



Asamblea General

Distr. general
23 de noviembre de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Temas 54, 118 a) y 129 del programa

Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas

Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

Capacidad civil después de los conflictos

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva ha examinado el informe del Secretario General sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/67/312-S/2012/645), elaborado en cumplimiento del párrafo 2 de la resolución 66/255 de la Asamblea General. Durante el examen del informe, la Comisión Consultiva se reunió con representantes del Secretario General, quienes proporcionaron información adicional y aclaraciones.

2. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que la iniciativa sobre la capacidad civil es un esfuerzo intersectorial para mejorar el apoyo de las Naciones Unidas a la creación de capacidad en los países que salían de un conflicto. La iniciativa tiene su origen en un informe de 2009 sobre la consolidación de la paz, en el que el Secretario General instó a realizar una revisión para analizar cómo se podía ampliar y hacer más completa la lista de expertos civiles para apoyar las necesidades inmediatas de fomento de la capacidad de los países que salían de un conflicto (A/63/881-S/2009/304, párr. 68). El Secretario General formó posteriormente el Grupo Consultivo Superior para el Examen de la Capacidad Civil Internacional, de carácter independiente, para que examinara diferentes aspectos de la cuestión. El Grupo presentó su informe en enero de 2011 (A/65/747-S/2011/85) y el Secretario General formuló sus observaciones preliminares sobre las conclusiones del Grupo en agosto de 2011 (A/66/311-S/2011/257).



3. Teniendo en cuenta todos los informes mencionados, la Asamblea General, en su resolución 66/255, acogió con beneplácito la intención del Secretario General de formular propuestas relativas a la capacidad civil después de los conflictos, afirmó el principio fundamental de la implicación nacional y solicitó al Secretario General que siguiera celebrando consultas con los Estados Miembros sobre la cuestión. En la misma resolución, la Asamblea alentó a los gobiernos nacionales, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales a que ampliasen y profundizaran la capacidad civil a este respecto, con especial atención a la creación de un acervo de experiencia civil procedente de países que tuvieran conocimientos pertinentes en la consolidación de la paz después de los conflictos o la transición democrática y la movilización de la capacidad de los países en desarrollo y de las mujeres, ya que ello era vital para que la labor de consolidación de la paz que llevaban a cabo las Naciones Unidas tuviera éxito. El informe actual del Secretario General (A/67/312-S/2012/645) se preparó en cumplimiento de la solicitud de la Asamblea General de que este le presentase otro informe sobre las medidas expuestas en el documento A/66/31-S/2011/257, así como sobre la formulación de nuevas iniciativas para que las examinasen los Estados Miembros en la Asamblea y sus órganos subsidiarios, en particular el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Quinta Comisión (resolución 66/255, párr. 2).

4. El presente informe contiene las observaciones y recomendaciones de la Comisión Consultiva con respecto al informe del Secretario General que figura en el documento A/67/312-S/2012/645. En la sección II, la Comisión formula observaciones generales sobre las propuestas del Secretario General para abordar la cuestión de la capacidad civil después de los conflictos. Las secciones III, IV y V se refieren respectivamente a la implicación nacional, las asociaciones y los conocimientos especializados, y la agilidad financiera y administrativa.

II. Observaciones y recomendaciones generales

Observaciones preliminares

5. La Comisión Consultiva observa que el informe del Secretario General está dirigido a múltiples públicos y se examinará en diferentes foros intergubernamentales, como se establece en la resolución 66/255 de la Asamblea General. La Comisión hace notar que su propio examen del informe precede a las deliberaciones de esos órganos. **La Comisión Consultiva reconoce, no obstante, que la iniciativa abarca varios ámbitos de trabajo diferentes que generan consecuencias administrativas y presupuestarias. Por tanto, el presente informe de la Comisión ofrece su orientación preliminar sobre estos aspectos del informe del Secretario General en un esfuerzo por garantizar el cumplimiento del marco normativo de la Organización mientras el Secretario General desarrolla la iniciativa. Asimismo, la Comisión Consultiva enfatiza la necesidad de que el Secretario General garantice la congruencia con otros esfuerzos de reforma en curso.**

6. Por otro lado, la Comisión Consultiva señala que, por el momento, no se han detallado plenamente los aspectos administrativos y financieros de las propuestas del Secretario General. El examen del personal del Servicio Móvil de las misiones de las Naciones Unidas, el establecimiento de un mecanismo de despliegue de personal de emergencia y la posible expansión del modelo estandarizado de

financiación para las misiones son tres de estos ejemplos a los que se refiere el informe del Secretario General pero que no se han desarrollado totalmente como propuestas concretas (A/67/312-S/2012/645, párrs. 15, 66 y 52 respectivamente). Por consiguiente, en esta etapa la Comisión formulará observaciones de carácter preliminar, y se propone realizar otras más detalladas una vez que se le presenten propuestas concretas. **La Comisión Consultiva observa que los diferentes elementos descritos en el presente informe del Secretario General siguen siendo de carácter conceptual y no exponen consecuencias programáticas, administrativas o presupuestarias precisas. La Comisión espera con interés recibir propuestas específicas acompañadas de sus consecuencias administrativas y presupuestarias en futuros informes sobre la marcha de esta iniciativa.**

Objetivo definitivo, elementos de referencia del proyecto y vínculos orgánicos

7. En su último examen de los informes de la Junta de Auditores sobre diversas actividades y operaciones de las Naciones Unidas, la Comisión Consultiva coincidió con la opinión de la Junta de que el Secretario General no había formulado un objetivo definitivo para varios proyectos principales de transformación institucional ni un plan de acción específico para conseguirlo (véase A/67/381, párr. 22). En lo que respecta a la iniciativa sobre la capacidad civil, se informó a la Comisión, en respuesta a sus preguntas, de que el objetivo final de la iniciativa era lograr una obtención más eficaz de los resultados sobre el terreno, concretamente a través del refuerzo de la implicación nacional y más apoyo a la creación de instituciones nacionales. Asimismo, se informó a la Comisión de que el objetivo de las medidas que se estaban examinando era la eficacia y no la reducción de gastos.

8. Los cinco ámbitos en los que el Grupo Consultivo Superior detectó en un principio las deficiencias más críticas para una consolidación de la paz sostenible son: la seguridad básica, la justicia, los procesos políticos inclusivos, las funciones gubernamentales básicas y la revitalización económica (véase A/65/747-S/2011/85, párr. 34). En su informe actual, el Secretario General indica que los esfuerzos para encontrar estas capacidades son una tarea de largo plazo, que exige forjar asociaciones con un conjunto más amplio de posibles proveedores, especialmente del Sur Global (A/67/312-S/2012/645, párr. 17). En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión de que el Sur Global abarcaba unos 133 países e incluía a los de medio o bajo desarrollo humano, según el Índice de Desarrollo Humano contenido en el Informe sobre Desarrollo Humano.

9. Los representantes del Secretario General, reconociendo que en la prestación de asistencia y apoyo sobre el terreno intervienen múltiples agentes, señalaron que la primera fase de la ejecución abarcaba: a) identificar 4 o 5 ejemplos de implicación nacional y acuerdos de asociación innovadores; b) garantizar la participación y la utilización de la plataforma en línea; c) preparar una orientación clara y transparente sobre las responsabilidades y la rendición de cuentas de los coordinadores globales del sistema de las Naciones Unidas y d) desarrollar herramientas mejoradas para acceder a los conocimientos especializados. **La Comisión Consultiva opina que deben desplegarse más esfuerzos para elaborar una noción clara del objetivo definitivo deseado para esta iniciativa, junto a una idea más nítida de los plazos, las actividades y los resultados, así como una identificación más precisa de las entidades que serán responsables y deberán rendir cuentas del logro de los resultados previstos.**

10. Por otra parte, la Comisión Consultiva observa que en el informe del Secretario General no se especifica con claridad el vínculo exacto entre esta iniciativa y la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión de que se había intercambiado información en cuatro ocasiones con la Comisión de Consolidación de la Paz sobre cuestiones relativas a la capacidad civil y que el Mecanismo de Respuesta Inmediata del Fondo para la Consolidación de la Paz estaba contribuyendo a financiar los conocimientos especializados en ámbitos fundamentales de la transición y la consolidación de la paz mediante los intercambios Sur-Sur en ciertos países. Del mismo modo, la Comisión Consultiva señala que en el informe del Secretario General solo se hace una breve referencia a los esfuerzos que se están realizando para mejorar los procesos de planificación integrados de las misiones, el examen previsto del personal del Servicio Móvil que ejerce sus funciones en las operaciones de mantenimiento de la paz (con miras a nacionalizar ciertos puestos de ese cuadro) y la adaptación de los procesos de adquisición para incrementar la adquisición de fuentes locales (A/67/312-S/2012/645, párrs. 11, 15 y 16 respectivamente).

11. La Comisión Consultiva observa que el informe del Secretario General no define claramente el alcance de la iniciativa ni establece vínculos claros con las medidas o aspectos que ya se han puesto en marcha en otros ámbitos de trabajo existentes. La Comisión también opina que el Secretario General no explica de forma pormenorizada la manera en que las propuestas de la iniciativa sobre la capacidad civil encajan con las capacidades, los sistemas y las estructuras existentes en toda la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, ni con otras iniciativas de reforma aprobadas por la Asamblea General.

12. La Comisión Consultiva recomienda que, en los casos en que se hayan puesto en marcha actividades dentro de la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas que complementen y promuevan los objetivos y las metas de la iniciativa sobre la capacidad civil, los futuros informes del Secretario General contengan suficiente información para garantizar el grado adecuado de seguimiento y supervisión, con el fin de minimizar la posible duplicación de esfuerzos y velar por la coherencia y complementariedad. También se deberá prestar más atención a la definición precisa del alcance de las responsabilidades y la rendición de cuentas del Secretario General con respecto a la iniciativa sobre la capacidad civil para así medir mejor los progresos y presentar informes más concretos al respecto.

Gobernanza y sostenibilidad del proyecto

13. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que un comité directivo, reunido por primera vez en marzo de 2011 y presidido por la actual Jefa de Gabinete del Secretario General, se encargó de supervisar la iniciativa sobre la capacidad civil. El comité directivo está integrado por miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas y por la Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su calidad de jefa del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se indicó a la Comisión Consultiva que el comité directivo contaba con el apoyo de un grupo de trabajo compuesto por representantes de varios organismos, fondos y programas, además de por las entidades representadas en dicho comité. También se había constituido un equipo de apoyo, dirigido por un jefe de categoría D-2, para desempeñar funciones

relacionadas con la gestión cotidiana del proyecto. Asimismo, se informó a la Comisión Consultiva de que este equipo era una estructura temporal y que no se preveía ningún cambio estructural o funcional permanente como resultado de esta iniciativa.

14. Respecto de los recursos desplegados para la iniciativa, se informó a la Comisión de que de marzo de 2011 a septiembre de 2012 se habían gastado aproximadamente 1,3 millones de dólares provenientes de contribuciones voluntarias. Para el período de 12 meses que finaliza en septiembre de 2013, se prevé un gasto de otros 1,8 millones de dólares en el proyecto, que también se financiarán con cargo a fuentes voluntarias. Estos montos no incluyen el sueldo ni los gastos de personal del Director de la categoría D-2 del equipo encargado del proyecto, trasladado temporalmente dentro de la Secretaría, el tiempo y el asesoramiento de un funcionario de tiempo completo del Banco Mundial adscrito de una categoría equivalente a la de Subsecretario General, ni la asistencia técnica suministrada por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para el desarrollo de la plataforma en línea CAPMATCH (el mecanismo diseñado para conectar a quienes están procurando obtener capacidad con quienes podrían proporcionarla, sobre el que se formulan comentarios en los párrs. 22 a 24 del presente informe).

15. La Comisión Consultiva recomienda por tanto que se preste especial atención a la manera en que se pondrá en práctica la iniciativa sobre la capacidad civil a largo plazo y a si será necesario o no mejorar la estructura institucional existente y asignar recursos suficientes (véanse también los párrs. 24 y 40 del presente informe). La Comisión además subraya que debe evitarse la superposición o duplicación de las estructuras existentes en la Secretaría o el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión también recomienda que todas las repercusiones financieras de esas iniciativas, independientemente de la fuente de financiación, se presenten claramente desde el principio a la Asamblea General para su examen.

III. Implicación nacional

16. La Comisión Consultiva señala que el fortalecimiento de la implicación nacional es un objetivo fundamental de la iniciativa. En su carta de envío de fecha 31 de enero de 2011, el Presidente del Grupo Consultivo Superior observó que la respuesta internacional a los conflictos muchas veces estaba basada en la capacidad disponible y que los agentes internacionales se centraban en lo que podían proporcionar, en lugar de atender a las necesidades reales de aquellos a los que servían (A/65/747-S/2011/85). En su examen, el Grupo observó que la Comisión de Consolidación de la Paz había hecho hincapié en que si las comunidades afectadas por conflictos no podían desarrollar sus propias capacidades para enfrentar las crisis y los cambios, la asistencia internacional no tendría éxito (*ibid.*, resumen). Posteriormente, en su resolución 66/255, la Asamblea General afirmó el principio fundamental de la implicación nacional y destacó la importancia de que se prestara apoyo para el desarrollo de la capacidad civil nacional y la construcción institucional, incluso mediante las operaciones de mantenimiento de la paz, de

conformidad con sus mandatos, así como de que mejorara la cooperación regional, Sur-Sur y triangular¹.

17. En su informe actual, el Secretario General describe algunos acontecimientos políticos que respaldan las transiciones inclusivas, asumidas como propias por los países y dirigidas por estos, y la necesidad de un plan de acción único, con prioridades claramente definidas en países que salen de un conflicto (A/67/312-S/2012/645, párrs. 7 y 8). También menciona ejemplos concretos recientes de situaciones sobre el terreno en Libia, Yemen, Côte d'Ivoire y Liberia (*ibid.*, párrs. 9, 10 y 12) que requieren un enfoque cuidadosamente formulado, específico para cada contexto en cuanto al apoyo de la Naciones Unidas. Además, menciona la labor permanente de un grupo de trabajo interinstitucional dirigido por el PNUD que elabora principios y directrices para aprovechar mejor la capacidad nacional en esos contextos (*ibid.*, párr. 13).

18. La Comisión Consultiva también señala el reconocimiento del Secretario General de que, aunque los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas periódicamente recurren a la capacidad nacional (A/67/312, S/2012/645, párrs. 10 y 14), las misiones de mantenimiento de la paz a menudo desaprovechan posibles oportunidades de crear una capacidad nacional sostenible (*ibid.*, párr. 10). El Secretario General menciona el ejemplo de los funcionarios internacionales que trabajan en más de dos tercios de los puestos de apoyo de las misiones de paz en curso (*ibid.*, párr. 15). Específicamente, menciona dos posibles oportunidades para mejorar la creación de capacidad nacional mediante la adaptación del enfoque adoptado por la Secretaría en sus operaciones de mantenimiento de la paz, a saber, la viabilidad de nacionalizar los puestos del Servicio Móvil en las misiones y el mejoramiento de las oportunidades de adquisición local.

19. La Comisión Consultiva recuerda su apoyo anterior a las propuestas de nacionalización de plazas en el contexto de su examen de las operaciones de mantenimiento de la paz (A/65/743, párr. 42). La Comisión Consultiva también pretende examinar más detenidamente el resultado del examen del personal del Servicio Móvil en el contexto de su examen periódico de asuntos de recursos humanos.

20. Respecto de la adquisición, el párrafo 5.12 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas establece los principios que deben tenerse debidamente en cuenta, que son: una relación óptima costo-calidad; la equidad, integridad y transparencia; una competencia internacional efectiva, y el interés de las Naciones Unidas. La Comisión Consultiva también recuerda que la Asamblea General ha alentado en reiteradas ocasiones a llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios de las misiones sobre el terreno mediante un proceso más competitivo a nivel local o regional (véanse sus resoluciones 52/226 A, párr. 19, y 54/14, párr. 24). Más recientemente, en el párrafo 20 de su resolución 62/269, la Asamblea hizo suya la recomendación de la Comisión Consultiva en que se solicitaba al Secretario General que prosiguiera e intensificara la búsqueda de medios innovadores adicionales de promover adquisiciones de los países en desarrollo y de los países de economía en transición.

¹ La cooperación triangular se define como aquella en que fondos o expertos del Norte colaboran con homólogos del Sur en apoyo de un tercer país (A/65/747-S/2011/85, párr. 23).

21. La Comisión Consultiva observa los esfuerzos del Secretario General y de las entidades del sistema de las Naciones Unidas para fortalecer la implicación nacional en el desarrollo de capacidades civiles en países que salen de un conflicto y aguarda con interés recibir actualizaciones detalladas de los progresos en la elaboración de principios y materiales de orientación en esos contextos. La Comisión también observa las intenciones del Secretario General a ese respecto y espera con interés recibir propuestas concretas sobre el examen de las plazas del Servicio Móvil en las misiones de mantenimiento de la paz y el mejoramiento de las oportunidades de adquisición local. Con respecto a la adquisición, la Comisión recuerda que deben cumplirse los principios fundamentales establecidos en el párrafo 5.12 del Reglamento Financiero. También deben tomarse debidamente en cuenta las enseñanzas obtenidas por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas respecto de las adquisiciones sobre el terreno.

IV. Asociaciones y conocimientos especializados

A. Redes de conocimientos especializados

22. En su informe, el Secretario General describe varios ejemplos prácticos de intercambio reciente de experiencias sobre creación de capacidad (A/67/312-S/2012/645, párrs. 18 a 22). También pone de relieve que es insuficiente el apoyo sistemático a este tipo de intercambios y que a menudo existe una falta de conocimientos documentados sobre dónde se encuentran esas capacidades y experiencias (*ibid.*, párr. 23). Como medida para avanzar hacia el acceso a una variedad más amplia de capacidades y facilitar nuevas asociaciones, el Secretario General está desarrollando una plataforma en línea denominada CAPMATCH, cuyo propósito es conectar mejor la oferta y la demanda de capacidades civiles especializadas en países que salen de un conflicto, centrándose en las cinco deficiencias críticas de capacidad que se mencionan en el párrafo 8 del presente informe.

23. En el informe del Secretario General se indica que la plataforma apunta a proporcionar una fuente simple y transparente de información para ayudar a conectar a proveedores y solicitantes. Cada organización gestionará su propia lista de capacidades disponibles; las personas no se registrarán de manera directa. El Secretario General señala que, de este modo, CAPMATCH no será un mecanismo de selección de personal ni afectará los procedimientos establecidos para la dotación de personal de las Naciones Unidas (A/67/312-S/2012/645, párr. 28). Respecto de las disposiciones sobre el examen de los antecedentes de las organizaciones que ofrecerán capacidades en CAPMATCH, los representantes del Secretario General, respondiendo a consultas de la Comisión Consultiva, manifestaron que los procedimientos de debida diligencia para la plataforma incluirán la verificación con los Estados Miembros de que las organizaciones que desean registrarse son organismos gubernamentales legítimos. En el caso del registro de organizaciones no gubernamentales, se aplicarán los mecanismos de afiliación del Consejo Económico y Social. Las organizaciones no gubernamentales que no estén afiliadas al Consejo y deseen participar en CAPMATCH deberán completar un cuestionario de debida diligencia que será evaluado por el equipo del proyecto de capacidades civiles a fin de determinar si se acepta o no la solicitud de registro. **La Comisión Consultiva**

considera que sería necesario un procedimiento más robusto de examen de antecedentes para asegurar que el prestigio de las Naciones Unidas no quede expuesto a un riesgo por el uso de una plataforma administrada y mantenida por la Organización. La Comisión recomienda que la Asamblea General busque mayores garantías de que las entidades que participan en CAPMATCH examinan las capacidades y calificaciones de las personas que presentan bajo los auspicios de la plataforma. Espera con interés recibir propuestas concretas sobre la forma en que pueden mitigarse apropiadamente los riesgos mediante la aplicación de controles adecuados.

24. Se informó a la Comisión Consultiva, a su solicitud, de que hasta ahora la plataforma se había desarrollado utilizando los recursos de que disponía la Secretaría, incluidas las contribuciones voluntarias y la asistencia técnica del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. También se informó a la Comisión de que en la primera fase de este proyecto se había logrado la participación de 22 Estados Miembros (15 de ellos del Sur Global) y 14 organizaciones no gubernamentales (siete de ellas con sede en países del Sur Global). Además, se informó a la Comisión de que el futuro inventario de capacidades podría estar apoyado por misiones de las Naciones Unidas, aunque no se disponía de detalles específicos sobre las necesidades de recursos o planes para asegurar la sostenibilidad continua de la plataforma, ni de una descripción clara de parámetros específicos, medibles y sujetos a un calendario preestablecido para su desarrollo futuro. El Secretario General señala que el desarrollo de la plataforma CAPMATCH exigirá un tiempo y un esfuerzo considerables e indica que se propone formular propuestas adicionales a la Asamblea General sobre la gestión y las operaciones futuras de la plataforma (*ibid.*, párrs. 29 y 30). **La Comisión Consultiva espera con interés recibir una propuesta integral sobre la iniciativa CAPMATCH, su ubicación institucional y sus necesidades de servicios y recursos, sus indicadores de desempeño y desarrollo futuros, en particular en cuanto a asegurar la participación del Sur Global, y las disposiciones para asegurar un seguimiento y una supervisión adecuados por parte de los órganos intergubernamentales pertinentes de las Naciones Unidas.**

B. Financiación para la creación de instituciones nacionales

25. En su informe, el Secretario General indicó que en las conversaciones mantenidas con los asociados nacionales y las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno se había hecho hincapié en las dificultades de movilizar fondos y expertos para la creación de instituciones nacionales. La Comisión de Consolidación de la Paz también ha hecho de este asunto el centro de debates recientes (A/67/312-S/2012/645, párr. 31). El Secretario General además manifiesta que existen diversas dificultades para la creación de instituciones nacionales tanto en contextos en que existen misiones como en los que no (*ibid.*, párr. 34). Indica que se propone continuar estudiando las posibilidades de ampliar las formas de financiar la creación de instituciones nacionales, en particular los intercambios triangulares y Sur-Sur, en los cinco ámbitos clave en los que se observan deficiencias. Señala que ello entrañará colaborar con otras entidades de las Naciones Unidas y asociados externos para determinar cómo corregir las deficiencias, aumentar la coherencia, mejorar la relación costo-eficacia de la asistencia y maximizar los resultados (*ibid.*, párr. 35). **La Comisión Consultiva observa la intención del Secretario General de**

continuar trabajando para ampliar las formas de financiar la creación de instituciones nacionales y espera con interés recibir más detalles a este respecto. En particular apoya las medidas para aumentar la coherencia y mejorar la relación costo-eficacia de la asistencia.

C. Rendición de cuentas

26. En su informe anterior, el Secretario General describió un sistema de centros mundiales de coordinación con el que podría conseguirse una capacidad más responsable y predecible en los ámbitos clave en los que se observan deficiencias de capacidad (A/66/311-S/2011/527, párrs. 55 y 56). En su informe actual, establece algunos principios generales que se han desarrollado desde entonces, basados en un sistema de rendición de cuentas de dos niveles, a saber: centros de coordinación de la Sede en diferentes sectores junto con la presencia de sus representantes especiales y los coordinadores residentes para la programación y ejecución sobre el terreno en los países (A/67/312-S/2012/645, párr. 36). El sector del estado de derecho se consideró el ámbito operacional donde más urgía aplicar nuevos arreglos, debido a la gran demanda de asistencia de las Naciones Unidas por parte de los Estados Miembros y a la percepción de que las disposiciones existentes no ofrecían una claridad, capacidad y rendición de cuentas suficientes. A este respecto, el Secretario General indicó que había decidido que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD compartieran la responsabilidad como centros mundiales de coordinación para el sector del estado de derecho (policía, justicia y penitenciaria) en las situaciones posteriores a un conflicto y otros contextos de crisis (*ibid.*, párr. 37). De resultas de ello, se ha comenzado a desarrollar un plan y un enfoque de financiación conjuntos en este sector, incluso mediante el uso de locales compartidos. **La Comisión Consultiva espera con interés recibir más detalles sobre el concepto de sistemas de centros mundiales de coordinación, su aplicación y su potencial para aumentar la eficiencia y la efectividad generales, lo que entraña evitar la duplicación y la superposición de funciones y responsabilidades.**

V. Agilidad financiera y administrativa

27. En la sección IV de su informe (A/67/312-S/2012/645), el Secretario General pone el énfasis en la importancia de prestar un apoyo oportuno a la creación de capacidad en los países que acaban de sufrir un conflicto para evitar el riesgo de que este se reanude y la consiguiente necesidad de poder atender unas necesidades cambiantes. Formula varias sugerencias para la adaptación al marco regulatorio o los procedimientos vigentes, específicamente en lo relativo a los recursos y la dotación de personal de las misiones sobre el terreno de las Naciones Unidas, así como una propuesta para un despliegue más rápido y confiable de personal de la Secretaría para responder a “emergencias institucionales”. Las consecuencias administrativas y presupuestarias de estas propuestas, que, como se señaló, no están plenamente formuladas, se analizan más abajo, junto con su vínculo con las observaciones realizadas por la Comisión Consultiva sobre asuntos conexos.

A. Planificación y presupuestación

28. En su informe, el Grupo Consultivo Superior recomendó que se autorizara a los jefes de misión a reasignar hasta el 20% de los recursos asignados al renglón presupuestario del personal civil (A/65/747-S/2011/85, párr. 61). En cambio, en su actual informe, el Secretario General no propone ningún límite específico para el ajuste, sino que indica que, en su opinión, la clave está en facilitar el cambio en la combinación de capacidades, cuando sea necesario, con vistas a favorecer la realización de las tareas encomendadas en contextos dinámicos sobre el terreno (A/67/312-S/2012/645, párr. 50). Enfatiza que los jefes de misión deben supervisar de manera más activa la combinación y el tipo de capacidades adecuados sin ningún ajuste específico a las disposiciones presupuestarias existentes. Al ser consultados, los representantes del Secretario General aclararon a la Comisión Consultiva que no se estaba proponiendo ningún cambio en las reglas o los procedimientos en ese momento. También se informó a la Comisión de que los jefes de misión ya tenían flexibilidad para modificar temporalmente la combinación de capacidades. Los representantes del Secretario General explicaron que los jefes de misión estaban facultados para red desplegar puestos temporalmente entre diferentes oficinas de su misión y cambiar temporalmente las funciones de los puestos durante un ejercicio económico dado. Si la necesidad de esas modificaciones continuara en el ejercicio económico siguiente, los cambios se presentarían en el siguiente proyecto de presupuesto de la misión para su examen y aprobación por la Asamblea General. En un memorando de 2002 dirigido a los oficiales administrativos jefes de todas las misiones de paz por el Contralor de la Secretaría de las Naciones Unidas, que se incluye como anexo del presente informe, figuran más detalles sobre la flexibilidad financiera existente. De acuerdo con los representantes del Secretario General, la Sede de las Naciones Unidas trabajará con las misiones para asegurar que hagan uso de las facultades que tienen para responder cuando las necesidades cambian.

29. La Comisión Consultiva solicita al Secretario General que explique más claramente la manera en que los jefes de misión actualmente ejercen la flexibilidad en cuanto al cambio de la combinación de la capacidad civil. Mientras que reconoce la necesidad de contar con cierta flexibilidad para responder a las necesidades cambiantes sobre el terreno, sobre todo en el primer año de las operaciones de la misión, la Comisión hace hincapié en la importancia de alcanzar un equilibrio apropiado entre las facultades que se delegan actualmente y la necesidad de disciplina presupuestaria, rendición de cuentas y control interno. La Comisión también señala la necesidad de contar con información suficiente sobre la cuestión en los informes de ejecución de las respectivas misiones y recomienda que la Asamblea General mantenga esta cuestión en examen permanente.

30. Además, el Secretario General hace referencia a su anterior informe, en el que se propuso perfeccionar el modelo estandarizado de financiación para el primer año de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, a fin de tener en cuenta explícitamente los cambios introducidos en la mezcla de capacidades civiles (A/67/312-S/2012/645, párr. 52). Desde entonces, la Asamblea General decidió, en el párrafo 56 de su resolución 66/264, que al seguir desarrollando este modelo debía tenerse en cuenta la evaluación de su primera aplicación en el presupuesto inicial de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS). La evaluación del Secretario General de esta experiencia se presentará a la Asamblea en su sexagésimo

séptimo período de sesiones, en el contexto del informe sobre la marcha de la aplicación de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno. **La Comisión Consultiva reitera su opinión, expresada en el párrafo 217 de su informe incluido en el documento A/66/718, en el contexto de su examen de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno, de que el modelo estandarizado de financiación no se debería utilizar para eludir el proceso presupuestario establecido y de que, hasta que se concluya el estudio sobre la aplicación del modelo a la UNMISS y la Asamblea General lo haya examinado, el modelo estandarizado de financiación no debe aplicarse a la puesta en marcha de nuevas misiones. Además, cualquier propuesta de adaptación del modelo debe presentarse a la Asamblea General para que la examine y apruebe.**

B. Acceso a las capacidades

31. En su actual informe, el Secretario General afirma que las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno requieren modalidades que permitan el acceso a los conocimientos especializados necesarios. A menudo es necesario contar con conocimientos especializados específicos que pueden ser propios de un país o de una región, o con funciones exclusivas para las que no existe una necesidad permanente en la Secretaría o capacidades de las que las Naciones Unidas no dispone de manera inmediata (A/67/312-S/2012/645, párrs. 54 y 55). A este respecto, el Secretario General prevé aprovechar las políticas y modalidades que ya se han puesto en marcha. Concretamente, expresa su intención de seguir haciendo uso del personal proporcionado por los gobiernos como expertos en misión por tiempo limitado para funciones especializadas que no se precisan de forma permanente en la Secretaría o que no están disponibles de forma inmediata, sin expectativa de un compromiso a más largo plazo de las Naciones Unidas (*ibid.*, párr. 56). Los sueldos de estos funcionarios siguen siendo asumidos por sus gobiernos, mientras que la Secretaría cubre las dietas por misión y los viajes y proporciona el reembolso de los gastos médicos durante el período de servicio y la cobertura de las lesiones, enfermedades o muertes ocurridas en acto de servicio.

32. En el contexto de su examen más reciente de las misiones de mantenimiento de la paz, la Comisión Consultiva fue informada de que los puestos reservados para oficiales adscritos suelen ser de apoyo en el ámbito del estado de derecho, e incluyen las esferas de la justicia y las instituciones penitenciarias (A/66/718, párr. 58). En sus deliberaciones sobre el informe actual sobre la capacidad civil, la Comisión fue informada, en respuesta a sus preguntas, de que había 405 de estos miembros del personal desplegados en nueve misiones, de los cuales 346 eran miembros del personal penitenciario y otros 59 trabajaban en el ámbito de la justicia. La Comisión no pudo confirmar información detallada sobre la cantidad y las nacionalidades de estos miembros del personal y las misiones a las que habían sido desplegados antes de terminar de preparar el presente informe. El Secretario General prevé ampliar el uso de esta modalidad para funciones como la seguridad y otros ámbitos funcionales gubernamentales básicos.

33. La Comisión Consultiva recuerda que una articulación más clara de esta necesidad también se ajusta a sus recientes recomendaciones formuladas en el contexto de la gestión de los recursos humanos en relación con la planificación general de la fuerza de trabajo (A/67/545, párrs. 8 a 13). En su informe actual el Secretario General propone también incluir los gastos del personal proporcionado

por los gobiernos en la categoría de gastos de personal civil, en lugar de en la categoría de gastos operacionales, para aumentar la claridad y la transparencia y facilitar los ajustes entre subpartidas (A/67/312-S/2012/645, párr. 50).

34. En cuanto al modo en que esta categoría de personal se diferencia del personal proporcionado gratuitamente de tipo II, la Comisión fue informada, en respuesta a sus preguntas, de que el uso de esta última categoría está restringido a funciones especializadas durante un período limitado, de un año como máximo, o en algunos casos antes de que se apruebe un presupuesto, para ofrecer asistencia temporal y urgente durante un máximo de seis meses en el caso de los mandatos nuevos o ampliados de la Organización. Además, el personal proporcionado gratuitamente no se presenta en solicitudes presupuestarias para su aprobación, sino que se notifica a la Asamblea General cada dos años, de acuerdo con los requisitos de las resoluciones 51/243 y 52/234 de la Asamblea.

35. **La Comisión Consultiva recuerda que, en su resolución 66/264, la Asamblea General recientemente hizo suya la recomendación de la Comisión de que se aclararan mejor los criterios aplicables para determinar el uso de personal proporcionado por los gobiernos o personal civil, y señala también la intención del Secretario General de elaborar directrices, para que la Asamblea las examine en su próximo examen del informe sinóptico del Secretario General sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, para reglamentar la contratación de este personal a fin de asegurar un enfoque claro y coherente dentro de la Secretaría. La Comisión recomienda que se proporcionen detalles sobre las cifras y las nacionalidades del personal proporcionado por los gobiernos, así como las misiones a las que se han desplegado, y también que se incluyan estos detalles en futuros informes a la Asamblea sobre este tema.**

36. En el contexto de las directrices que se están desarrollando, el Secretario General debe aclarar mejor en qué se diferencia el personal proporcionado por los gobiernos del personal proporcionado gratuitamente de tipo II, cuyo despliegue ha estado estrictamente reglamentado por la Asamblea General, en virtud de las disposiciones de las resoluciones 51/243 y 52/234, junto con otras fuentes de capacidad civil como el personal de las Naciones Unidas con nombramientos temporales y los consultores externos. Además, la Comisión cree que deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para mejorar la planificación de la fuerza de trabajo en el personal de las misiones sobre el terreno para garantizar que se despliegue la combinación adecuada de capacidad y personal para cumplir las tareas incluidas en el mandato y responder eficazmente a la evolución de las circunstancias sobre el terreno. La mezcla de diferentes capacidades y modalidades debe justificarse plenamente en las propuestas presupuestarias planteadas para las misiones de mantenimiento de la paz. Al mismo tiempo, la Comisión apoya la propuesta del Secretario General de proporcionar una presentación más transparente de los recursos de capacidad civil en este sentido, dando a conocer los gastos relacionados con el suministro de este personal proporcionado por los gobiernos en la categoría de gastos civiles.

37. En su informe actual, el Secretario General hace referencia a la cuestión de la ventaja comparativa y a la necesidad de destinar recursos al actor que esté mejor equipado para llevar a cabo una tarea encomendada. Cita específicamente el caso de Timor-Leste, durante el repliegue de la misión de mantenimiento de la paz, diversos

actores de las Naciones Unidas cumplen tareas encomendadas de creación de capacidad en su nombre, e indica que esta experiencia debería ofrecer lecciones para el futuro (A/67/312-S/2012/645, párr. 61). Cuando lo solicitó, la Comisión Consultiva recibió detalles explicativos sobre la experiencia en Timor-Leste, que indicaban que la misión establecería acuerdos de cooperación en materia de servicios para fortalecer la capacidad y la funcionalidad de las fuerzas nacionales de policía, el estado de derecho y la promoción de los derechos humanos con el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), a fin de asegurar que las tareas encomendadas puedan realizarse antes del cierre de la misión. **La Comisión Consultiva opina que el ejemplo citado es más pertinente para los desafíos a los que se enfrenta la Organización en la transición de responsabilidades y funciones al final de una misión de mantenimiento de la paz que un argumento convincente en favor de asegurar que los recursos se asignen al actor mejor equipado para llevar a cabo la tarea. Por ello, la Comisión sugiere que el Secretario General siga desarrollando su labor para indicar otros ejemplos en los que pueda aplicarse el concepto de la ventaja comparativa para aumentar al máximo el despliegue eficiente y efectivo de capacidad y recursos disponibles en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.**

C. Modelo de emergencia institucional

38. Respondiendo a la recomendación del Grupo Consultivo Superior de desarrollar un modelo que permitiera un despliegue más rápido y fiable del personal de la Secretaría para responder ante “emergencias institucionales” (A/65/747-S/2011/85, recomendación 17), en el informe actual del Secretario General se propone un mecanismo de despliegue de personal de emergencia, compuesto por una reserva de candidatos seleccionados y capacitados de antemano que puedan desplegarse rápidamente (A/67/312-S/2012/645, párrs. 63 a 66). El Secretario General señala que, si bien las entidades humanitarias de las Naciones Unidas han concertado arreglos de este tipo, la Secretaría a menudo ha tenido dificultades para desplegar al personal con la suficiente rapidez en situaciones de crisis, y hace referencia a las demoras para determinar la capacidad y a la hora de garantizar la facilitación del personal adecuado en momentos de crisis, así como los problemas para cubrir los puestos que dejan vacantes. Incluso cuando se despliega la capacidad, según el Secretario General, no es posible mantenerla durante suficiente tiempo. La Comisión Consultiva ha formulado observaciones similares en relación con las consignaciones para tareas temporales, en el contexto de sus anteriores exámenes de los aspectos administrativos y financieros de las misiones de mantenimiento de la paz (véase A/61/852, párr. 40, y A/62/781, párr. 38).

39. La propuesta del Secretario General prevé el uso de un mecanismo de listas, que consiste en una reserva de candidatos seleccionados y capacitados de antemano que puedan desplegarse rápidamente (A/67/312-S/2012/645, párr. 65). Para responder a la preocupación por la falta de continuidad y retención de miembros de la plantilla en el lugar en casos de emergencia, el Secretario General propone hacer un mayor uso de asignaciones temporales (por períodos superiores a tres meses), cuando proceda. El Secretario General indica también su intención de presentar una propuesta más detallada para el establecimiento y funcionamiento del mecanismo de

despliegue de personal de emergencia y las necesidades de recursos conexas (*ibid.*, párr. 66).

40. Cuando lo solicitó, la Comisión Consultiva fue informada de que los arreglos propuestos para este mecanismo serían similares a los desarrollados para las entidades humanitarias de las Naciones Unidas, donde los funcionarios aprobados de antemano por sus supervisores para su despliegue rápido estarían disponibles en caso de emergencia. Todavía no se conocen claramente detalles específicos como el modo en que la propuesta afectará al marco más amplio para la gestión de los recursos humanos y los aspectos de reforma específicos que actualmente se están examinando, incluida la introducción de incentivos a la movilidad, las adaptaciones del mecanismo de contratación basado en listas y la función de los órganos centrales de examen, en caso de haberla. Además, todavía no se han examinado las repercusiones en las normas y los reglamentos en vigor, incluidos los relativos al despliegue temporal, ni los recursos que se necesitan para establecer y mantener el mecanismo de listas de preselección para emergencias. **La Comisión Consultiva observa, por tanto, que el mecanismo propuesto para el despliegue de personal en casos de emergencia, tal como se describe en el informe actual del Secretario General, está actualmente en una fase conceptual de desarrollo. Sin comentar el fondo de esta propuesta específica en esta etapa, la Comisión Consultiva señala que se plantean varias preguntas básicas que requieren una elaboración detallada, como el funcionamiento de las listas y su conexión con los mecanismos de contratación ya existentes, el proceso de aprobación para incluir candidatos en las listas de preselección para emergencias, las necesidades de recursos, si las hay, y las normas relativas al despliegue temporal. La Comisión queda a la espera de la propuesta del Secretario General en este sentido.**

Anexo

Memorando de fecha 28 de junio de 2002 dirigido a los oficiales administrativos jefes de las misiones de mantenimiento de la paz por el Secretario General Adjunto y Contralor

1. En el presente memorando se establece la política para las habilitaciones de créditos destinadas a las misiones de mantenimiento de la paz y se detallan arreglos de flexibilidad actualizados y ampliados en virtud de los cuales se amplía notablemente la autoridad y responsabilidad de los oficiales administrativos jefes para la gestión de los recursos financieros.

2. Este aumento de la flexibilidad responde a la medida 23 de la estrategia 3 del programa de reforma del Secretario General (A/51/950), Aumentar la flexibilidad y la responsabilidad del personal directivo, que establece que el Secretario General tomará medidas para delegar máxima autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas al personal directivo en cuanto a la gestión de los recursos humanos y financieros. También tiene en cuenta la recomendación 169 e) del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (el “Informe Brahimi”, A/55/305-S/2000/809) que estipula que la Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a estas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos.

3. Esta mayor flexibilidad también da a las misiones medios para establecer prioridades entre los recursos en función de la eficiencia en la obtención de resultados y la efectividad en el cumplimiento de sus mandatos. Se prevé que el Oficial Administrativo Jefe articule estas decisiones administrativas en sus informes de ejecución del presupuesto, en el marco del enfoque basado en los resultados para la formulación de presupuestos y la presentación de informes sobre la ejecución.

4. Las habilitaciones de créditos seguirán siendo efectuadas por el Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se registrarán en el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) de la Sede y se transmitirán por vía electrónica a las misiones en el formato de planilla electrónica Excel para ser registradas en el sistema de contabilidad SUN.

5. Las habilitaciones se autorizarán en el marco de los tres grupos de gastos siguientes:

Grupo I: personal militar (observadores militares, contingentes militares) y personal de policía (policía civil y unidades de policía constituidas) [Clases 212 a 214 y 216]

Grupo II: personal civil (personal internacional, personal nacional y voluntarios de las Naciones Unidas) [Clases 221 a 223]

Grupo III: gastos operacionales (personal temporario general, personal proporcionado por los gobiernos, observadores electorales civiles, consultores, viajes oficiales, instalaciones e infraestructura, transporte terrestre, transporte aéreo, transporte naval, comunicaciones, tecnología de la información, gastos médicos, equipo especial, suministros, servicios y equipo diversos, proyectos de efecto rápido) [Clases 224 a 228 y 230 a 239]

6. Dentro de cada grupo, el Oficial Administrativo Jefe tiene plena autoridad para redespigar fondos entre las diferentes clases, con sujeción a las siguientes limitaciones:

- a) No pueden superarse los efectivos autorizados de personal militar y de policía (grupo I).
- b) Debe respetarse la plantilla (número y categoría de los puestos) para el personal civil (grupo II).
- c) No pueden superarse los fondos asignados a la clase 239, proyectos de efecto rápido (grupo III) sin una autorización previa del Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

7. Las transferencias de fondos entre los grupos I, II y III requiere una autorización previa del Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Las solicitudes de estas transferencias deben ir acompañadas de una justificación adecuada.

8. Deben llevarse a cabo las siguientes acciones antes del inicio de un nuevo ejercicio financiero de las actividades de mantenimiento de la paz:

- a) El Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz proporcionará al Oficial Administrativo Jefe el prorrateo de recursos para todo el período de 12 meses, que corresponderá a las estimaciones detalladas presentadas en el presupuesto, tal como las ha aprobado la Asamblea General;
- b) El Oficial Administrativo Jefe, tras consultar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Oficina de Apoyo a las Misiones), determinará la asignación de créditos del presupuesto entre los centros de gastos (centros de gastos de la Sede y centros de gastos sobre el terreno);
- c) El Oficial Administrativo Jefe proporcionará al Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz los detalles de su decisión para la asignación de créditos del presupuesto, a nivel de las clases, entre los centros de gastos de la Sede y sobre el terreno;
- d) El Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se encargará de que la asignación quede registrada en el IMIS;
- e) El Oficial Administrativo Jefe se encargará de que la distribución del presupuesto entre las clases por parte de los centros de gastos sobre el terreno se registre en el sistema SUN de la misión.

9. El IMIS reflejará las asignaciones por centros de gastos para la Sede y a nivel global para el terreno. El sistema SUN reflejará las asignaciones detalladas para los centros de gastos sobre el terreno. Habrá un panorama consolidado y detallado de la distribución del presupuesto (y los gastos) entre todos los centros de gastos a disposición de los interesados de la Sede y las misiones, en una herramienta de control de fondos, a partir de septiembre de 2002.

10. Al final de cada mes, el Oficial Administrativo Jefe comunicará al Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz las transferencias que haya hecho durante ese mes entre los centros de gastos sobre el

terreno y entre las diferentes clases. El Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se ocupará de que esas transferencias queden registradas en el IMIS.

11. Cuando un Oficial Administrativo Jefe decida transferir fondos entre centros de gastos en la Sede y centros de gastos sobre el terreno en todos los grupos de habilitaciones, deberá informar al Director de la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que hará lo necesario para que esas transferencias queden registradas en el IMIS.

12. En el anexo de este memorando se incluye un esquema detallado del proceso de expedición de la habilitación inicial y de las transferencias durante la ejecución del presupuesto*.

13. En la administración del presupuesto y la realización de transferencias, el Oficial Administrativo Jefe deberá tener en cuenta la consignación detallada original del presupuesto, ya que deberá explicar y justificar íntegramente las variaciones reales.

14. Estoy convencido de que estos nuevos arreglos, que han sido objeto de amplias consultas y colaboración entre todas las partes interesadas, nos permitirán a todos, en nuestro respectivo ámbito de responsabilidad, servir y apoyar mejor a las misiones de mantenimiento de la paz. Si ustedes, en cualquier momento, necesitan aclaraciones sobre estos nuevos arreglos, no duden en ponerse en contacto conmigo.

* El anexo del presente memorando puede consultarse en la Secretaría.