preventiva o después del conflicto, en relación con un posible conflicto o un conflicto ocurrido en el pasado, sin que haya habido ninguna operación de mantenimiento de la paz. Por definición, ésta es una situación más difícil porque las Naciones Unidas no cuentan con un mandato y su función en la determinación de las necesidades y la propuesta de actividades no está claramente definida. Si las medidas se refieren mayormente a las esferas económica, social y de actividades humanitarias, podrá formularlas el coordinador residente. Sin embargo, éste no puede participar en actividades relacionadas con la seguridad, la policía civil o los derechos humanos.

40. A menudo se analizan las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos en cuanto a su relación con la secuencia de actividades y etapas relacionadas con la paz y la seguridad. Las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos constituyen por lo general la primera etapa después de la "terminación" de la etapa de mantenimiento de la paz. Sin embargo, la idea de un punto de "terminación" definido es demasiado simplista. De hecho, muchos funcionarios informaron a los Inspectores de que en su experiencia el período de transición no está claramente definido.

41. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que para que las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos sean eficaces deben aprovechar los esfuerzos realizados durante el período de mantenimiento de la paz. De hecho, se informó a los Inspectores de que a menudo, durante el período de mantenimiento de la paz, han dado buenos resultados algunas actividades que por lo general habrían sido realizadas durante la etapa de consolidación de la paz. Recientemente un ex Representante Especial del Secretario General para Rwanda instó a que se estudiara la posibilidad de utilizar personal de mantenimiento de la paz para actividades de reconstrucción, aunque en forma limitada, pues considera que esas medidas generan buena voluntad entre las Naciones Unidas y la comunidad local y permiten que el personal de mantenimiento de la paz atienda a las necesidades de un país devastado¹⁸. Sin embargo, si bien esto prueba en cierta medida la vinculación natural entre las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos y las de mantenimiento de la paz, las operaciones de consolidación de la paz deberían ser independientes y distintas, aunque entre ambas etapas debería existir un puente para garantizar una transición sin inconvenientes.

42. Muchos funcionarios que participan en actividades de consolidación de la paz propusieron que se utilizara el acuerdo por el que se pone fin al conflicto como plataforma para articular los objetivos de consolidación de la paz e integrar los mecanismos de coordinación en esos objetivos. Si bien este punto sobrepasa el propósito original del informe, a los Inspectores consideran conveniente consignarlo dado que es un concepto fundamental para el tema del presente informe.

43. El concepto de utilizar el acuerdo de resolución del conflicto como plataforma para determinar los mecanismos de coordinación ha recibido cada vez más apoyo de los expertos en consolidación de la paz. A fines de 1996, en un seminario auspiciado por el United States Institute of Peace, los expertos presentaron los resultados de sus investigaciones, en las cuales llegaron a la conclusión de que las operaciones de paz de la comunidad internacional que dieron mejores resultados fueron las realizadas en Camboya, El Salvador y Namibia, en las cuales las "disposiciones para un proceso de paz y una solución política eran detalladas, extensas y, lo que es más importante, habían sido acordadas por todas las partes en el conflicto y por las principales potencias regionales y mundiales". Un experto observó que las "intervenciones multilaterales tienen muchas más posibilidades de éxito cuando están vinculadas con una solución política genuina y un proceso político sostenido para alcanzarla"¹⁹.

44. A juicio de los Inspectores, el acuerdo básico de resolución de un conflicto debería aprovecharse para construir una buena base para las actividades de consolidación de la paz después del conflicto. Éstas deben ser reforzadas por una serie de medidas y acciones que afiancen la paz. La coordinación de las actividades adquiere gran importancia en este punto,

puesto que la manera en que se incorporen esas actividades en el acuerdo resultará fundamental para su cumplimiento. En la práctica, estas cuestiones siguen siendo puramente teóricas y los Inspectores no hallaron indicios de su concreción.

45. En vista de lo que antecede, el acuerdo de resolución de un conflicto debería incluir los siguientes elementos para sustentar el concepto de unos esfuerzos sostenibles de consolidación de la paz. Como mínimo, el acuerdo debería incluir cinco elementos principales:

a) Determinación de las cuestiones por abordar, de los objetivos por lograr y posiblemente de los plazos para lograr los objetivos;

b) Determinación de los tipos de conocimientos y técnicas necesarios y de las entidades que pueden proporcionarlos;

c) Determinación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participarán y de las actividades que cada una de ellas deberá llevar a cabo, sobre la base de un marco de objetivos generales;

d) Articulación de la división de trabajo entre las diversas organizaciones, con el objetivo expreso de evitar la duplicación de actividades y la superposición de los esfuerzos, y determinación de los organismos en los que recaerá la responsabilidad general de la dirección, tanto en las Sedes como sobre el terreno;

e) Establecimiento de un vínculo entre las etapas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz y descripción de un mecanismo que garantice la continuidad para preservar y aprovechar los esfuerzos realizados durante la etapa de mantenimiento de la paz.

IV. LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS

46. Tanto el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen un papel destacado en la financiación y la prestación de asistencia técnica a los países que atraviesan una etapa de reconstrucción después de un conflicto. La coordinación entre el sistema de las Naciones Unidas y esas instituciones financieras es insuficiente y sigue siendo motivo de preocupación.

47. De acuerdo con el Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1989), uno de los principales objetivos de la institución es:

"Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, la transformación de los medios de producción a fin de satisfacer las necesidades en tiempos de paz y el fomento del desarrollo de los medios y recursos de producción en los países menos desarrollados."²⁰

48. De igual modo, el FMI ha respondido a la creciente necesidad de asistencia internacional en los países que han sufrido un conflicto. En octubre de 1995,

el Comité Provisional del FMI hizo suya la decisión de la Junta Ejecutiva relativa a la ampliación del alcance de la participación del FMI en situaciones posteriores a conflictos, incluida una definición de las circunstancias en las cuales proporcionaría apoyo de emergencia en un contexto de asistencia internacional coordinada.

49. Se informó a los Inspectores de que el Banco Mundial y el FMI tienen una larga relación de trabajo y que sus proyectos comparten una perspectiva de largo plazo. Ambas instituciones mantienen una coordinación activa, tanto por razones prácticas como de política. Sin embargo, funcionarios de ambas instituciones reconocieron que la coordinación entre ellas y el sistema de las Naciones Unidas era comparativamente menos activa, en particular en el nivel de las sedes. Indicaron que estaban de acuerdo en mejorar la coordinación con el sistema de las Naciones Unidas.

50. En 1992, la DCI publicó un informe sobre la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales²¹. Los Inspectores informaron de que habían encontrado escasa cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones multilaterales. Sin embargo, señalaron que había en marcha importantes iniciativas de colaboración y diversos programas operacionales cooperativos. Los Inspectores reconocieron además que cada vez era mayor la competencia en el terreno de la asistencia técnica y la cooperación, dominadas anteriormente por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, observaron que los organismos del sistema de las Naciones Unidas se veían cada vez más marginados por esos otros agentes. La clave de una mejor cooperación y coordinación entre los asociados es el rendimiento, concretamente la cuestión esencial de la ejecución y la eficacia de los resultados.

51. En la preparación del presente informe, los Inspectores llegaron a la conclusión de que muchos de los problemas hallados en 1992 subsisten en la actualidad. Además, es posible que los organismos del sistema de las Naciones Unidas pierdan cada vez más oportunidades de participar en las decisiones y disposiciones sobre coordinación que se adopten en las etapas de planificación. Esta deficiencia de la participación de las Naciones Unidas tal vez ocurra debido a que los recursos de las instituciones de Bretton Woods superan los del sistema de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz después de los conflictos. Por ello, cuando las instituciones de Bretton Woods asumen la dirección de la formulación de las estrategias de reconstrucción, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no son consideradas como "donantes" sino organizaciones de ejecución y, en consecuencia, no están integradas en el proceso de planificación. Simplemente, debido a la falta de recursos, no siempre se invita al sistema de las Naciones Unidas a participar en las tareas de planificación realizadas por las instituciones de Bretton Woods. Además, dado que las Naciones Unidas asignan una proporción creciente de sus recursos al socorro en casos de emergencia a corto plazo, disponen de menos recursos para las inversiones destinadas a trabajos de reconstrucción a largo plazo.

52. Recientemente, en el Proyecto de 1996 de los países nórdicos de reforma de las Naciones Unidas se formularon propuestas para el mejoramiento de la coordinación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Concretamente, en el Proyecto se expresó que debería haber una mayor coordinación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods y que:

"La colaboración podría fortalecerse, por ejemplo, mediante la ampliación de los mecanismos para intensificar la cooperación, la aplicación conjunta de los programas de acción de las principales conferencias de las Naciones Unidas, la presentación de informes de las instituciones de Bretton Woods a las Naciones Unidas, el intercambio de información entre las Naciones Unidas y esas instituciones, y una mayor coordinación a nivel del terreno. Sin embargo, es preciso reconocer que no habrá cooperación óptima hasta que las Naciones Unidas mejoren su actuación general y hasta que aumenten su credibilidad y utilidad en las esferas económica y social."²²

53. Los funcionarios de las instituciones de Bretton Woods informaron a los inspectores de los esfuerzos que se realizan para aumentar y mejorar los mecanismos de coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Funcionarios del Banco Mundial informaron a los inspectores de que se habían intercambiado cartas de acuerdo entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI sobre la coordinación de las actividades de reconstrucción después del conflicto en Angola en 1995. Los inspectores no tuvieron a su disposición esas cartas para examinarlas, por lo cual no pueden formular observaciones sobre su contenido. Sin embargo, no constituye una práctica habitual la concertación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods de acuerdos oficiales en los que ambos se comprometen a metas y objetivos concretos y a una división del trabajo. Como ejemplo, el Banco Mundial mantiene con la FAO una relación oficial de larga data, que se manifiesta en el trabajo del Centro de Inversiones en Bosnia y Angola.

54. Sin embargo, las actividades de reconstrucción o de consolidación de la paz después de un conflicto no se encuadran en la jurisdicción de una organización del Banco sino que son atendidas por cada grupo regional. Un funcionario, que se ocupa concretamente de las relaciones externas, observó que la coordinación entre distintas instituciones es ciertamente una cuestión de interés. Sin embargo, los funcionarios del Banco Mundial consideran que en el sistema de las Naciones Unidas se pierde a menudo mucho tiempo en debatir cuestiones de coordinación y es poco lo que se realiza en la práctica, lo cual produce superposiciones y trabajo con fines opuestos. Las organizaciones de socorro y asistencia humanitaria han empezado a cooperar con el Banco Mundial y están muy interesadas en participar en el proceso de reconstrucción desde las primeras etapas. Funcionarios del Banco Mundial informaron a los inspectores de que hay resistencia a establecer un mecanismo de carácter fijo y general entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods.

55. A fin de demostrar por qué la coordinación es necesaria para evitar la duplicación de actividades y la superposición de los esfuerzos, los funcionarios del Banco Mundial destacaron diversos aspectos. Por ejemplo, el Banco se está introduciendo en algunas esferas nuevas, entre ellas la remoción de minas y la desmovilización, en las cuales el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas tiene también una responsabilidad significativa. Sin embargo, los funcionarios del Banco Mundial explicaron que no conocen los criterios del Departamento y que, si bien está mejorando la cooperación entre las dos organizaciones, aún hay disputas respecto de la jurisdicción y los criterios.

56. En otra esfera, los funcionarios del Banco Mundial observaron la expansión de algunas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hacia esferas que tradicionalmente han pertenecido a otras instituciones. Por

ejemplo, el Banco Mundial observa que el ACNUR se está dedicando más a actividades de desarrollo, que van más allá del socorro en casos de emergencia. Ello plantea la cuestión del desarrollo de la capacidad en una organización cuando las aptitudes y los mandatos necesarios tal vez ya existan en otros organismos. A algunos funcionarios del Banco Mundial les preocupa que las organizaciones de socorro compitan entre sí para obtener recursos y lograr objetivos a corto plazo, lo cual complica también la capacidad de coordinar eficazmente las actividades.

57. En general, las instituciones de Bretton Woods tienen a su disposición un volumen de recursos considerablemente mayor que los organismos del sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, a juicio de los Inspectores, la permanente falta de coordinación con las instituciones de Bretton Woods podría marginar la función de las Naciones Unidas en las actividades de consolidación de la paz después del conflicto. Por ejemplo, se informó a los Inspectores del Fondo para la Reconstrucción de Bosnia y Herzegovina en la Etapa de Posguerra y de la estrategia de reconstrucción elaborada por el Banco Mundial y la Unión Europea. La estrategia prevé la movilización de un tramo inicial de 5.100 millones de dólares que se dedicará a 11 sectores para la reconstrucción de Bosnia. Dado que los organismos del sistema de las Naciones Unidas no se consideraban donantes, no fueron invitados a colaborar en la formulación de la estrategia. Los funcionarios del Banco Mundial explicaron que el valor principal de la estrategia era el de mantener a los donantes centrados en los objetivos y metas de reconstrucción (acordados por los donantes y el país) y el de imponer cierta disciplina en un sistema que puede politizarse mucho. El concepto de una estrategia tiene por objeto evitar la realización de campañas paralelas de recaudación de fondos y la "canibalización" de los fondos cada vez más escasos procedentes de donantes.

58. Durante los dos últimos años, el FMI ha desarrollado una política para articular sus funciones en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Respecto de la coordinación con el sistema de las Naciones Unidas, la política actual exige que el FMI se comunique con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas sobre el terreno. En los planos superiores, el Director Gerente del FMI y los principales funcionarios de las Naciones Unidas intercambian información en forma periódica, aunque en la actualidad éste no es un proceso oficial. Se informó a los Inspectores de que el Director Gerente del FMI ha expresado un interés decidido en trabajar más estrechamente con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Al igual que el Banco Mundial, el FMI propugna un mecanismo flexible de coordinación y rechaza todo mecanismo fijo o normalizado. Su experiencia en los países después de los conflictos ha demostrado que el proceso de coordinación internacional se ha beneficiado con la dirección de un organismo o país, función que han desempeñado diversos agentes en distintos casos. La Junta del FMI ha aprobado este criterio de flexibilidad, aunque ha observado además que la participación, en particular en las primeras etapas de planificación y preparación, aumentaría la capacidad de coordinación del FMI. Un funcionario informó a los Inspectores de que el FMI no fue invitado a participar en la formulación del plan de paz para El Salvador y por ello no pudo prestar asesoramiento sobre cuestiones macroeconómicas. El mismo funcionario opina que la intervención del FMI en Angola y Camboya ha sido más eficaz debido a haberse producido en las primeras etapas. Dado que al FMI le preocupa principalmente el establecimiento del marco macroeconómico para la reconstrucción de un país, es fundamental que participe en las primeras etapas de la planificación y la puesta en marcha.

59. Funcionarios del FMI informaron a los Inspectores de que, si bien la institución se considera un agente importante en la reconstrucción después de los conflictos, no tiene el propósito de dirigir las actitudes. Por ello, por lo general, demuestra escepticismo respecto de quien ejerce la dirección y sólo le preocupa que exista una dirección. En tres casos recientes, los dirigentes fueron distintos. En Camboya, las Naciones Unidas asumieron la función de dirección; en Haití, el Banco Mundial y los Estados Unidos tomaron la dirección; y en Bosnia, el Banco Mundial y la Unión Europea están ejerciendo esa función. Esas relaciones parecen corresponder a los conocimientos, recursos e intereses del caso.

60. La experiencia del FMI indica que la coordinación en el plano nacional ha dado buenos resultados. Algunos funcionarios comunicaron a los Inspectores que sería conveniente que existiera una mayor coordinación en el plano de la Sede de las Naciones Unidas, así como que se intercambiara información y se llevara un registro de las actividades.

V. HACIA UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS

61. Sobre la base de sus entrevistas y análisis, los Inspectores desean presentar sus conclusiones y recomendaciones. A su juicio, el establecimiento de mecanismos eficaces de coordinación debe considerarse, en general, una característica esencial de las actividades de reforma de las Naciones Unidas. Concretamente, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que intervienen en la consolidación de la paz después de los conflictos deben dedicarse a mejorar los mecanismos de coordinación como parte de un proceso constante de mejoramiento del funcionamiento del sistema. Deben incorporarse de manera permanente a las estructuras y procesos del sistema de las Naciones Unidas unas prácticas eficaces de coordinación que deberán ser aplicadas por las organizaciones u órganos existentes.

62. Las distintas situaciones posteriores a los conflictos entrañarán conclusiones y circunstancias dispares, que normalmente se caracterizaría por el debilitamiento de las instituciones civiles y la carencia de una cultura de estabilidad y reconciliación. En ciertos casos no habrá un gobierno efectivo con el cual establecer la coordinación. Variará sensiblemente el grado de destrucción de las instituciones y sectores y la situación político-militar. Habida cuenta de esta gran variabilidad, las condiciones y circunstancias imperantes en un país en reconstrucción cambiarán con el tiempo y todo marco de coordinación deberá tener la flexibilidad suficiente para adaptarse a esos cambios. Por lo tanto, los Inspectores recomiendan que el marco de coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos ser, entre otras cosas, exhaustivo y coherente, y a la vez suficientemente flexible para adaptarse a los aspectos peculiares de las distintas operaciones de consolidación de la paz: por lo tanto, se preferirá un método de coordinación ad hoc, basado en una serie de principios que gocen de aceptación general.

63. El acuerdo por el que se pone fin al conflicto ofrece una buena plataforma para articular el marco de coordinación que se empleará en la etapa de recuperación. Las actividades de consolidación de la paz deben ser fortalecidas por una serie de medidas y actividades encaminadas a afianzar la paz. Es indispensable abordar en ese momento la cuestión de los medios de coordinación, porque la forma en que esas actividades se incluyan en el acuerdo será

fundamental para lograr con éxito la coordinación en la fase de aplicación. Así, los Inspectores recomiendan que se establezca un marco para la cooperación en las etapas iniciales de planificación de la reconstrucción. Los Estados Miembros, representados en los componentes del sistema de las Naciones Unidas, tal vez consideren el acuerdo por el que se pone fin al conflicto como una plataforma apropiada para formular y fortalecer una serie de medidas y actividades encaminadas a afianzar la paz, establecer vínculos entre las operaciones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz y definir el marco de la coordinación.

64. Los Inspectores comprobaron que había varios obstáculos para la coordinación eficaz de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, lo cual indicaba que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no aprovechaban las ventajas de un sistema común que sería más eficaz. Concretamente, los Inspectores descubrieron que ciertas organizaciones que intervenían en la consolidación de la paz después de los conflictos consideraban que su independencia era más prioritaria que la coordinación con otras organizaciones. A juicio de los Inspectores, esa coordinación exige cierto grado de subordinación a la dirección de otra organización. Además, no existe un concepto generalmente aceptado de la coordinación y se carece de un criterio bien definido para las relaciones funcionales con otras organizaciones. Por consiguiente, los Inspectores concluyen que existe la urgente necesidad de aceptar una serie de disposiciones que articulen varios aspectos importantes de la coordinación de la consolidación de la paz después de los conflictos. Así, recomiendan que el Comité Administrativo de Coordinación prepare una declaración sobre la coordinación de las actividades de consolidación de la paz para que la aprueben la Asamblea General y los órganos rectores de los organismos especializados; en ella habría que reconocer la necesidad de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mantuvieran su independencia al mismo tiempo que se articulara la primacía de las Naciones Unidas y se fortaleciera la necesaria coordinación para lograr la utilización óptima de los recursos y el logro de los objetivos. Esta declaración también debería:

- Llegar a un acuerdo sobre un concepto de la coordinación aceptado por todos;
- Establecer mandatos y directrices claros para la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en actividades de consolidación de la paz después de los conflictos;
- Determinar las organizaciones que, tanto en las sedes como sobre el terreno, dirigirán la coordinación de los aspectos de política en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos;
- Establecer una coordinación más oficial y permanente entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods;
- Fortalecer los órganos de coordinación existentes, como el CAC, sus órganos subsidiarios y el Comité Permanente entre Organismos; y
- Aprovechar y ampliar las actividades de coordinación en curso relacionadas con determinadas esferas temáticas.

65. Las actividades de mantenimiento de la paz han adquirido un carácter cada vez más multifuncional e incluyen aspectos como el desarme de los excombatientes, la supervisión de elecciones y la construcción de infraestructuras. Por consiguiente, se ha difuminado la frontera entre las actividades de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. Si bien ambas fases están relacionadas, tanto los objetivos como los componentes operacionales de las actividades de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz difieren significativamente. El propósito original del mantenimiento de la paz era lograr que imperara la paz y entraña solamente recursos, personal y financiación de las Naciones Unidas. Por otra parte, está previsto que la consolidación de la paz siga al mantenimiento de la paz y en ella interviene una amplia variedad de agentes bilaterales y multilaterales, actividades, objetivos y mecanismos de financiación. En la práctica actual, los encargados del mantenimiento de la paz no se dedican ya únicamente a actividades de mantenimiento de la paz, sino que participan cada vez más en la consolidación de la paz. Por ello, el mantenimiento de la paz ha rebasado su función original de separar a las partes en un conflicto y crear condiciones de estabilidad de manera que la reconstrucción del país y su economía puedan proceder ordenadamente. A juicio de los Inspectores, no deben mezclarse las actividades de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, sino que tienen que seguir siendo operaciones separadas y distintas. No obstante, a su parecer, debe haber un encadenamiento claro y una transición fluida entre ambas fases para procurar aprovechar la inversión efectuada durante la fase de mantenimiento de la paz. Los Inspectores recomiendan que, como elemento para mejorar la coordinación, los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo las actividades de consolidación de la paz en forma de operación separada y distinta - "una operación de consolidación de la paz" - que estaría sin embargo estrechamente vinculada a la fase precedente de mantenimiento de la paz.

66. Los Inspectores concluyeron que la coordinación sobre el terreno, dirigida por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas o por el Representante Especial del Secretario General, era eficaz. Sin embargo, no hallaron indicios de la misma eficacia a los niveles de formulación de políticas ni en las sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el sistema de las Naciones Unidas, el Comité Permanente entre Organismos desempeña un papel importante para facilitar el proceso consultivo entre las organizaciones que intervienen en las operaciones de socorro; sin embargo, tanto su mandato como sus recursos están limitados por lo que respecta a ampliar esta función a la secuencia de actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Es la opinión fundamentada de los Inspectores que la coordinación a los tres niveles - de formulación de políticas, en las sedes y en el conjunto del sistema - es esencial, ya que es a esos niveles donde se formula la política estratégica y se adoptan las decisiones sobre los recursos. Una propuesta reciente del Secretario General al efecto de conferir al Departamento de Asuntos Políticos la función de departamento principal de las Naciones Unidas para las actividades de consolidación de la paz supone crear un centro de coordinación anteriormente inexistente a nivel de las sedes de las Naciones Unidas. Sin una coordinación eficaz a nivel de las políticas, a nivel de las sedes y a nivel del conjunto del sistema de las Naciones Unidas, hay pocas garantías, o ninguna, de que las actividades, las funciones y los recursos se coordinen eficazmente a los niveles apropiados, lo cual impone una carga excesiva en materia de coordinación a las organizaciones que trabajan sobre el terreno. En particular, los Inspectores consideran necesario que a nivel de las sedes se preste un apoyo más integrado a las operaciones a nivel de los países. Por otra parte, el Consejo Económico y Social, que es uno de los órganos principales de las Naciones Unidas, no

participa suficientemente en la coordinación de las actividades de consolidación de la paz, como señaló recientemente el Secretario General en su declaración ante el Consejo. Los Inspectores acogen con satisfacción sus propuestas encaminadas a reforzar el papel del Consejo en materia de coordinación de las políticas y a mejorar la coherencia de sus mecanismos.

Nivel de políticas

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

Nivel de las sedes

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

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

Nivel del sistema de las Naciones Unidas

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

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

67. Las instituciones de Bretton Woods, en particular el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ya desempeñan una función destacada en la financiación y la prestación de asistencia técnica a los países que se hallan en un proceso de reconstrucción después de un conflicto. La coordinación entre el sistema de las Naciones Unidas y esas instituciones financieras no es suficiente y continúa siendo motivo de preocupación. Por consiguiente, ha habido casos en que esas instituciones financieras han formulado sus estrategias de reconstrucción sin consultar con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ni tenerlas en cuenta. Habría que utilizar mecanismos oficiales, como el intercambio de cartas, para definir un acuerdo general entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la coordinación, mientras que el paso siguiente sería formular procedimientos más específicos y detallados orientados a las operaciones. (En 1995 se produjo un intercambio de cartas de este tipo entre el Secretario General y el Director del Banco Mundial, a fin de definir un mecanismo de coordinación para Angola.) En

su declaración en la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo Económico y Social, el Secretario General reconoció los esfuerzos realizados por el Consejo para fomentar una interacción más estrecha entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods²³. Habida cuenta del papel cada vez más destacado que desempeñan las instituciones de Bretton Woods en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían establecer oficialmente vínculos de coordinación entre sí y con esas instituciones financieras a fin de asegurar tanto la participación en las fases de planificación de la recuperación después de un conflicto como una relación sostenible y coordinada a lo largo del proceso de reconstrucción. Esos vínculos deberían establecerse sin crear nuevas estructuras.

Notas

¹ "Suplemento de Un programa de paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas (A/50/60-S/1995/1, 3 de enero de 1995).

² "Un programa de paz", Informe del Secretario General aprobado por la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, 31 de enero de 1992 (A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992).

³ Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (JIU/REP/95/11); Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos (JIU/REP/95/13).

⁴ Declaración del Secretario General en la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo Económico y Social (SG/SM/97/138, 3 de julio de 1997).

⁵ Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos (JIU/REP/95/13).

⁶ "Un Inventario de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos", Grupo de tareas de las Naciones Unidas sobre consolidación de la paz después de los conflictos, diciembre de 1995 (pág. iv).

⁷ Coloquio Internacional sobre Estrategias de Reconstrucción después de los Conflictos, Stadtschlaining (Austria), 23 y 24 de junio de 1995.

⁸ *Ibíd.*

⁹ JIU/REP/95/13.

¹⁰ Un Programa de Desarrollo, Informe del Secretario General, documento A/48/935, 6 de mayo de 1994, párr. 213.

¹¹ Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, 1990.

¹² "Fortalecimiento de las Naciones Unidas mediante el cambio: cumplimiento de su mandato económico y social", Proyecto de 1996 de los países nórdicos de reforma de las Naciones Unidas, diciembre de 1996.

Notas (continuación)

¹³ "Acuerdos entre las Naciones Unidas y los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica" (ST/SG/14, 1961).

¹⁴ Resolución 51/101 de la Asamblea General, párr. 4.

¹⁵ From a Culture of Violence to a Culture of Peace, UNESCO, 1996.

¹⁶ Inventario de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, Grupo de tareas de las Naciones Unidas sobre consolidación de la paz después de los conflictos, diciembre de 1995.

¹⁷ Review of the United Nations System Capabilities in Post-Conflict Reconstruction, Grupo de Trabajo sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a los conflictos (ACC/1996/POQ/CRP.2, Anexo A).

¹⁸ Year in Review 1996, United Nations Peace Missions.

¹⁹ Crocker, Chester y Hampson, Fen Osler, Making Peace Settlements Work, Foreign Policy, No. 104, otoño de 1994.

²⁰ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, modificado en febrero de 1989.

²¹ JIU/REP/92/1.

²² Fortalecimiento de las Naciones Unidas mediante el cambio: cumplimiento de su mandato económico y social, Proyecto de 1996 de los países nórdicos de reforma de las Naciones Unidas, diciembre de 1996.

²³ Declaración hecha por el Secretario General en la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo Económico y Social (SG/SM/97/138, 3 de julio de 1997).
