NACIONES UNIDAS **A S**

Asamblea General
Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

A/48/403*
S/26450*
14 de marzo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

ASAMBLEA GENERAL
Cuadragésimo octavo período de sesiones
Temas 87 y 138 del programa
EXAMEN AMPLIO DE TODA LA CUESTION DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN TODOS SUS ASPECTOS
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTARIOS DE LA FINANCIACION DE LAS OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

CONSEJO DE SEGURIDAD
Cuadragésimo octavo año

Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

I. INTRODUCCION

1. Este informe se presenta en cumplimiento de lo solicitado por el Consejo de Seguridad en la declaración hecha por el Presidente del Consejo el 28 de mayo de 1993 (S/25859). En esa declaración, el Consejo, entre otras cosas, expresó la opinión de que era preciso adoptar medidas más resueltas para aumentar la capacidad de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz, invitó a todos los Estados Miembros a que me hicieran llegar sus opiniones y me pidió que presentara un nuevo informe en el que figuraran nuevas propuestas concretas. El Consejo también me pidió que en ese informe incluyera medidas encaminadas a dar a las operaciones de mantenimiento de la paz una base financiera más sólida y duradera. Las opiniones enviadas por los Estados Miembros se han distribuido en una adición del presente informe (A/48/403/Add.1-S/26450/Add.1 y Corr.1 y Add.2).

---

* El texto de las respuestas recibidas de los Estados Miembros y las organizaciones intergubernamentales en relación con el presente informe se publicaron anteriormente con la signatura A/48/403/Add.1-S/25450/Add.1 y Corr.1 y Add.2.

2. El 15 de junio de 1993, poco después de que el Consejo hiciera su declaración, informé a los Estados Miembros (A/47/965-S/25944) de la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en "Un programa de paz" (A/47/277-S/24111), que abarcan toda la gama de actividades emprendidas por las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que incluyen no sólo el mantenimiento de la paz sino también la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, la consolidación de la paz y la asistencia humanitaria. Entre otras cosas, en ese informe describí las medidas adoptadas para fortalecer los núcleos de personal civil y militar de la Secretaría que se ocupaban del mantenimiento de la paz, así como otras actividades para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas en la esfera de mantenimiento de la paz. El informe atendía, además, a la declaración del Consejo de Seguridad del 29 de octubre de 1992 (S/24728) y a la resolución 47/71 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1992.

3. El presente informe se centra más concretamente en el aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de la Organización. A este respecto, y especialmente en el ámbito del presupuesto y las finanzas, ya se han formulado varias propuestas, que se mencionan en el presente informe, y se espera la decisión de los Estados Miembros. Además, el presente informe contiene varias sugerencias sobre las formas en que cada Estado Miembro podría aumentar su capacidad de contribuir a una labor eficaz de mantenimiento de la paz.

II. EXPANSION DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

4. Habida cuenta de la extraordinaria atención que han despertado entre el público las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, vale la pena recordar que éste es solamente uno de los medios que utiliza la Organización para conservar la paz y la seguridad internacionales. Estos medios pueden agruparse bajo cinco epígrafes, que cada vez resultan más familiares para la comunidad internacional:

a) La diplomacia preventiva es una actividad encaminada a impedir que se produzcan controversias entre las partes, a impedir que las controversias existentes se intensifiquen hasta convertirse en conflictos armados y a limitar la extensión de éstos cuando se producen;

b) El establecimiento de la paz es una acción diplomática encaminada a lograr que las partes hostiles alcancen un acuerdo negociado por medios pacíficos como los que se contemplan en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas;

c) El mantenimiento de la paz consiste en una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno (normalmente con personal militar y civil), con el consentimiento de las partes, para hacer cumplir acuerdos de limitación de conflictos armados (cesación del fuego, separación de fuerzas, etc.) o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de esos conflictos (mediante

acuerdos parciales o globales) y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario;

d) La imposición de la paz puede ser necesaria cuando fracasan los medios pacíficos. Consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión;

e) La consolidación de la paz es decisiva después de los conflictos armados. Consiste en determinar y sustentar las medidas y estructuras necesarias para afianzar la paz y fomentar la confianza y la interacción entre los antiguos enemigos, a fin de evitar que se reproduzca el conflicto.

5. En 1993 las Naciones Unidas adquirieron una importante experiencia con todos esos elementos de sus operaciones ampliadas y multidimensionales de mantenimiento de la paz. Una vez más, esta experiencia ha confirmado la importancia decisiva de la diplomacia preventiva. En este contexto han sido especialmente valiosos mis contactos con jefes de Estado o de gobierno y ministros de relaciones exteriores. Las misiones y los representantes especiales de las Naciones Unidas enviados al lugar de los hechos también han demostrado su utilidad, especialmente cuando contaban con el firme respaldo del Consejo de Seguridad y disponían de recursos apropiados. Las medidas de apoyo bilaterales y regionales han sido decisivas para el éxito de esta forma de diplomacia preventiva emprendida por las Naciones Unidas.

6. Cada vez es más frecuente que se pida a las Naciones Unidas que ofrezcan programas de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria en situaciones de conflicto. En muchos casos, como en la ex Yugoslavia y en Somalia, la protección del socorro humanitario es una tarea fundamental de la operación. Las situaciones de emergencia humanitaria también pueden dar la alerta sobre la posibilidad de un conflicto en una etapa temprana. La interrupción o la solución de los conflictos y la ulterior consolidación de la paz suelen entrañar actividades de socorro y reasentamiento de refugiados y personas desplazadas, asistencia para las víctimas en forma de alimentos y vivienda y medidas encaminadas a la recuperación de la actividad económica.

7. La experiencia ha demostrado que existe una estrecha relación entre el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y las actividades humanitarias. Se ha reconocido que la asistencia humanitaria prestada de manera imparcial y neutral es un componente importante de las respuestas multilaterales a crisis complejas y puede tener una influencia positiva en las actividades encaminadas a lograr la paz. Por otra parte, las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz pueden tener repercusiones considerables en las operaciones humanitarias. Por consiguiente, es importante que al formular las respuestas de las Naciones Unidas a situaciones complejas de emergencia se tengan en cuenta las relaciones existentes entre la acción humanitaria, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz y se proporcionen los recursos necesarios para prestar apoyo a este enfoque multidimensional.

8. Se ha puesto de manifiesto que deben continuar desarrollándose los métodos y mecanismos de coordinación de las actividades humanitarias, políticas y militares. Esto es particularmente importante en las operaciones multidimensionales y en los casos en que se despliegan fuerzas de mantenimiento de la paz para ofrecer protección armada a las actividades de socorro humanitario. Entre los encargados de prestar asistencia humanitaria se ha producido un intenso debate sobre la forma en que sus actividades deben relacionarse con los aspectos políticos y militares de una operación de mantenimiento de la paz. Esas inquietudes provienen de las dificultades que se plantean sobre el terreno, que deberán abordarse mediante una coordinación eficaz y la integración en una etapa temprana de esos y otros elementos diversos en la planificación y preparación de una operación (véase el párrafo 36 infra).

9. La consolidación de la paz después de los conflictos armados es la mejor garantía que tiene la comunidad internacional de que los sacrificios que ha hecho y los riesgos que ha corrido en una operación de mantenimiento de la paz no se desperdiciarán con un retorno de la violencia. La consolidación de la paz después de los conflictos armados entraña casi siempre, además del socorro de emergencia necesario, asistencia para la rehabilitación y la reconstrucción por parte de la comunidad internacional, la creación o el fortalecimiento, en diversas medidas, de las instituciones económicas, sociales, jurídicas y políticas básicas, incluido el restablecimiento de una autoridad gubernamental legítima, a menudo mediante elecciones organizadas, supervisadas o realizadas por las Naciones Unidas. Por otra parte, supone a menudo la reintegración a actividades productivas de ex combatientes y otros grupos sociales marginados. A causa de la pluralidad de factores socioeconómicos que intervienen en ella, la actividad de consolidación de la paz después de los conflictos armados requiere una mayor coordinación que la que ha habido hasta ahora entre las Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, particularmente las instituciones de Bretton Woods, a fin de reforzar la actuación colectiva. La consolidación de la paz requiere tiempo, esfuerzos y recursos, pero ofrece la mejor esperanza de lograr que unos acuerdos frágiles desemboquen en una paz duradera.

III. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

10. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son empresas conjuntas de toda la Organización, que actúa por conducto de sus órganos principales, y de sus Estados Miembros, que deben proporcionar los medios para el cumplimiento de los mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad. Ciertamente, tanto desde un punto de vista político como práctico, el papel que desempeñan los Estados Miembros en el mantenimiento de la paz es absolutamente fundamental.

11. Teniendo en cuenta la magnitud de las recientes operaciones de mantenimiento de la paz, a menudo se olvida que la operación sobre el terreno es solamente la parte más visible de una serie compleja de actividades políticas que deben sentar las bases de su éxito. Cuando se pone en marcha una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se supone que los miembros del

Consejo de Seguridad y otros Estados Miembros que estén en situación de hacerlo adoptarán las medidas políticas y diplomáticas necesarias para asegurar que se cumplan las decisiones del Consejo. Cuando esta base política ha sido firme y ha permanecido intacta, las operaciones de mantenimiento de la paz han conocido éxitos importantes. Cuando ha sido débil, se han producido grandes dificultades.

12. Una característica de las Naciones Unidas es que no cuenta con medios independientes para el mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas no poseen fuerzas armadas, ningún cuerpo importante de civiles que pueda desplegarse con rapidez, ninguna reserva significativa de equipo y tan sólo un número muy limitado de funcionarios en las sedes, encargado de administrar las actividades de la Organización en pro del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las Naciones Unidas pueden asignar cuotas, pero no cuentan con ningún recurso eficaz si sus Miembros, a pesar de su clara obligación legal en virtud de la Carta, no las hacen efectivas puntualmente. En definitiva, sus misiones de mantenimiento de la paz sólo pueden llevarse a cabo cuando los Estados Miembros colaboran de manera total y decidida y están dispuestos a proporcionar el personal, el equipo y los fondos necesarios para realizar la tarea. Puesto que cada uno de los Miembros decide en cada caso si participará o no en una operación, todavía no existe un sistema permanente y totalmente desarrollado de mantenimiento de la paz, sino tan sólo una serie continua de operaciones ad hoc.

13. En la actualidad, más del 90% del personal que presta servicios en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha sido aportado por los Estados Miembros para ese fin. Aunque en este momento hay 76 Estados que proporcionan personal, cifra sin precedentes, cada vez resulta más difícil obtener este tipo de apoyo, sobre todo si se trata de unidades especializadas. Por otra parte, incluso cuando se encuentra un país dispuesto a aportar personal, a menudo el gobierno interesado tarda en proporcionarlo debido a obstáculos internos de carácter político, jurídico, presupuestario y administrativo. En consecuencia, insto a los Estados Miembros a que establezcan los correspondientes mecanismos jurídicos y administrativos, a fin de que puedan actuar con rapidez una vez que hayan tomado la decisión de contribuir a una operación.

A. Dispositivos de reserva

14. Cuando el Consejo de Seguridad decide establecer una operación de mantenimiento de la paz, a menudo no se sabe con seguridad dónde se obtendrán los medios necesarios ni si éstos serán suficientes. Aun cuando estos medios están disponibles, los retrasos son inevitables porque, como es natural, los Estados Miembros, que no saben si se les solicitarán aportaciones, no mantienen sus recursos en un estado que les permita utilizarlos en cualquier momento y mucho menos para una misión determinada.

15. Una manera de paliar esta dificultad sería que las Naciones Unidas y cada uno de los Estados Miembros llegaran a un entendimiento más preciso con respecto

a los medios que los segundos estarían dispuestos a aportar si convinieran en contribuir a una operación. Ello no sólo sería ventajoso para las Naciones Unidas, porque les permitiría actuar con mayor rapidez y eficacia en relación con los costos, sino también para los Estados Miembros, pues les permitiría planificar y presupuestar con mucha mayor precisión sus aportaciones a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

16. Con este propósito he establecido un equipo especial encargado de definir un sistema de fuerzas nacionales en reserva y otros elementos que los Estados Miembros podrían mantener en un estado de preparación previamente acordado para una posible contribución a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. A principios del año pasado, el equipo definió unos componentes militares y civiles estándar, o "elementos constitutivos" de las operaciones de mantenimiento de la paz, e informó a las delegaciones sobre su enfoque y sus objetivos. Ulteriormente, el equipo ha celebrado conversaciones más detalladas con diversos gobiernos, tanto en sus respectivas capitales como en la Sede de las Naciones Unidas. Invito a los Estados Miembros a responder positivamente a esta iniciativa y a adoptar las disposiciones prácticas necesarias.

17. En varias oportunidades, la Organización ha recibido ofrecimientos de unidades militares carentes del equipo necesario para cumplir su misión. Al no haber otros ofrecimientos, se procuró obtener el equipo de otros Estados Miembros, ya que las Naciones Unidas no tienen capacidad para suministrarlo. Esos arreglos no dieron muy buenos resultados. Además, los soldados que deben utilizar y mantener el equipo obtenido de esa forma a menudo no están familiarizados con él y, por tanto, requieren adiestramiento, lo que provoca retrasos. Es esencial que las tropas suministradas a la Organización estén bien pertrechadas y conozcan perfectamente el equipo que necesitarán para desempeñar sus tareas sobre el terreno. También en este caso unos dispositivos de reserva con unas normas convenidas en relación con el equipo contribuirían mucho a resolver esas dificultades. En el caso de que un Estado Miembro no pudiera suministrar el equipo, un arreglo permanente con otro Estado Miembro capaz de hacerlo podría constituir una forma de superar este obstáculo.

B. Observadores militares

18. Desde los primeros días de las Naciones Unidas hasta la actualidad, los observadores militares han proporcionado una presencia tranquilizadora en zonas conflictivas. Los observadores, actuando de manera fidedigna e imparcial como los ojos y oídos de la comunidad internacional y supervisando acuerdos de cesación del fuego, separación y retirada de fuerzas y acantonamiento y desarme de los combatientes e informando al respecto, han permitido a las partes que estaban en guerra tomar las difíciles medidas necesarias para la reducción de las tensiones y el arreglo pacífico. Puesto que los observadores no tienen ni los medios ni el mandato de utilizar la fuerza, su éxito depende de la buena fe de las partes en los acuerdos y de la voluntad política de la comunidad internacional, especialmente de los Estados Miembros que están en situación de ejercer una influencia constructiva sobre las partes.

C. Policía civil

19. En varias operaciones recientes, la policía civil ha desempeñado un papel fundamental y cabe esperar que continúe aumentando la demanda de sus servicios. No obstante ha resultado difícil obtener el número necesario de policías, debido a que, a diferencia del personal militar, que en tiempo de paz esencialmente se mantiene en reserva, por lo general la policía civil satisface las necesidades habituales de sus propios países, por lo que no está disponible en número suficiente para cumplir misiones en el exterior. Por otra parte, en muchos casos la policía civil no está bajo la autoridad del gobierno central, lo cual complica los esfuerzos que se realizan para lograr su participación en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (aspecto que subraya la importancia de los dispositivos de reserva). Otros problemas conexos son la falta de conocimiento suficiente del idioma del país de la misión, la falta de aptitudes técnicas (particularmente las necesarias para conducir un vehículo) y la falta de conocimiento del papel de las Naciones Unidas.

20. Como primer paso para el establecimiento de procedimientos estándar, se está preparando un manual que tratará de temas tales como la función, las competencias y la conducta de la policía civil, así como de los principios básicos de los derechos humanos. Será el manual estándar para preparar a la policía para el servicio en las Naciones Unidas y se utilizará también para orientar a la policía civil sobre el terreno.

D. Otro personal civil

21. Diversas operaciones multidimensionales recientes han hecho necesario que la Organización aumente su capacidad en toda una gama de funciones, incluidas las de la asistencia humanitaria, la administración civil y la asistencia electoral y de derechos humanos. La Organización ha obtenido una valiosa experiencia en la gestión de esas operaciones complejas y existe en el sistema de las Naciones Unidas un número cada vez mayor de civiles especializados proporcionados por los Estados Miembros que han prestado servicios sobre el terreno en una o más operaciones. Esas personas pueden ser especialmente útiles en las primeras etapas de las nuevas operaciones. En consecuencia, se están preparando las listas correspondientes de esos expertos.

22. Las operaciones multidimensionales exigen fuentes adicionales de personal civil que cuente con las aptitudes apropiadas y pueda movilizarse con rapidez. Ha resultado difícil satisfacer esa exigencia y el número de puestos vacantes sobre el terreno sigue siendo relativamente elevado. Aunque se ha avanzado mucho en la identificación de esas personas mediante la asignación a las misiones de funcionarios de todo el sistema de las Naciones Unidas y mediante la contratación externa para las misiones, el fortalecimiento de las operaciones en curso y el establecimiento de nuevas operaciones crean a menudo la necesidad de encontrar personal adicional con poca antelación. Como se indica en la sección IV infra, los Estados Miembros han comenzado a resolver esa carencia y cabe esperar que desempeñen un papel más destacado a este respecto.

E. Capacitación

23. Por motivos prácticos evidentes, debido al gran número de personas que intervienen, la capacitación del personal suministrado por los Estados Miembros seguirá siendo principalmente competencia de los gobiernos, muchos de los cuales han obtenido una experiencia valiosa gracias a su participación actual o pasada en operaciones de mantenimiento de la paz. En la actualidad un número creciente de Estados cuenta con programas nacionales de capacitación. Estos se describen en una recopilación actualizada que se ha distribuido a la Asamblea General en el documento A/48/708. Deseo estimular la práctica de la cooperación entre los Estados Miembros para adiestrar a su personal en operaciones de mantenimiento de la paz, incluidos los acuerdos multilaterales de capacitación como el programa conjunto de los países nórdicos.

24. No puede esperarse que unidades y personas que trabajan juntos por primera vez funcionen con la misma eficacia que los que llevan algún tiempo colaborando. A fin de reducir al mínimo las dificultades conexas es importante que la capacitación relacionada con el mantenimiento de la paz, especialmente en el caso de los oficiales, se base en normas comunes y en un plan de estudios común. Con sus recursos limitados, la Secretaría ha procurado fomentar esa estandarización. Se han creado programas de estudios destinados a personal de distintos niveles y se ha provisto a todos los Estados Miembros de un manual de capacitación. Pronto se concluirá la recopilación en forma de manual de los procedimientos y prácticas de las operaciones de las Naciones Unidas, así como del material de capacitación para la policía civil. Por otra parte, se está preparando un estudio de viabilidad para determinar el nivel actual de la capacitación y proponer medios para mejorarla, incluidos diversos métodos para cerciorarse de que se dé al personal civil y militar la instrucción especializada que necesita.

F. El principio del mando de las Naciones Unidas

25. Aunque el carácter internacional de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas complica la labor cotidiana sobre el terreno y lleva consigo cierta pérdida de eficiencia y economía, tal vez sea también su punto fuerte. El carácter multinacional garantiza que todos los participantes en esas operaciones desempeñarán el mandato que les ha confiado el Consejo de Seguridad de manera objetiva y equitativa y representarán la voluntad política del conjunto de la comunidad internacional y no algún interés partidista.

26. Por el mismo motivo, los miembros de una operación de mantenimiento de la paz deben estar bajo el mando operativo exclusivo de las Naciones Unidas durante el período de su asignación y no deben aceptar órdenes de ninguna institución ajena con respecto a sus funciones relacionadas con las Naciones Unidas. Por otra parte, para ser eficaz, una operación de las Naciones Unidas debe funcionar como un todo integrado. Teniendo en cuenta las barreras idiomáticas y las diferencias que existen en cuanto a la capacitación y los sistemas de organización, esto ya es bastante difícil de conseguir, pero no podrá conseguirse en absoluto si la operación se encuentra dividida por órdenes

contradictorias de autoridades distintas. Por este motivo, no puede permitirse que los comandantes de los contingentes reciban presiones de las autoridades nacionales para desviarse de las políticas de las Naciones Unidas ni que se nieguen a cumplir órdenes. La existencia de canales de comunicación independientes entre los comandantes y sus autoridades nacionales viola la unidad y la integridad de la misión.

27. Los gobiernos que aportan contingentes y personal de otro tipo a una operación tienen un interés natural y legítimo en asegurarse de que su personal se utiliza con la mayor eficacia posible, de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad, y sin estar expuesto a riesgos innecesarios. Análogamente, se formarán opiniones sobre la forma de proceder en una operación, especialmente cuando ésta se topa con dificultades. Por supuesto, el lugar en que los gobiernos pueden plantear esas cuestiones es la Sede de las Naciones Unidas y en algunos casos puede ser necesario que el Secretario General las señale a la atención del Consejo de Seguridad para que éste adopte una decisión. Por lo que respecta a la Secretaría, mis colegas y yo nos mantenemos constantemente en contacto, de manera oficial y oficiosa, con los gobiernos que aportan personal y haremos todo lo que sea necesario para continuar la práctica existente de estrecha cooperación y apoyo mutuo. La práctica reciente de que los miembros del Consejo asistan a reuniones de los países que aportan contingentes, adoptada con respecto a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) y a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II) es un paso hacia la formulación de mecanismos perfeccionados para una consulta eficaz.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARIA

28. En junio de 1993 (A/47/965-S/25944, párrs. 26 a 34) informé sobre las medidas iniciales adoptadas para reforzar el personal de la Secretaría que se ocupa directamente de las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto se ha logrado transfiriendo a un pequeño número de funcionarios de otras dependencias de la Secretaría a un núcleo de puestos reasignados provisionalmente al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, como medida temporal, utilizando personal militar aportado por algunos Estados Miembros a título de préstamo. Como señalé en ese informe, es preciso reforzar aún más el personal de la Secretaría, por lo que he presentado propuestas a la Asamblea General sobre un aumento en las secciones pertinentes del presupuesto ordinario para el bienio 1994-1995, así como en la cuenta de apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz. En su cuadragésimo octavo período de sesiones, la Asamblea General autorizó, en su resolución 48/226, de 23 de diciembre de 1993, 148 de los 199 puestos solicitados en relación con la cuenta de apoyo, durante un período de seis meses. La distribución autorizada de puestos es la siguiente:

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (sin incluir la División de Actividades sobre el Terreno)	42
División de Actividades sobre el Terreno (en adelante Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno)	64
División de Auditoría Interna	3
Departamento de Administración y Gestión	39

La Asamblea General también regularizó la situación de 8 puestos que se habían transferido al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 1993 y autorizó un nuevo puesto con cargo al presupuesto ordinario (de los 10 que se habían solicitado). Cabe esperar que, al examinar esta cuestión en la continuación de su período de sesiones, la Asamblea adopte las medidas necesarias para continuar reforzando la Secretaría de manera que pueda cumplir las tareas que se le asignan.

29. Es difícil sobreestimar la complejidad de la administración y la dirección ejecutiva de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización en todo el mundo. El número de personas que asisten al Secretario General en esta tarea siempre ha sido reducido, ya que otras dependencias de la Secretaría han aportado los conocimientos especializados y han brindado el apoyo necesario en el momento oportuno. Este enfoque dio buenos resultados cuando la actividad era reducida, pero en las actuales circunstancias sus limitaciones son evidentes.

30. Por consiguiente, durante el pasado año he adoptado varias medidas encaminadas a reforzar la capacidad de la Organización para planificar y administrar el número creciente de operaciones puestas en marcha por las Naciones Unidas. Se ha fortalecido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Asuntos Humanitarios. He creado un equipo de tareas sobre las operaciones de las Naciones Unidas, que será el principal instrumento de coordinación entre los departamentos y me presentará opciones y recomendaciones sobre cuestiones de política relativas a las operaciones sobre el terreno. Esas medidas y otras que se describen más adelante tienen un único propósito común, que es el de ayudarme a desempeñar mis tareas de manera eficaz, eficiente e integrada. El número cada vez mayor de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y su carácter cada vez más complejo han hecho esencial que los departamentos funcionen de manera integrada, bajo mi autoridad y control, pero con competencias distintas y claras, a fin de evitar la duplicación de actividades y la utilización poco económica de los recursos.

31. El Departamento de Asuntos Políticos es el brazo político del Secretario General en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la limitación y solución de conflictos dentro de los Estados. Como tal, me presta asesoramiento en materia de políticas en esos ámbitos y realiza funciones de análisis e investigación política. También tiene competencias ejecutivas en los ámbitos de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, incluso en negociaciones y otras actividades

diplomáticas. La labor de preparación y ejecución relacionada con todas esas funciones y competencias, en la medida en que se refieren a operaciones sobre el terreno, corresponde al Departamento, bajo mi dirección general.

32. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es el brazo ejecutivo del Secretario General para la gestión cotidiana de las operaciones de mantenimiento de la paz. Como tal, el Departamento constituye el principal conducto de comunicación entre la Sede de las Naciones Unidas y el personal que se encuentra sobre el terreno. Con todo, el Departamento de Asuntos Políticos (respecto de las cuestiones estrictamente políticas), el Departamento de Asuntos Humanitarios (respecto de las cuestiones de política humanitaria) y el Departamento de Administración y Gestión también mantienen contactos regulares con las operaciones sobre el terreno.

33. El Departamento de Asuntos Humanitarios tiene a su cargo la coordinación de las operaciones humanitarias, particularmente la función de tomar las disposiciones necesarias para la entrega puntual y eficaz de la asistencia por parte de las organizaciones de socorro del sistema de las Naciones Unidas. Como centro de coordinación del Secretario General para la asistencia humanitaria, sus competencias incluyen también la alerta temprana, las misiones de evaluación de necesidades, los llamamientos consolidados y la movilización de recursos, así como las negociaciones sobre el acceso a las poblaciones necesitadas. En las operaciones complejas más recientes, el Departamento ha nombrado un Coordinador de Asuntos Humanitarios, que desempeña su labor sobre el terreno bajo la autoridad del Representante Especial del Secretario General y mantiene un contacto directo con el Departamento de Asuntos Humanitarios. En algunos casos el Coordinador de Asuntos Humanitarios forma parte de algún organismo o programa, mientras que en otros casos se trata de una personalidad independiente.

34. Las funciones de mantenimiento de la paz requieren el apoyo de muchos elementos de la Secretaría. Así, la Oficina de Asuntos Jurídicos presta asesoramiento sobre los aspectos jurídicos de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluidos los acuerdos sobre el estatuto de las misiones concertados entre las Naciones Unidas y los países en cuyos territorios pueden establecerse misiones de mantenimiento de la paz. Los problemas de índole jurídica que surgen sobre el terreno también se remiten a la Oficina de Asuntos Jurídicos para obtener asesoramiento y orientación. El Departamento de Información Pública desempeña sus tareas relacionadas con el mantenimiento de la paz preparando y difundiendo información relativa a todas las operaciones nuevas o en curso y diseñando y ejecutando programas de información pública en las zonas de las misiones.

35. Para lograr una integración de las competencias de dirección y prestación de apoyo a las operaciones sobre el terreno, la División de Operaciones sobre el Terreno, que presta apoyo administrativo y logístico a las operaciones de las Naciones Unidas, se ha trasladado del Departamento de Administración y Gestión al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La integración de la División en ese Departamento reforzará la capacidad de las Naciones Unidas para planificar y administrar las operaciones sobre el terreno. Se están haciendo

ajustes que permitirán una clara distribución de responsabilidades entre el Departamento de Administración y Gestión y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para lograr una mayor eficacia y una rendición de cuentas apropiada. A este respecto, se ha reafirmado la competencia del Contralor en la formulación y presentación de presupuestos. Además, su oficina se ha hecho cargo de las actividades de contabilidad institucional con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz. Según convenga, se efectuarán ajustes similares en otros ámbitos.

36. Un objetivo importante de los cambios estructurales que he iniciado en la Secretaría es aumentar la capacidad para planificar operaciones de mantenimiento de la paz. En consecuencia, en mis propuestas a la Asamblea General (A/48/6 (secc. 4)), se contempla el establecimiento de una Sección de Planificación dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Sección se encargará de elaborar planes que aborden integradamente los diversos aspectos de una operación. Con este propósito, mantendrá una estrecha cooperación con otros departamentos y oficinas. Esa cooperación entre las dependencias funcionales de las Naciones Unidas es especialmente importante en las operaciones complejas y multidimensionales. Se procurará también nombrar cuanto antes al personal civil y militar superior de modo que pueda participar en la planificación de la operación que ejecutará sobre el terreno. Determinados funcionarios de la Sección de Planificación formarán parte de las misiones técnicas que se envíen antes de establecer una operación dada y, en la medida de lo posible, participarán también en la etapa inicial del establecimiento sobre el terreno de la operación que hayan planificado.

37. Una de las primeras tareas de la Sección de Planificación será racionalizar y normalizar el proceso de planificación en la medida de lo posible. La División de Operaciones sobre el Terreno ha realizado una tarea útil sobre el tema en su esfera de competencia. Será necesario ampliar esta labor. Por ejemplo, una variable importante en toda labor de planificación que emprenda la Secretaría son las normas de equipamiento de las unidades y el personal al ser suministrados éstos por los Estados Miembros. Confío en que los Estados Miembros se pondrán en comunicación con la Secretaría y cooperarán con ella a fin de facilitar su tarea de prestar apoyo al personal sobre el terreno empleando normas comunes para todos.

38. En el marco del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una Sala de Situación ha venido funcionando 24 horas al día durante varios meses, con personal constituido principalmente por oficiales militares aportados por Estados Miembros, sin costo alguno para la Organización, para mejorar y ampliar las comunicaciones con las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. La Sala de Situación también presta asistencia a otros departamentos y al Coordinador de Asuntos de Seguridad en el cumplimiento de sus funciones sobre el terreno. En mi propuesta a la Asamblea General se contemplaba que la Sala de Situación se convirtiera en una dependencia permanente, que abarcara todas las operaciones de mantenimiento de la paz del mundo. De los 20 puestos propuestos, la Asamblea General, en su resolución 48/226, autorizó 15 (1 P-5, 5 P-4, 4 P-3 y 5 del cuadro de servicios generales), que se financiarán con cargo a la cuenta

de apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz hasta que se vuelva a examinar la cuestión en la continuación del período de sesiones de la Asamblea.

39. Soy consciente de la necesidad de mantener informados de lo que sucede sobre el terreno a los gobiernos que aportan tropas o personal de otro tipo a una operación. Mi personal y yo mismo hemos procurado satisfacer esa necesidad mediante reuniones y sesiones informativas periódicas. Además, en mis propuestas a la Asamblea General se contemplaba el establecimiento en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de un centro de coordinación encargado de prestar asistencia a las misiones permanentes en sus tratos con la Secretaría respecto de cuestiones relativas al mantenimiento de la paz. Ello permitirá atender a las peticiones de los Estados Miembros, particularmente de los que aportan contingentes, así como a la recomendación de la Asamblea General en su resolución 47/71, de 14 de diciembre de 1992.

Contratación de personal civil

40. Al comienzo de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el componente civil estaba integrado por personas contratadas con ese propósito concreto y a menudo su servicio en las Naciones Unidas se limitaba a las operaciones sobre el terreno. Con el aumento del número y la complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el círculo de personal de las Naciones Unidas del que se tomaba el componente civil se amplió de manera que incluía funcionarios ordinarios de las Naciones Unidas destacados a misiones de este tipo. Con el gran impulso que experimentó el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz en los últimos años, esta fuente de empleados civiles resultó ser insuficiente para suministrar la cantidad de personal y el tipo de especializaciones que se necesitaban.

41. Había que encontrar con urgencia otras soluciones. La contratación externa era demasiado lenta para responder a esa necesidad, debido tanto a que no existía ninguna lista de candidatos preseleccionados con las aptitudes necesarias y dispuestos a cumplir esas misiones como al tiempo que requería seleccionar y desplegar personal de este tipo con arreglo a los procedimientos ordinarios de contratación de las Naciones Unidas para lo que constituían esencialmente necesidades especializadas a corto plazo.

42. Se ha procurado hacer frente a ambos problemas. La lista de candidatos externos para ser asignados a misiones contiene ahora más de 5.000 nombres y de esta forma es posible una rápida identificación de personas con las aptitudes necesarias. En segundo lugar, la Secretaría ha llevado a cabo y ha presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones una importante revisión de la serie 300 del Reglamento del Personal, relativa a la contratación por períodos breves (A/C.5/48/37 y ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5). El propósito principal de esta revisión es permitir a las Naciones Unidas adaptar sus procesos de contratación por períodos breves a la situación y a las necesidades concretas y a la situación de las misiones de mantenimiento de la paz, a fin de poder identificar, contratar, desplegar y retirar con rapidez y eficacia el personal civil necesario para esas misiones. Está previsto que la Asamblea General examine este tema en la continuación de su período de sesiones.

43. No obstante, para garantizar la oportuna dotación de personal de las misiones, particularmente en relación con necesidades especializadas que no pueden satisfacerse con facilidad dentro de las Naciones Unidas ni mediante la contratación directa, ha habido que encontrar fuentes adicionales y adoptar medidas especiales.

44. El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas ha resultado ser un alivio valioso para hacer frente a esta situación en primera instancia. Por otra parte, he pedido oficialmente a los Estados Miembros que consideren la posibilidad de suministrar personal para las operaciones de mantenimiento de la paz. Algunas de estas personas ya prestan servicios sobre el terreno. Se han formulado directrices para el envío de esas personas a misiones (A/45/502, párrs. 11 a 17). Lo que se propone es que las Naciones Unidas y determinados Estados Miembros intercambien memorandos de entendimiento en que se detallen la determinación de necesidades, las condiciones de servicio de esas personas y las obligaciones del gobierno que las suministra y de las Naciones Unidas. Se ha llegado a acuerdos de este tipo con dos Estados Miembros con respecto al préstamo de personal a la ONUSOM II para un período de hasta seis meses. Se está procurando concertar acuerdos similares con otros gobiernos.

45. Por último, para hacer frente a situaciones de escasez persistente, he iniciado un proyecto piloto en la UNPROFOR que permita obtener, mediante contratos comerciales, los servicios de personal civil de apoyo, especialmente en las esferas técnicas y de oficios especializados. Este proyecto, iniciado en noviembre de 1992, se ha supervisado y evaluado cuidadosamente. Ha resultado ser un medio eficaz y competitivo de garantizar la realización de ciertas funciones cuando los métodos normales de asignación o de contratación de personal resultan insuficientes para satisfacer las necesidades a tiempo. Esta cuestión se analiza más detalladamente en mi informe relativo al empleo de personal civil en las operaciones de mantenimiento de la paz (A/48/707).

V. ASPECTOS PRESUPUESTARIOS Y FINANCIEROS

A. La crisis de dinero en efectivo

46. El costo de las operaciones de mantenimiento de la paz es un gasto de la Organización que deben sufragar los Estados Miembros mediante el pago de cuotas prorrateadas. En virtud del Artículo 17 de la Carta, el pago de la totalidad de las cuotas decididas y prorrateadas por la Asamblea General constituye una obligación jurídica internacional incondicional para todos los Estados Miembros y no simplemente un compromiso de carácter político o voluntario. En la actualidad hay dos operaciones de mantenimiento de la paz financiadas con cargo al presupuesto ordinario, mientras que otras 15 se financian con cargo a cuentas especiales a cada una de las cuales los Estados Miembros aportan cuotas prorrateadas. El prorrateo de estas cuotas se hace a lo largo del año, según cual sea el período del mandato de la operación y con arreglo a las resoluciones de la Asamblea General relativas a su financiación.

47. Los Estados Miembros deben pagar sus cuotas íntegramente en un plazo de 30 días a partir de la fecha del prorrateo, pero en los últimos años la Organización ha recibido en promedio únicamente el 45% de esas cuotas dentro de los primeros 90 días y sólo el 68% dentro de los primeros 180 días. Al 31 de diciembre de 1993, el total de las cuotas pendientes de pago de los Estados Miembros ascendía a 1.501,4 millones de dólares, de los cuales 488,2 millones correspondían al presupuesto ordinario y 1.013,2 millones a las operaciones de mantenimiento de la paz. La magnitud de las sumas pendientes de pago para financiar las operaciones de mantenimiento de la paz ha hecho que la Organización, para seguir llevándolas adelante, haya debido recurrir a préstamos internos y haya tenido que aplazar el pago de los reembolsos que deben hacerse a los Estados Miembros que aportan equipo y personal a las operaciones de mantenimiento de la paz. Como resultado de ello, al 31 de diciembre de 1993, la Organización debía 334,8 millones de dólares a 61 Estados Miembros. De hecho, es comprensible que algunos de ellos hayan manifestado que se si la Organización no puede reembolsar sus gastos con rapidez tendrán que dejar de aportar contingentes a las operaciones de las Naciones Unidas.

48. Se han aducido diversas razones para explicar por qué los Estados Miembros están en mora. La que se cita con mayor frecuencia es que los prorrateos de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz se producen en momentos distintos del año que no coinciden con los ciclos presupuestarios nacionales. Estas dificultades podrían reducirse como se indica a continuación: a) aumentando el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz de manera de atender mejor a las necesidades de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, idea que se analiza más adelante; y b) logrando que los distintos Estados Miembros establecieran sus propias reservas para financiar los prorrateos imprevistos de cuotas para el mantenimiento de la paz. Cabe señalar, no obstante, que muchos Estados Miembros están en mora no sólo respecto de las cuotas para las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz sino también de las correspondientes a operaciones que han existido durante años con presupuestos bastante estables.

B. Preparación de presupuestos para nuevas operaciones

49. En general se reconoce que los métodos existentes para formular y aprobar los presupuestos para las operaciones de mantenimiento de la paz necesitan ser simplificados. En vista del aumento del número y del alcance de las operaciones de mantenimiento de la paz y del consiguiente aumento del monto y la frecuencia de los prorrateos, es necesario pasar revista a todo el proceso.

50. Se necesitan cambios de procedimiento a) para reducir el intervalo entre el establecimiento de las nuevas misiones por el Consejo de Seguridad y la preparación y presentación de las estimaciones de gastos a la Asamblea General; b) para reducir la frecuencia de las presentaciones presupuestarias y de su examen por los órganos legislativos; y c) para reducir la frecuencia de los prorrateos de cuotas entre los Estados Miembros.

51. En la actualidad, una vez que el Consejo de Seguridad ha decidido establecer una nueva misión, el Secretario General puede pedir la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto para contraer obligaciones hasta por 10 millones de dólares conforme a lo dispuesto en la resolución pertinente de la Asamblea General relativa a gastos imprevistos y extraordinarios. En algunos casos, esta autoridad no basta para iniciar la operación de que se trata. Por otra parte, se trata únicamente de una autorización para hacer gastos, por lo que no se prevén los gastos de iniciación de la operación, como compra de equipo, sueldos y otros gastos inmediatos, que a veces se necesitan varios meses antes de que comience el proceso oficial de prorrateo. La necesidad de simplificar la formulación y aprobación de los presupuestos y, a su vez, de asignar a tiempo a los Estados Miembros las cuotas para las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz es crítica para que se pueda desplegar personal, comprar el equipo necesario y contraer arreglos contractuales de prestación de servicios con la rapidez requerida.

52. A fin de proporcionar un nivel de financiación suficiente para cubrir los gastos inmediatos de iniciación de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz establecidas por el Consejo de Seguridad, se propone que la Asamblea General apruebe la posibilidad de que se prorratee entre los Estados Miembros un tercio de la suma total incluida en el cálculo de consecuencias financieras presentado al Consejo de Seguridad. Un presupuesto más detallado, en el que se indicarían las necesidades efectivas de la operación, se presentaría a la Asamblea General en un plazo establecido (véase el documento A/48/565).

C. El Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz

53. El elemento que complementa la propuesta consignada más arriba es el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, autorizado por la Asamblea General, en su resolución 47/217, de 23 de diciembre de 1992, con un nivel de 150 millones de dólares. El nivel actual de las operaciones justifica aumentar el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz; se propone una suma de 800 millones de dólares, equivalente a aproximadamente los gastos de cuatro meses del presupuesto anual proyectado para el mantenimiento de la paz en 1993. El Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz funcionaría con la flexibilidad necesaria para atender a las necesidades de corriente de efectivo de las operaciones de mantenimiento de la paz en espera de la recaudación de las cuotas. El Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz tiene por objeto aumentar la capacidad de la Organización para responder a las crisis, pero de hecho hasta ahora se ha utilizado primordialmente para mantener en funcionamiento las operaciones de mantenimiento de la paz ya existentes. Es evidente que toda reserva, por cuantiosa que sea, se agotará pronto si los Estados Miembros siguen demorando en pagar íntegra y puntualmente las cuotas que se les fijan.

54. También se necesita una cantidad limitada de reserva de equipo y suministros básicos, cuya disponibilidad es fundamental para que las nuevas operaciones comiencen a funcionar y sean autosuficientes sin demora. El 30 de octubre de 1990 se presentó a la Asamblea General un informe sobre la viabilidad

y eficacia en función del costo de una reserva de equipo y suministros (A/45/493/Add.1), tras lo cual la Asamblea aprobó la resolución 45/258, de 3 de mayo de 1991, en que coincidió con las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/45/801) de que el Secretario General debía estudiar todas las posibilidades para adquirir el equipo necesario mediante contribuciones voluntarias. Se estableció un fondo fiduciario con una meta de 15 millones de dólares; las contribuciones recibidas hasta ahora por este fondo ascienden tan sólo a 40.000 dólares. En el informe antes mencionado aparecía una lista revisada de los artículos de que debía haber reservas para el despliegue inicial de las nuevas misiones de observación y, además, se exponía el concepto de la gestión de dichas existencias. Aunque esas necesidades y justificaciones siguen siendo válidas, la planificación actual se basa en un enfoque más modular que permite el despliegue simultáneo de varias misiones nuevas de distinta envergadura y mandato.

D. Presupuestación para las misiones en curso

55. En lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz ya en curso, los ciclos financieros de la mayoría de las misiones no coinciden entre sí, ya que dependen de los mandatos que aprueba el Consejo de Seguridad. Aunque la mayoría de los mandatos son por períodos de seis meses, a veces se prorrogan por períodos más breves. Cada vez que se renueva un mandato, se solicita una autoridad financiera concreta por conducto de la Comisión Consultiva, lo que hace necesario preparar un informe de ejecución respecto del período más reciente y estimaciones de gastos para el nuevo período del mandato. Habida cuenta del período de seis meses que suele transcurrir entre las prórrogas de los mandatos, no es posible preparar informes de ejecución significativos, ya que, al comienzo de su elaboración, en los registros contables se dispone, como máximo, de datos fidedignos de gastos respecto de tres meses. Además, se fijan cuotas para los Estados Miembros cada vez que se autoriza la prórroga de un mandato. En algunos casos, durante un año dado, se han tenido que hacer varios prorrateos para una sola operación.

56. Para simplificar el proceso presupuestario y reducir el número de prorrateos, propongo que el período presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz se desvincule de los períodos del mandato. Como norma, para todas las misiones en curso en que se haya alcanzado una estabilidad de funcionamiento deberían prepararse presupuestos anuales a un nivel de mantenimiento. Ello permitiría presentar la sección de estimaciones de gastos para todas esas misiones en un presupuesto consolidado único. Para preparar presupuestos consolidados es indispensable contar con un marco cronológico común. El presupuesto se presentaría a la Asamblea General en su período ordinario de sesiones de modo que se aprobaran las necesidades del año subsiguiente. La autoridad para incurrir en gastos se solicitaría anualmente a fin de proporcionar a la Secretaría una base apropiada de actuación. Las cuotas que se fijaran a los Estados Miembros estarían sujetas a la renovación del mandato de cada operación por el Consejo de Seguridad y a los demás requisitos que estipulara la Asamblea General. En lo relativo a las operaciones que no hayan alcanzado un nivel de funcionamiento estable, en mis informes a la

Asamblea continuarán figurando las estimaciones de gastos correspondientes al período del mandato más reciente y, con posterioridad a éste, a las necesidades mensuales de funcionamiento.

57. En el presupuesto consolidado podrían incluirse fondos para imprevistos en caso de que se ampliaran las misiones existentes. Las sumas que no se utilizaran durante un año civil podrían acreditarse a los Estados Miembros como parte de sus cuotas del año siguiente.

58. La reforma del proceso presupuestario debería incluir un cálculo de costos estandarizado de las partidas que figuran en la mayoría de los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz. La Secretaría preparará un manual de costos estandarizados, que se actualizará periódicamente, en el que figurarán los costos estandarizados del mayor número de artículos posible conjuntamente con breves especificaciones técnicas. En el manual figurará también una serie de descripciones de puestos estándar para el personal civil y un cuadro en el que se indicarán las proporciones normales de vehículos, computadoras y otro tipo de equipo según la magnitud de los diversos componentes de los programas.

59. En el análisis de la estandarización de los costos se examinarán también maneras de simplificar los procedimientos para reembolsar a los gobiernos el costo de los equipos de propiedad de los contingentes. También se examinará la estandarización de las indemnizaciones por muerte e invalidez. De esas cuestiones tratará un informe más detallado que se presentará a la Asamblea General en cumplimiento de su resolución 47/218 B, de 14 de septiembre de 1993.

VI. OBSERVACIONES

60. La declaración del Consejo de Seguridad del 28 de mayo de 1993 (S/25859) se hizo después de casi cinco años de una expansión sin precedentes de las tareas de establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz de la Organización. Al pedir nuevas medidas más resueltas para aumentar la capacidad de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz, la declaración del Consejo refleja el optimismo generado por esa expansión. Este clima positivo también se pone de manifiesto en el apoyo que los Estados Miembros han prestado a esas actividades de la Organización y en el círculo muy ampliado de Estados que participan activamente en ellas proporcionando, en un grado sin precedentes, personal, equipo y otros servicios. En el presente informe he esbozado el papel decisivo que desempeñan los Estados Miembros en el mantenimiento de la paz y he formulado algunas sugerencias para reforzarlo aún más. Deseo manifestar mi profundo reconocimiento por el constante estímulo y apoyo que los Estados Miembros me han brindado en el cumplimiento de mis obligaciones.

61. Lamentablemente, no se ha demostrado el mismo nivel de apoyo en el pago de las cuotas prorrateadas entre los Estados Miembros para sufragar los gastos de mantenimiento de la paz de la Organización. Hace más de un año observé que se había abierto un abismo entre las tareas encomendadas a la Organización y los medios financieros que se le proporcionaban (A/47/277-S/24111, párr. 69). Hoy este abismo es más profundo que nunca.

62. Me inquieta el hecho de que la mayoría de Estados Miembros no cumplan de manera puntual sus obligaciones financieras respecto del mantenimiento de la paz. Me preocupa especialmente que a menudo se establezca una operación de mantenimiento de la paz, se apruebe su presupuesto y tal vez incluso se aporten contingentes pero no se proporcionen los medios financieros necesarios durante largos períodos. Sin embargo, esto es lo que sucede habitualmente y, por supuesto, provoca demoras y arreglos provisionales, cuyo resultado es la ineficiencia y, muy a menudo, el aumento de los costos. En el presente informe he formulado propuestas cuyo propósito es mejorar el proceso presupuestario en lo relativo a las operaciones de mantenimiento de la paz y responder a los requisitos de los gobiernos. No obstante, deseo subrayar que ninguna de esas propuestas tendrá mucho efecto a menos que se pongan a disposición de la Organización los medios financieros que necesita para funcionar.

63. Como se ha indicado anteriormente, varios Estados Miembros han experimentado dificultades para dotar a sus tropas del equipo que necesitan para desempeñar su labor. Frente a la aguda necesidad de tropas, la Organización se ha visto obligada a encontrar fuentes de equipo y a tomar disposiciones para su despliegue, lo cual ha provocado demoras y gastos adicionales. No creo que corresponda a las Naciones Unidas asumir una tarea, para la cual no están capacitadas en la actualidad, como es la de facilitar equipo esencial a las tropas que se le han proporcionado; las consecuencias administrativas y financieras son prohibitivas, por no mencionar las consideraciones de eficacia. Los contingentes asignados para prestar servicios en operaciones de las Naciones Unidas deben estar en plenas condiciones de actuar a su llegada a la zona de la operación. Esta debe seguir siendo responsabilidad de cada Estado Miembro.

64. Al mismo tiempo, los gobiernos que aportan tropas u otro personal para prestar servicios en operaciones de las Naciones Unidas tienen derecho a esperar un reembolso puntual de la Organización. Desgraciadamente, esto no ha sido siempre posible debido al déficit de las cuotas prorrateadas. Por consiguiente, a varios Estados Miembros les resulta difícil participar en operaciones de mantenimiento de la paz. Me preocupa este hecho, no sólo porque el impago de las cuotas limita la capacidad de acción de la Organización, sino también porque erosiona el fundamento mismo de la Organización, que es el compromiso entre los Estados Miembros de unir sus fuerzas y adoptar medidas colectivas para mantener la paz y la seguridad internacionales.

65. Soy consciente de las preocupaciones de los Estados Miembros, especialmente de los que aportan tropas y personal civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, acerca del nivel de orientación y apoyo que las operaciones sobre el terreno reciben de la Sede de las Naciones Unidas. Comparto la opinión generalizada de que las dependencias de la Secretaría que participan directamente en las actividades de mantenimiento de la paz deben reforzarse considerablemente, con lo que se otorgará a la Organización la capacidad de dirigir y apoyar sus operaciones de mantenimiento de la paz las 24 horas del día en todo el mundo.

66. Por motivos de eficacia y economía no he aceptado la sugerencia de establecer en la Secretaría un gran núcleo de personal con capacidad sobrante

para atender cargas máximas de trabajo que pudieran surgir en el futuro. Al contrario, he optado por una dotación de personal más bien modesta en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en conjunción con una división del trabajo apropiada con otros departamentos. La Asamblea General ha estudiado las consecuencias presupuestarias de mis propuestas al respecto y ha proporcionado una parte de los medios necesarios. Confío en que, tras un examen más detallado, la Asamblea haga posible su plena aplicación.

67. Soy consciente de que el optimismo que prevalecía hace un año se ha atenuado como consecuencia de las dificultades con que se ha topado sobre el terreno, especialmente en Somalia y en la ex Yugoslavia. Sin embargo, hay que tener presente que las cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales que se someten a las Naciones Unidas suelen ser complejas, de larga data y, por consiguiente, muy difíciles de resolver. Por tanto, es realista considerar que en las actividades de mantenimiento de la paz existe la posibilidad de experimentar reveses o incluso fracasos. Con todo, cuando se sufren reveses y aumentan las dificultades, las operaciones de las Naciones Unidas se vuelven políticamente vulnerables, al igual que la credibilidad de la propia Organización. Cuando esto sucede, es esencial que en la búsqueda de una respuesta a los problemas del momento se tengan muy presentes los objetivos de la Organización.

68. En la actualidad, las Naciones Unidas mantienen sobre el terreno 17 operaciones de mantenimiento de la paz y varias misiones políticas de otro tipo. Tras cinco años de crecimiento exponencial, sería conveniente permitir cierto grado de consolidación. No obstante, la Organización responde a las situaciones a medida que se van produciendo y es probable que sus actividades en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales permanezcan a un nivel relativamente alto. Es posible afirmar que, en el campo del mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas han abarcado más de lo que podían manejar y yo mismo he tenido la impresión de que la Organización sufre los efectos de unas expectativas exageradas. Es inevitable que en algunos casos se hayan producido decepciones. No obstante, la respuesta a esa situación no puede ser una prudencia excesiva ni la retirada a un estado de inacción. Las Naciones Unidas se crearon con el propósito de construir un orden internacional pacífico y deben perseguir este objetivo con paciencia y perseverancia para cumplir las obligaciones y las promesas consagradas en la Carta.