



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
29 de junio de 2022  
Español  
Original: inglés

### Las transiciones en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

#### Informe del Secretario General

##### *Resumen*

En el presente informe, preparado en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 14 de la resolución [2594 \(2021\)](#) del Consejo de Seguridad, se ofrece información actualizada sobre el estado de transiciones recientes o en marcha en todas las operaciones de paz pertinentes de las Naciones Unidas, en particular en la República Democrática del Congo, Haití, Guinea-Bissau y el Sudán. En el informe también se señalan tendencias y problemas comunes que han surgido en múltiples transiciones.

Las transiciones de las Naciones Unidas suelen tener lugar en contextos caracterizados por dinámicas políticas complejas y situaciones difíciles prolongadas en el ámbito humanitario, del desarrollo y la paz y la seguridad, que probablemente persistan más allá de la retirada de las misiones. A pesar de que durante la retirada de las misiones y una vez estas concluidas se requiere un compromiso político sostenido para satisfacer prioridades claves de la consolidación de la paz, a menudo las transiciones se caracterizan por una disminución de la capacidad de las Naciones Unidas. Por consiguiente, la elaboración de estrategias políticas inclusivas que involucren a un amplio grupo de partes interesadas en torno a una visión común de las prioridades de consolidación de la paz en la fase posterior a la misión es fundamental para el éxito de los procesos de transición. Una planificación proactiva e integrada es, por tanto, vital para lograr transiciones oportunas y con visión de futuro. Las transiciones de las Naciones Unidas no deben entenderse como procesos lineales centrados en el traspaso de responsabilidades por una operación de paz en retirada, sino que deben considerarse como un reposicionamiento estratégico de la presencia de las Naciones Unidas en apoyo del país anfitrión y los asociados locales. El liderazgo y la apropiación nacionales revisten una importancia fundamental; por tanto, la planificación de la transición debe estar estrechamente armonizada con los planes y las estrategias nacionales de desarrollo y debe centrarse en la más pronta interacción con las partes interesadas nacionales, haciendo especial hincapié en el fortalecimiento de la capacidad en las esferas que serán asumidas por las instituciones del Gobierno del país anfitrión.

La caída en picada de la financiación que suele seguir a la retirada de una operación de paz representa un considerable riesgo para los países anfitriones en su camino hacia el desarrollo sostenible. En un clima de escasez de recursos, es esencial



que se preste más apoyo a las autoridades nacionales en la elaboración y ejecución de estrategias de financiación a largo plazo.

La experiencia de transiciones recientes y en marcha demuestra ampliamente la necesidad de mejorar la planificación y dotar de recursos adecuados a las transiciones, así como la necesidad de considerar las implicaciones para el período posterior al mandato para que se puedan preservar logros que han costado tanto esfuerzo en los mandatos de las operaciones de paz y que los países que las acogen se puedan apoyar sobre bases sostenibles en su camino hacia la paz y la prosperidad duraderas.

## I. Introducción

1. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que engloban tanto operaciones de mantenimiento de la paz como misiones políticas especiales, suelen desplegarse por periodos de tiempo limitados para llevar a cabo un conjunto definido de tareas. Como se describe en la resolución [2594 \(2021\)](#) del Consejo de Seguridad, las transiciones de operaciones de paz se conciben como un proceso estratégico que avance hacia una reconfiguración de la estrategia, la huella y la capacidad de las Naciones Unidas de tal manera que apoye los objetivos de consolidación de la paz y el desarrollo de una paz sostenible y refuerce la implicación nacional. Ese proceso se basa en el contexto operacional y en las prioridades y necesidades nacionales del Estado anfitrión y su población, y comprende el diálogo con las comunidades locales y la sociedad civil, con la participación plena, igualitaria y efectiva de las mujeres y la inclusión de los jóvenes. La capacidad de las Naciones Unidas para promover la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible después de una transición se ve considerablemente afectada por la forma en que la presencia reconfigurada de las Naciones Unidas se prepara para hacer frente a los desafíos restantes en materia de consolidación de la paz y por la forma en que, en su caso, se planifica y gestiona el cierre de las misiones. Si se gestionan bien, las transiciones de las Naciones Unidas pueden reorientar eficazmente la estrategia y la huella de las Naciones Unidas para apoyar a los países que salen de un conflicto violento. Si son mal planificadas, las transiciones de las Naciones Unidas conllevan el riesgo de poner en peligro logros alcanzados con tanto esfuerzo y de dificultar la prevención de la reanudación de la violencia. En el presente informe se examinan transiciones recientes y en marcha que implican la planificación o la ejecución activas de una reducción, reconfiguración o retirada sustantivas de operaciones de paz de las Naciones Unidas.

2. En los últimos diez años se produjo la retirada de varias operaciones de paz de las Naciones Unidas y se establecieron misiones de relevo como parte de la transición en varios países. Al momento de publicarse el presente informe, el Consejo de Seguridad había solicitado a todas las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz restantes que iniciaran o intensificaran su planificación de la transición. Los procesos de transición de las Naciones Unidas suelen tener lugar en contextos caracterizados por dinámicas políticas complejas y situaciones difíciles prolongadas en el ámbito humanitario, de los derechos humanos, del desarrollo y de la paz y la seguridad, que probablemente persistan más allá de la retirada de las misiones.

3. La actual enfermedad por coronavirus (COVID-19) continúa afectando a las sociedades de todo el mundo y ha causado estragos en la salud pública y el bienestar socioeconómico de muchos países, en un contexto caracterizado por grandes disparidades de género en el impacto de la pandemia. Ello es especialmente cierto en Estados afectados por conflictos, donde las respuestas a la pandemia se ven a menudo adversamente afectadas por la fragmentación de la autoridad, la violencia política e intercomunitaria, la poca capacidad del Estado y altos niveles de desplazamiento. Muchos países que acogen operaciones de paz se verán gravemente afectados durante años por las repercusiones socioeconómicas de la pandemia, lo que redundará en que la aplicación de un enfoque de las transiciones de las Naciones Unidas más proactivo, e integrado y con visión de futuro y que responda a las cuestiones de género se convierta en un factor todavía más importante para consolidar una paz inclusiva y duradera.

## **Evolución del enfoque de las Naciones Unidas sobre las transiciones**

4. Las transiciones son procesos complejos e intrínsecamente políticos que presentan elevados riesgos, pero también oportunidades, y que requieren respuestas coordinadas de todo el sistema para mitigar las posibles consecuencias negativas y ayudar a las autoridades del país anfitrión a avanzar en la consecución de sus objetivos de consolidación de la paz. Más que como procesos lineales que implican el traspaso de las tareas encomendadas por una operación de paz, la manera más apropiada de comprender las transiciones de las Naciones Unidas es concibiéndolas como un reposicionamiento estratégico de la presencia de las Naciones Unidas para prestar un mejor apoyo a los interesados nacionales.

5. En los últimos diez años, las Naciones Unidas han adoptado un enfoque más sistemático en sus procesos de transición, a medida que aminoraba el ritmo de crecimiento del número de operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas y se cerraban misiones. En 2013, las Naciones Unidas adoptaron una serie de políticas en materia de transición y de evaluación y planificación integradas. En esas políticas se enumeraban los principios rectores, se establecía una división de responsabilidades entre las partes interesadas en la Sede y en los países y se determinaban cuáles eran los elementos necesarios de los procesos de planificación. Entretanto, el Consejo de Seguridad comenzó a solicitar sistemáticamente a la Secretaría que elaborara estrategias de salida para misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz y para determinadas misiones políticas especiales mucho antes de la fase de reducción, que se sumasen a la práctica existente de solicitar a la Secretaría que elaborara puntos de referencia para mostrar los avances en la ejecución de los mandatos de las misiones. El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, en su informe de 2015 (véase [A/70/95-S/205/446](#)), observó que se podría hacer más para facilitar una transición más fluida entre las diferentes fases de las misiones, tanto en lo que respecta a la secuencia de los mandatos de las misiones como al cambio entre los diferentes tipos de configuraciones en todo el espectro de las operaciones de paz, tanto de misiones de mantenimiento de la paz como de misiones políticas especiales.

6. Con arreglo al enfoque que aplican actualmente, y que se basa en la directriz de planificación del Secretario General para el desarrollo de procesos de transición de las Naciones Unidas sistemáticos y coherentes, las Naciones Unidas distinguen entre la planificación anticipada de la transición y la fase de la transición activa. La planificación anticipada de la transición, que se centra en la elaboración de una hoja de ruta para la transición, tiene lugar mucho antes de que una misión se prepare para su reducción y reconfiguración. En cambio, la fase de la transición activa comienza aproximadamente 24 meses antes de la probable retirada o reconfiguración de una operación de paz. Esa fase implica la articulación de planes de transición detallados que abarcan los pasos necesarios para la retirada programática y operacional de una operación de paz, ayudan a guiar la finalización de las tareas encomendadas y movilizan recursos para las actividades de consolidación de la paz a lo largo del período de transición, que se extiende más allá del final del mandato de una misión.

7. Las Naciones Unidas han establecido varios mecanismos que se han revelado valiosos para apoyar las transiciones. Desde 2014, el Proyecto de las Naciones Unidas para las Transiciones —que es una asociación entre la Oficina de Coordinación del Desarrollo, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, el Departamento de Operaciones de Paz y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— ha prestado apoyo directo a los procesos de transición para que se planifiquen y gestionen de forma proactiva, integrada y con visión de futuro. Desde 2017, el Departamento de Operaciones de Paz, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el PNUD han trabajado en la elaboración de una metodología de análisis de conflictos

con perspectiva de género para apoyar la planificación de las transiciones. En 2021, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz también incorporó la perspectiva de género en el diseño de los estudios sobre experiencias adquiridas y materiales de orientación. Las nuevas estructuras y arreglos orgánicos establecidos mediante las reformas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la arquitectura de paz y seguridad y el marco de gestión de la Secretaría también han mejorado la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para planificar y llevar a cabo transiciones. Revisten particular importancia el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes, la introducción de los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, el establecimiento de una estructura regional única compartida entre el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz y la creación de capacidades específicas para la planificación operacional y para el apoyo a las situaciones de puesta en marcha, transición, reducción y liquidación dentro del Departamento de Apoyo Operacional. El Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho, establecido en 2012, también apoya la planificación e integración de estrategias y programas en las actividades relacionadas con el estado de derecho en todo el sistema de las Naciones Unidas.

## II. Situación de las transiciones desde septiembre de 2019

8. En los 24 meses anteriores a la aprobación de la resolución [2594 \(2021\)](#), habían concluido los mandatos de tres operaciones de paz: la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS) y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). En Haití y el Sudán, se establecieron nuevas misiones políticas especiales, a saber: la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH) y la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS), de manera simultánea con la reducción de operaciones de mantenimiento de la paz, como parte de la reconfiguración de las presencias de las Naciones Unidas.

### Haití

9. El Consejo de Seguridad, en su resolución [2466 \(2019\)](#), decidió que el mandato de la MINUJUSTH —que es a su vez una presencia de relevo de la anterior y considerablemente más grande Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)— concluiría el 15 de octubre de 2019. El Consejo solicitó al Secretario General que iniciara la planificación de una “presencia integrada adecuada del sistema de las Naciones Unidas en Haití” que se establecería a partir del 16 de octubre de 2019. En su resolución [2476 \(2019\)](#), el Consejo decidió que la presencia sucesora, la BINUH, adoptara la forma de una misión política especial que centrara sus esfuerzos en la prestación de servicios de asesoramiento y buenos oficios y que trabajara de forma integrada con el equipo de las Naciones Unidas en el país, que asumiría la función programática y de asistencia técnica de la MINUJUSTH.

10. Si bien la MINUJUSTH operaba con arreglo a una estrategia de salida de dos años, la transición de la MINUJUSTH a la BINUH tropezó con algunas dificultades, al producirse en un contexto de sucesivas oleadas de disturbios que se iniciaron en julio de 2018 por causa de factores como la escasez de combustible, la corrupción y la elevada inflación, los cuales se vieron exacerbados por la inestabilidad política y la violencia de las bandas. La transición de las Naciones Unidas en Haití también fue la primera que siguió a las reformas en materia de gestión, paz y seguridad y desarrollo y, por consiguiente, sirvió de prueba de las nuevas estructuras y enfoques. A pesar de esos problemas contextuales, se mantuvo la continuidad operacional entre

las misiones y, en febrero de 2020, se aprobó un marco estratégico integrado que orienta las capacidades del sistema de las Naciones Unidas hacia la superación de obstáculos estructurales y multidimensionales en apoyo a los esfuerzos de Haití por lograr la estabilidad a largo plazo.

### **Guinea-Bissau**

11. Tras la finalización de una evaluación estratégica independiente de la UNIOGBIS, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución [2458 \(2019\)](#), puso en marcha la reducción gradual de la misión. La reducción comenzó con una fase electoral centrada en el apoyo a la celebración de elecciones legislativas y presidenciales en 2019. Le siguió una fase postelectoral, que incluyó el cierre de las oficinas regionales de la UNIOGBIS. El proceso concluyó con una fase de transición durante la cual las tareas de la misión se transfirieron al equipo de las Naciones Unidas en el país, a la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel y a asociados internacionales. La UNIOGBIS se dio por terminada el 31 de diciembre de 2020.

12. La fase de transición y el cierre definitivo de la UNIOGBIS ocurrieron en un entorno de elevadas tensiones políticas por la disputa de los resultados de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de diciembre de 2019 y un deterioro de la situación de seguridad y de derechos humanos en el país. Si bien se superó el estancamiento gracias a la intervención de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la situación política y de gobernanza siguió siendo frágil. Los problemas sociopolíticos y económicos del país se vieron agravados por el estallido de la pandemia de COVID-19. Para el 28 de febrero de 2021, la UNIOGBIS había concluido su mandato según lo previsto y ultimado sus actividades de liquidación en el país. El Gobierno hizo suyos un análisis común del conflicto y ocho prioridades para la consolidación de la paz en noviembre de 2020, lo que sentó las bases para la elaboración del marco de cooperación para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para Guinea-Bissau para 2022-2026, que incorpora las prioridades del país en lo que respecta a la consolidación de la paz y orienta su asociación con las Naciones Unidas con posterioridad a la UNIOGBIS. Las necesidades totales para la aplicación del Marco durante el período de cinco años se estiman en 540 millones de dólares, de los cuales queda un déficit de aproximadamente 321 millones.

### **Sudán**

13. En junio de 2018, el Presidente de la Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas presentaron un concepto y un plan de transición para la retirada de la UNAMID en un plazo de dos años (véase [S/2018/530](#)). Ese concepto comprendía el establecimiento de funciones de enlace con los estados, un mecanismo de todo el sistema que permitiera a la misión trabajar en estrecho contacto con el equipo de las Naciones Unidas en el país en relación con las prioridades conjuntas para reducir el riesgo de resurgimiento del conflicto. En Sudán, la decisión de efectuar la transición del mantenimiento de la paz fue resultado de un cambio fundamental en las circunstancias sobre el terreno: ya no existía en Darfur un conflicto militar generalizado entre fuerzas gubernamentales y agentes armados no estatales y, a pesar de los problemas de capacidad, el Gobierno de transición había dado muestras de su compromiso de asumir la plena responsabilidad de proteger a los civiles. Había quedado claro que los esfuerzos de las Naciones Unidas debían responder a la apropiación nacional y al imperativo posrevolucionario de apoyar la transición democrática. En consecuencia, en su resolución [2524 \(2020\)](#), el Consejo de Seguridad estableció la UNITAMS, una misión política especial integrada con un mandato para todo el país. Posteriormente, las Naciones Unidas llevaron a cabo un exhaustivo inventario de la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el Sudán

para ampliar y reconfigurar sus capacidades y actividades en torno a las prioridades compartidas de consolidación de la paz en el país. En su resolución [2559 \(2020\)](#), el Consejo puso fin al mandato de la UNAMID, con efecto a partir del 31 de diciembre de 2020, y solicitó la retirada de todo el personal uniformado y civil antes del 30 de junio de 2021, salvo el personal necesario para las tareas de liquidación en el país, incluida una unidad de guardia que se mantiene para proteger al personal, las instalaciones y los bienes. La UNAMID proporcionó apoyo logístico para el establecimiento de la UNITAMS, mientras que la UNITAMS apoyó a la UNAMID en la planificación del uso de los activos residuales en apoyo del plan nacional del Gobierno para la protección de los civiles. A pesar de las medidas adoptadas para desalentar los saqueos que siguieron al traspaso de otras bases de operaciones de la UNAMID en Saraf Omra, Khor Abeche, Menawashei, Sortony, Nertiti y Shangil Tobaya, la violencia y los saqueos masivos en la base logística de El Fasher provocaron la decisión, en diciembre de 2021, de reubicar a todo el personal civil restante y retirar la unidad de guardias.

14. Durante la transición en el Sudán se hizo hincapié en la transferencia de conocimientos. Antes de la partida del personal de la UNAMID, se realizaron intercambios de conocimientos entre la UNAMID, la UNITAMS y el equipo de las Naciones Unidas en el país, que culminaron en la celebración de un taller sobre la consolidación de los avances en la consolidación de la paz en Darfur. Las recomendaciones del taller sirvieron de base para la elaboración del programa de pacificación, consolidación de la paz y estabilización del Sudán, que sirve de marco para definir las prioridades del programa de las Naciones Unidas en el Sudán en apoyo de la transición nacional, tal como solicitó el Consejo de Seguridad en las resoluciones [2524 \(2020\)](#) y [2579 \(2021\)](#). La UNITAMS trabaja de forma integrada y complementaria con el equipo de las Naciones Unidas en el país en todos los ámbitos de su mandato. La transición en el Sudán ha sido también uno de los ejemplos más avanzados de integración de la igualdad de género en los procesos de transición. La priorización y el compromiso sistemáticos tanto a nivel de liderazgo como técnico en todo el sistema de las Naciones Unidas hicieron que las cuestiones de igualdad de género se reflejaran en el establecimiento de la UNITAMS, sobre la base de los avances en relación con las mujeres y la paz y la seguridad logrados por la UNAMID. Aunque el golpe de Estado del 25 de octubre de 2021 y la consiguiente crisis política han puesto en grave peligro la transición nacional en el Sudán, la Misión sigue apoyando una solución liderada por el Sudán para restablecer el camino hacia un gobierno democrático dirigido por civiles, en consonancia con las aspiraciones del pueblo sudanés. Además, en un contexto caracterizado por el aumento de la violencia intercomunitaria en Darfur, la Misión sigue esforzándose por apoyar la aplicación de las disposiciones transitorias de seguridad previstas en el Acuerdo de Paz de Yuba.

### **Transiciones en curso y planificación anticipada de la transición**

15. El Consejo de Seguridad y la Secretaría han adoptado varias medidas con respecto a la transición de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), incluido el cierre progresivo de las oficinas sobre el terreno desde 2018, en el entendimiento de que la reducción progresiva de la MONUSCO debe estar vinculada con índices de referencia armonizados con las condiciones sobre el terreno y no con un calendario preestablecido. En su resolución [2556 \(2020\)](#), el Consejo hizo suya la estrategia conjunta sobre la reducción progresiva y por etapas de la MONUSCO ([S/2020/1041](#)), según la cual la Misión consolidaría gradualmente su huella en las provincias de Ituri, Kivu del Norte y Kivu del Sur, en las que el conflicto activo persiste y, en algunas zonas, incluso se ha intensificado, al tiempo que ejercería sus buenos oficios y apoyaría el fortalecimiento de las instituciones a nivel nacional. El Gobierno y el

sistema de las Naciones Unidas en el país crearon un grupo de trabajo conjunto para participar en la planificación de la transición y examinar las modalidades prácticas del proceso de transición. El grupo de trabajo conjunto, en consulta con la sociedad civil, elaboró un plan de transición (S/2021/807, anexo) que contiene 18 puntos de referencia con plazos indicativos, condiciones mínimas y medidas prioritarias de colaboración que permitirían la retirada de la Misión. El plan fue acogido con beneplácito por el Consejo en su resolución 2612 (2021). Posteriormente, la MONUSCO se retiró de las provincias de Kasái y Kasái Central el 30 de junio de 2021 y tiene previsto retirarse gradualmente de la provincia de Tanganica a partir del 30 de junio de 2022. La Misión también estableció presencias puente en cada una de esas provincias para proporcionar apoyo residual al Gobierno y al equipo de las Naciones Unidas en el país, que han ampliado su presencia.

16. El Consejo de Seguridad también ha incluido cada vez más referencias a la planificación anticipada de las transiciones en las renovaciones de los mandatos de las misiones multidimensionales que no se están reduciendo activamente, como en el caso de las misiones desplegadas en la República Centroafricana<sup>1</sup>, Malí<sup>2</sup> y Sudán del Sur<sup>3</sup>. Al aprobar la reconfiguración de la Misión de la Unión Africana en Somalia en la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS), el Consejo también estableció un calendario para la retirada de la ATMIS<sup>4</sup>, lo que a su vez tiene obvias implicaciones para la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia.

### III. Cuestiones políticas claves relacionadas con las transiciones

17. Cada permutación de las transiciones de las Naciones Unidas tiene sus propias características y dificultades, pero la experiencia de transiciones pasadas y presentes arroja varias observaciones comunes en múltiples contextos que pueden ser valiosas para el Consejo de Seguridad y, en sentido más general, para los Estados Miembros. Esas observaciones se enmarcan en gran medida en las tres grandes categorías de planificación, dotación de recursos y consideraciones para el período posterior al mandato.

#### A. Planificación

18. Una planificación de la transición que sea proactiva, integrada y responda a las cuestiones de género es vital para asegurar transiciones oportunas y con visión de futuro. La política sobre la evaluación y la planificación integradas proporciona el punto de partida para la planificación en entornos integrados, es decir, cuando a la presencia de una operación multidimensional de mantenimiento de la paz o una misión política especial se suma la de un equipo de las Naciones Unidas en el país. La planificación de las transiciones en esos entornos debería ser un aspecto de la evaluación y la planificación integradas, en lugar de tratarse como un proceso aparte.

#### Orientaciones para los Estados Miembros

19. La ejecución de los mandatos de las misiones y la realización de las transiciones por la Secretaría se llevan a cabo dentro de los parámetros y bajo la orientación proporcionada por la autoridad competente que, en la mayoría de los contextos, es el Consejo de Seguridad. Una vez que el Consejo haya iniciado la transición, asegurarse

<sup>1</sup> Resolución 2301 (2016), párr. 57.

<sup>2</sup> Resolución 2364 (2017), párr. 48 ii).

<sup>3</sup> Resolución 2625 (2022), párr. 20 r).

<sup>4</sup> Véase la resolución 2628 (2022).

de la armonización y el apoyo de los órganos rectores de los organismos, fondos y programas también es importante para el éxito de la transición.

20. A fin de seguir fortaleciendo la planificación e implementación de transiciones proactivas de actividades tanto sustantivas como administrativas, la Secretaría se beneficiaría de que desde el principio estén claros los mandatos y los calendarios. En el caso de la UNAMID, la incertidumbre hizo que muchos de los procesos típicos de planificación y preparación del cierre y la liquidación de la misión no se iniciasen sino hasta después de haber sido encomendados. La experiencia acumulada demuestra que la mejora de la coherencia estratégica y operativa entre las misiones y los equipos en los países está correlacionada con transiciones de las Naciones Unidas mejor planificadas y gestionadas.

### **Integración**

21. Allí donde existen, las dependencias de planificación de las misiones suelen ser la mayor fuente de capacidad de planificación de las Naciones Unidas a nivel nacional. Sin embargo, esas dependencias son principalmente una función de integración interna que se ocupa de armonizar los distintos componentes de una misión. Por tanto, su perspectiva está centrada en la misión. Por otro lado, los representantes especiales adjuntos del Secretario General que, en contextos integrados, actúan simultáneamente como coordinadores residentes —y, en algunos casos, como coordinadores humanitarios—, en contextos integrados son los principales factores impulsores de la cohesión de todo el sistema a nivel nacional. Una práctica que ha surgido en varias misiones es el establecimiento de oficinas integradas subordinadas al representante especial adjunto, de doble o triple función, compuestas por personal de la misión y de la oficina del coordinador residente. Durante las fases de transición, las capacidades adicionales de planificación, seguimiento y evaluación, incluso para asegurar la integración de los derechos humanos y la perspectiva de género, son útiles para garantizar un enfoque integrado entre las misiones, las oficinas de los coordinadores residentes y los equipos en los países, cada uno de los cuales tiene funciones distintas pero complementarias que desempeñar. Los departamentos y las oficinas correspondientes de la Sede también se beneficiarían de contar con una capacidad de planificación suficiente y dedicada para apoyar a sus homólogos sobre el terreno y facilitar una mejor coordinación a nivel de la Sede.

22. Sin embargo, una planificación eficaz no es necesaria solo dentro del sistema de las Naciones Unidas. Para que las transiciones tengan éxito, es necesario que haya coherencia en las decisiones políticas y en las asignaciones presupuestarias relacionadas con las misiones y los organismos, fondos y programas, de modo que se adopten decisiones informadas sobre los calendarios de las transiciones, los mandatos del Consejo de Seguridad se elaboren sobre la base de una comprensión realista de las capacidades y los equipos en los países y se proyecten y se pueda contar con recursos suficientes para apoyar las actividades de consolidación de la paz, a fin de evitar que se produzcan caídas en picada en la financiación tras la retirada de las misiones. Esto se beneficiaría, por ejemplo, de que los homólogos de los Estados Miembros coordinaran su experiencia en materia de paz, desarrollo, asistencia humanitaria y finanzas.

### **Titularidad nacional**

23. Las transiciones —si se emprenden con prudencia sobre la base de mejoras notables en los indicadores claves de estabilidad y progreso político— son una oportunidad para que las Naciones Unidas y los principales asociados se repositionen a fin de apoyar con mayor eficacia a las autoridades nacionales en la promoción de la

paz, la justicia e instituciones sólidas. Para ello, las Naciones Unidas apoyan la participación activa de los gobiernos anfitriones en la planificación de la transición y la responsabilidad de esos gobiernos por determinados elementos de los planes de transición, a fin de garantizar la sostenibilidad de los beneficios. Esos esfuerzos pueden fortalecer la ejecución de un plan nacional de desarrollo, apoyado por un marco de cooperación de las Naciones Unidas.

24. Un elemento concreto de la titularidad nacional que debe incorporarse en los procesos de planificación se refiere a la protección, especialmente en contextos que implican la retirada de una misión que esté autorizada en virtud del Capítulo VII de la Carta. Incumbe a los gobiernos anfitriones la responsabilidad primordial de la protección de los civiles, y las transiciones recientes ponen de relieve la importancia de que las Naciones Unidas colaboren con los gobiernos anfitriones para ayudar a elaborar, aplicar y supervisar las estrategias y los planes nacionales de transición, incluidos los relativos a la protección de los civiles, la protección de los niños, la prevención y la respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos, los derechos humanos, el Estado de derecho, el acceso a la justicia —en particular a la justicia transicional, el desarme, la desmovilización y la reintegración—, y la reforma del sector de la seguridad. Ello requiere interactuar lo antes posible con las partes interesadas nacionales y locales a fin de determinar conjuntamente las esferas prioritarias que necesitan apoyo durante y después de la retirada de las misiones. Por tanto, durante el ciclo de vida de la misión también se debe tener en cuenta el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la planificación de la transición, así como las esferas que son necesarias para mantener la paz durante y después de la transición.

#### **Prioridades programáticas**

25. La planificación anticipada de la transición debe basarse en las prioridades nacionales de consolidación de la paz, en los intercambios entre las misiones y los equipos en los países sobre las esferas de interés para la consolidación de la paz, en un mapeo de la capacidad de todo el sistema y en el acuerdo sobre la mejor manera de abordar las esferas de interés conjunto, ya sea a través de programas conjuntos, una distribución de responsabilidades, la ubicación conjunta u otras modalidades. Sin embargo, las entidades del sistema de las Naciones Unidas no necesariamente son las que están mejor posicionadas —como tampoco las que cuentan con los mejores recursos— para liderar actividades específicas. Por tanto, es esencial la participación de otros actores importantes, como instituciones financieras internacionales, organizaciones regionales y subregionales y organismos bilaterales de desarrollo, para aumentar la coherencia de la ayuda internacional durante las transiciones.

26. En el proceso de preparación de una hoja de ruta para la transición o de un plan de transición detallado, los esfuerzos asociados deben estar anclados en marcos de planificación integrados más amplios de las Naciones Unidas y vinculados con ellos, como el marco estratégico integrado o el marco de cooperación para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, a fin de minimizar las posibilidades de duplicación. En la República Democrática del Congo, la armonización del plan de transición de la MONUSCO para 2021-2024 con el marco de cooperación y la estrategia actual del Fondo para la Consolidación de la Paz, que abarcan el período 2020-2024, ha resultado útil para la planificación de la transición. Esa armonización reduce la dificultad de traducir los requisitos y las tareas en marcos de planificación con diferentes horizontes temporales y puede contribuir a que las actividades de mantenimiento de la paz tengan la prioridad y los recursos adecuados tras la retirada de las misiones.

27. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la experiencia de las funciones de enlace con los estados en Darfur proporcionó un nuevo modelo para integrar elementos de las misiones de cierre con el equipo en el país, lo cual contribuyó a lograr la coherencia programática y proporcionó un medio para transferir sin problemas la memoria institucional a la siguiente fase del compromiso de las Naciones Unidas con el país. Como se señala en el informe resumido sobre las enseñanzas extraídas de la experiencia de la UNAMID (S/2021/1099, anexo), el personal de la misión en funciones de enlace con los estados que trabaja en el ámbito de la protección de los civiles orientó la protección de los grupos vulnerables, supervisó los focos de tensión en materia de protección y apoyó a los asociados de los equipos en los países en la planificación y coordinación de los esfuerzos de reconciliación en las comunidades. No obstante, la puesta en marcha de las funciones de enlace con los estados en Darfur no estuvo exenta de dificultades, tales como obstáculos administrativos, restricciones relacionadas con la COVID-19 y diferencias de cultura institucional entre el personal de la misión y el personal del equipo en el país. En el futuro, la planificación y ejecución de funciones similares podría contemplarse en una fase más temprana del ciclo de vida de la misión, de modo que la confianza y los métodos de trabajo se puedan desarrollar de forma orgánica. Lo ideal sería que esas funciones se hubiesen desempeñado ya a plena capacidad cuando se esté ejecutando un plan de transición y que siguieran integradas en las actividades políticas y de seguridad más amplias de la misión saliente, en lugar de ser gestionadas como un vehículo programático que funciona en paralelo.

#### **Consideraciones sobre la liquidación**

28. Las misiones y los equipos en los países conciben cada vez más la transferencia de activos de las misiones como un elemento de los procesos de planificación integrada a largo plazo. El proceso de enajenación de activos puede brindar la oportunidad de estudiar la forma de hacer que los activos de las Naciones Unidas se entreguen a los organismos gubernamentales apropiados y sean utilizados por ellos en beneficio de la población y en consonancia con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos sobre el apoyo de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización y el enfoque de “no hacer daño”, según proceda. El Reglamento Financiero de las Naciones Unidas contiene disposiciones para la enajenación de activos que son específicas para la liquidación de las misiones de mantenimiento de la paz, mientras que las misiones políticas especiales se rigen por las disposiciones estándar que se aplican a todas las demás actividades de las Naciones Unidas. Transiciones recientes han llamado la atención sobre algunos problemas de ese arreglo. En primer lugar, la falta de disposiciones comunes aplicables a todas las operaciones de paz puede causar confusión tanto en la misión en vías de cierre como en los posibles destinatarios de los activos. En segundo lugar, el hecho de dar prioridad a misiones de mantenimiento de la paz como posibles destinatarias de activos respecto de misiones y organismos políticos especiales complica las transiciones, ya que las misiones de relevo y los equipos en los países no necesariamente reciben el equipo necesario para asumir algunas de las responsabilidades programáticas de la misión saliente. En tercer lugar, el hecho de que a gobiernos y organismos gubernamentales se les otorgue la menor de las prioridades a la hora de recibir los activos de la misión puede ir en contra de los esfuerzos de la misión para fortalecer las instituciones locales y crear capacidad en los últimos años del mandato de una misión. Si bien la Asamblea General está al tanto de esos problemas y puede subsanar algunos de ellos, la Secretaría también está trabajando para hacer de la enajenación de bienes parte del proceso normal de gestión de la cadena de suministro y no algo que deba dejarse para el momento de liquidar la misión.

## B. Recursos de transición

29. Para que las transiciones sean efectivas es necesario contar con recursos suficientes —tanto financieros como de plantilla— tanto antes como después de que finalice el mandato de una misión.

### Financiación

#### *Evitar la caída en picada en la financiación*

30. El Secretario General ha alertado en repetidas ocasiones a los Estados Miembros de la necesidad de mitigar la caída en picada en la financiación —la marcada disminución de la financiación de las actividades de consolidación de la paz— que se produce tras la retirada de una operación de mantenimiento de la paz. En Haití, la Policía Nacional de Haití recibió solo el 2,4 % de su presupuesto estimado de 1.200 millones de dólares en el marco de su plan de desarrollo estratégico 2017-2021 durante el mandato transitorio de dos años de la MINUJUSTH. El aumento de la financiación para el desarrollo de instituciones del estado de derecho y del sector de la seguridad que respondan a las cuestiones de género, así como de organizaciones de la sociedad civil, que asumen un papel mayor en el mantenimiento de la estabilidad tras la retirada de las misiones, es un componente fundamental de las transiciones.

31. El desajuste de los horizontes de planificación entre las transiciones de las misiones, por un lado, y las estrategias nacionales de los agentes de desarrollo, por otro, es uno de los principales motores de la caída en picada de la financiación. Los planes de transición deben diseñarse con la vista puesta en la satisfacción de expectativas realistas en el ámbito de la financiación, al tiempo que se aseguren de que presentan de forma clara y precisa las necesidades de consolidación de la paz del país para construir una visión común sobre cómo abordar las restantes actividades. Lo ideal sería que el Gobierno del país anfitrión asumiera una responsabilidad cada vez mayor en la coordinación de los donantes a lo largo del período de transición para contribuir a lograr la implicación. En la República Democrática del Congo, las Naciones Unidas se han asociado con el Banco Mundial para elaborar una revisión del gasto público del sector de la seguridad en el país. La revisión —que tiene como modelo un ejercicio similar realizado en apoyo de la anterior transición de las Naciones Unidas en Liberia— determinará las medidas necesarias que deberán emprender el Gobierno y los asociados para asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo y la asequibilidad de las instituciones de seguridad, especialmente tras el cierre de la MONUSCO.

32. Existen varios mecanismos dentro del sistema de las Naciones Unidas que pueden servir como vehículos para ayudar a mitigar la caída en picada de la financiación. A nivel nacional, los fondos comunes pueden ayudar a abordar las necesidades de actividades residuales incluidas en los planes de transición que suelen estar infrafinanciadas una vez que la misión se retira. A nivel global, el Fondo para la Consolidación de la Paz es una herramienta importante a través de la cual la Organización puede ayudar a responder a las necesidades de consolidación de la paz y prevenir conflictos violentos. Las transiciones son una esfera de especial atención para el Fondo en su actual estrategia 2020-2024, una de cuyas metas es lograr que el 35 % del total de los desembolsos se destine a facilitar las transiciones.

33. Más allá de las Naciones Unidas, varias de las instituciones financieras internacionales han aumentado su atención a los contextos frágiles y afectados por conflictos en los últimos años, proporcionando puntos de entrada para la colaboración, incluso en contextos de transición de misiones. También cuentan con una creciente gama de instrumentos y mecanismos que pueden proporcionar financiación a programas dirigidos por los países para la prevención de conflictos y

la preparación, la respuesta y la reconstrucción ante las crisis y pueden ofrecer acuerdos de crédito para fortalecer la protección social, mejorar la gobernanza y hacer frente a la corrupción en entornos de transición. Por ejemplo, el marco de asociación del Banco Mundial para la República Democrática del Congo (2022-2026), que dedica importantes recursos adicionales a abordar los factores de fragilidad y conflicto, se elaboró y se aplicará en consulta con las Naciones Unidas.

*Armonizar los arreglos presupuestarios en todas las operaciones de paz*

34. El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz destacó la dificultad que suponen los obstáculos administrativos en la transición entre diferentes tipos de operaciones de paz. Desde el punto de vista administrativo, las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales se diferencian principalmente por sus arreglos de financiación; con la excepción de dos misiones heredadas financiadas a través del presupuesto por programas, los presupuestos de mantenimiento de la paz se evalúan con arreglo a la escala de cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz y se financian a través de cuentas especiales individuales. Las misiones políticas especiales, en cambio, se financian como parte del presupuesto por programas. Las diferencias en la forma en que se financian las funciones de la Sede dedicadas al apoyo de las misiones entre las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales tienen consecuencias para la continuidad del apoyo cuando a una operación de mantenimiento de la paz le sigue una misión política especial. Otras diferencias son la incapacidad de las misiones políticas especiales para recurrir a una reserva de recursos a fin de financiar la puesta en marcha o la ampliación de una misión, cuestiones destacadas en el informe de 2011 del Secretario General en el que se examinan los arreglos de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales (A/66/340). Las operaciones de mantenimiento de la paz, en cambio, tienen acceso a un fondo de reserva que no se ha utilizado desde 2014. Ello complica la puesta en marcha de las misiones políticas especiales y agrava los ya difíciles problemas de liquidez de la Secretaría cuando se autorizan nuevas misiones.

35. Las misiones de mantenimiento de la paz también tienen acceso a la financiación de proyectos de bajo costo que pueden aplicarse rápidamente con el fin de mejorar la percepción que se tenga de la misión y la confianza que se deposite en ella a nivel local, así como con respecto a su mandato y al proceso de paz apoyado por las Naciones Unidas. Habida cuenta de que las transiciones de mayor visibilidad de las Naciones Unidas pueden generar una incertidumbre y una ansiedad considerables en la población local, es importante asegurarse de que las misiones sobre el terreno dispongan de fondos suficientes para proyectos de fomento de la confianza, a fin de generar apoyo y mejorar la percepción de la transición y de la nueva configuración de las Naciones Unidas en los países.

36. Los presupuestos de mantenimiento de la paz también suelen incluir financiación para actividades programáticas. Aunque ese tipo de fondos no son habituales en los presupuestos de las misiones políticas especiales, la UNITAMS pudo obtener un millón de dólares de la Asamblea General para actividades programáticas en su presupuesto inicial de apoyo a la transición. La financiación de las actividades programáticas no es una panacea, pero —como se ha demostrado que esa financiación es valiosa para la ejecución de los mandatos en las operaciones de mantenimiento de la paz— los Estados Miembros también deberían considerar la posibilidad de incluirla en las misiones políticas especiales pertinentes, cuando proceda. En contraste con la expectativa de que los presupuestos de las misiones disminuyan durante la reducción, las necesidades programáticas de las misiones pueden ser mayores hacia el final de su ciclo de vida, a medida que las misiones se centran cada vez más en los elementos de consolidación de la paz de su mandato. Las funciones de enlace con los estados en

Darfur, gestionadas por el equipo de las Naciones Unidas en el país pero financiadas con cargo al presupuesto de la UNAMID, son un ejemplo de financiación programática utilizada para impulsar la coherencia programática entre las misiones y los equipos en los países durante las transiciones. Al utilizar la financiación de las actividades programáticas con cargo al presupuesto de la UNAMID y permitir que los organismos, fondos y programas aprovechen los conocimientos del personal de la misión que se encuentra en el mismo lugar, las funciones de enlace con los estados facilitaron la cooperación en torno a intervenciones esenciales para evitar la reanudación del conflicto, al tiempo que permitieron a los organismos, fondos y programas aumentar su presencia y capacidad en Darfur.

### **Dotación de personal**

37. Las transiciones también están asociadas a un sinnúmero de dificultades en materia de personal para las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países, como la gestión de los ejercicios de reducción de personal, la necesidad de mantener la capacidad de ejecución de los mandatos ante las retiradas de personal previstas y no previstas, la aparición de necesidades específicas para las actividades de cierre y liquidación y la necesidad de asegurar una capacidad suficiente en la presencia reconfigurada de las Naciones Unidas.

#### *Déficits de dotación de personal y capacidad*

38. El número de funcionarios de contratación internacional en las misiones en proceso de reducción supera con creces las vacantes disponibles en la Secretaría, lo que dificulta la retención del talento de las misiones en proceso de reducción. La retención del personal se rige por la regla 9.6 e), que prioriza el tipo de nombramiento de los miembros del personal, dando prioridad a los que tienen nombramientos permanentes y continuos, a reserva de la disponibilidad de puestos adecuados en los que se puedan utilizar eficazmente sus servicios. Las carencias de personal en funciones claves pueden persistir, habida cuenta de las dificultades para atraer candidatos que permitan cubrir vacantes en una misión a punto de reducirse. Las misiones han adoptado varios enfoques para abordar esas carencias. Para determinadas funciones sustantivas, las misiones pueden recurrir a capacidades permanentes o a listas de expertos para suplir las carencias durante las transiciones, pero esas capacidades no existen para todas las funciones claves, incluida la experiencia técnica en materia de género. El Proyecto sobre Transiciones también financia diversas medidas para proporcionar conocimientos especializados de refuerzo en la planificación de las transiciones. Para todas las demás funciones, a menudo las misiones solicitan a la Sede y a otras misiones el despliegue temporal de personal en régimen de viaje para colmar lagunas durante breves períodos. La Secretaría ha establecido listas de capacidad de refuerzo para determinadas funciones claves con el fin de facilitar esos despliegues. Sin embargo, la práctica actual de la Asamblea General en materia de gestión de puestos crea considerables problemas a la hora de cubrir carencias de personal durante las transiciones, incluso cuando en papel existen los medios para hacerlo. Una limitación fundamental en el uso de los despliegues en régimen de viaje es el límite de tres meses para esos despliegues que establece la resolución 63/250 de la Asamblea; por lo general, un período de tres meses no es suficientemente largo para asegurar la continuidad necesaria y la transferencia de la memoria institucional. Además, el despliegue de personal en régimen de viaje se complica por la aversión de la Asamblea a la redistribución de fondos entre grupos de gastos.

39. En el caso de la puesta en marcha de las misiones, la Asamblea General también espera ver en los presupuestos iniciales plantillas totalmente formadas, incluso cuando las necesidades de personal puedan no estar claras y no se den las condiciones

necesarias para llevar a cabo todas las tareas encomendadas. Tareas como la reforma del sector de la seguridad suelen ganar en importancia y alcance más adelante en el ciclo de la misión, pero rara vez existe el deseo político de dotar de recursos adecuados a esas funciones al final del ciclo de vida de la misión, lo que hace que se desperdicien oportunidades. En términos más generales, dotar a las misiones de la capacidad de gestionar sus imprevisibles necesidades de personal de forma más flexible durante las transiciones, dentro de los límites de la asignación global aprobada por la Asamblea, les permitiría ejecutar los planes de transición de forma más eficiente sin tener que dedicar un tiempo y unos recursos preciosos a la búsqueda de soluciones alternativas.

*Mantener la capacidad durante la transición y tras la retirada de las misiones*

40. Un resultado inevitable de la transición de las misiones —ya sea la retirada de una operación de paz o la reconfiguración de una misión de mantenimiento de la paz en una misión política especial— es la separación del servicio de numerosos funcionarios de contratación nacional. Aunque se ha convertido en una buena práctica que las misiones organicen ferias de empleo durante las reducciones de personal, la magnitud de las plantillas de las misiones de mantenimiento de la paz hace que esas actividades consigan asegurar el futuro empleo de solo un número limitado de funcionarios de contratación nacional de las misiones. Al mismo tiempo, uno de los objetivos comunes de muchas operaciones de paz recientes ha sido crear instituciones y capacidades. Uno de los enfoques que ha tenido éxito en transiciones anteriores —por ejemplo, en Timor-Leste—, es trabajar con el Gobierno del país anfitrión y asociados claves para utilizar las misiones de forma más sistemática como reserva de personal cualificado para instituciones nacionales, subnacionales o internacionales. Lo ideal es que ello pueda hacerse a lo largo del ciclo de vida de una misión, en lugar de establecer arreglos semejantes al final del mandato.

### **C. Preparación para el período posterior al mandato**

41. Las necesidades y las actividades residuales de las transiciones perduran durante años después del final de un mandato. De hecho, la fase inmediatamente posterior al proceso de transición suele ser la más crítica. Durante los procesos de transición y de transición anticipada deben hacerse esfuerzos suficientes para salvaguardar los logros que tanto costó conseguir durante la operación de paz en retirada y asegurarse de que la presencia posterior pueda cumplir sus objetivos. El cierre de una misión antes de que un país se encuentre de manera sostenible en la senda hacia la paz puede poner en peligro inversiones anteriores, socavar los derechos humanos y los avances en materia de desarrollo entre las comunidades locales —en particular en poblaciones vulnerables y marginadas— y puede resultar más costosa para la comunidad internacional en caso de recaída en el conflicto. Las actividades cotidianas de las misiones afectan a la economía y el medio ambiente locales de una manera que se hará sentir mucho después de su retirada.

**Mantener los avances en el sostenimiento de la paz**

42. Las operaciones de paz son a menudo los únicos actores de las Naciones Unidas presentes en un país o una región con el mandato y la capacidad de participar en los procesos políticos y facilitarlos. Esa presencia es importante no solo por consideraciones relacionadas con la protección de los civiles, sino también en términos de compromiso con las autoridades, la sociedad civil, las comunidades y las partes interesadas a nivel subnacional, y es un elemento esencial de las capacidades en materia de conciencia situacional, vigilancia de los derechos humanos y alerta temprana de las operaciones de mantenimiento de la paz, que propician los esfuerzos

en todo el sistema. Además, no hay que descartar la capacidad de los componentes de apoyo a la misión, incluidas sus capacidades de aviación y sus instalaciones médicas, para facilitar el trabajo de una multitud de otros actores, como el equipo de las Naciones Unidas en el país, la comunidad diplomática, las organizaciones internacionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales.

43. La composición y la capacidad de los equipos de las Naciones Unidas en los países varían considerablemente y no todos los organismos, fondos o programas pueden estar representados en el contexto de cada país. Es necesario dotar al equipo en el país de la capacidad operativa y financiera para prestar apoyo adicional a las autoridades nacionales y locales en una esfera temática determinada. La partida de una operación de paz puede dar lugar a que el sistema de las Naciones Unidas adopte una función diferente o pida a los asociados bilaterales o regionales que tomen la iniciativa de apoyar a las autoridades nacionales y locales correspondientes. A ese respecto, los asociados externos tendrán que apoyar a los organismos, fondos y programas que trabajan en la planificación de la transición y estar dispuestos a colaborar tan pronto como sea posible.

44. En la última década, en contextos de transición, el Consejo de Seguridad ha solicitado en varias ocasiones a la Secretaría que elabore puntos de referencia para supervisar los progresos de los países y requisitos mínimos esenciales en esferas claves del mandato de las misiones, que puedan servir de base de la estrategia de salida de una misión. Siempre que proceda, puede ser útil que se utilicen de forma más clara y coherente los puntos de referencia con perspectiva de género, en particular, que se mantenga una distinción entre puntos de referencia básicos relacionados con el progreso de los Estados anfitriones en ámbitos políticos y de seguridad claves y otros puntos de referencia más contextuales, y ello puede proporcionar, además, un medio para registrar los progresos —o la falta de progreso— en la consolidación de la paz a lo largo de una transición, incluso después de su retirada. Con miras a garantizar su utilidad a la hora de determinar un posible cambio en la configuración de las Naciones Unidas en un país, es importante que los puntos de referencia estén plenamente apoyados en los progresos realizados en la satisfacción de las principales prioridades de reforma nacional y que puedan dar respuesta al posible deterioro de la situación política y de seguridad.

45. Los avances en el desarrollo de una gobernanza del sector de la seguridad que sea inclusiva, representativa, receptiva y responsable a todos los niveles son importantes para la consolidación de la paz, no solo para el estado de derecho, sino también para la protección; la protección de los civiles es ante todo una responsabilidad de los gobiernos nacionales. Transiciones recientes ofrecen motivos de preocupación acerca de la capacidad real de las instituciones nacionales del sector de la seguridad para cumplir con sus responsabilidades y para hacerlo de forma que responda a los derechos humanos y las cuestiones de género. Muchos de los indicadores de capacidad del sector de la seguridad considerados, por ejemplo, se centran en la cantidad, más que en la calidad, mientras que los indicadores relacionados con la extensión de la autoridad del Estado no suelen ser representativos de los reales arreglos de gobernanza de la seguridad sobre el terreno o de riesgos potenciales para los civiles<sup>5</sup>. Habida cuenta de que las Naciones Unidas no pueden intervenir para proporcionar protección física tras la retirada de sus contingentes militares y policiales de las misiones autorizadas en virtud del capítulo VII de la

---

<sup>5</sup> En cumplimiento con lo dispuesto en la resolución [2594 \(2021\)](#), la Secretaría está llevando a cabo un examen en todas las misiones de mantenimiento de la paz pertinentes de la aplicación de los mandatos para apoyar el restablecimiento y la ampliación de la autoridad legítima del Estado y la reforma del sector de la seguridad, con el fin de determinar las enseñanzas extraídas para la planificación de la transición.

Carta, es esencial que el calendario de las transiciones se base en evaluaciones objetivas de la presencia, la capacidad, la gestión interna y la capacidad de supervisión civil de las instituciones del sector de la seguridad. Antes de la retirada del componente uniformado de una misión, se deberían poner en marcha reformas sostenibles del sector de la seguridad que faciliten la capacidad y la voluntad de las instituciones de seguridad de proteger a los civiles. En ese sentido, no es menos esencial consultar a las comunidades locales y a la sociedad civil y prestarles apoyo desde el principio a fin de reforzar su capacidad de hacer frente a posibles riesgos de seguridad, así como de asegurar que el traspaso de responsabilidades entre presencias y entidades de las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta a la protección de los civiles, esté bien planificado y dotado de recursos.

46. Una conclusión común de muchas transiciones de misiones anteriores es evitar programar los plazos de transición de las misiones en función de los procesos electorales. El éxito de unas elecciones es una demostración importante del funcionamiento de las instituciones y los sistemas democráticos que puede marcar un punto de inflexión para un país y proporcionar un momento aparentemente conveniente para que las Naciones Unidas se retiren o se reconfiguren. Al mismo tiempo, existe el riesgo de que aumenten las tensiones en torno a las elecciones, lo que debe tenerse en cuenta durante la planificación de la transición. Incluso si las elecciones se llevan a cabo sin problemas, un cambio de gobierno puede provocar deficiencias de capacidad en instituciones gubernamentales claves y posibles cambios en las prioridades nacionales de consolidación de la paz. Los planes de transición deben tener en cuenta los procesos electorales nacionales, pero no deben estar dictados por ellos.

#### **Asegurar una retirada responsable**

47. En general, se entiende que las actividades realizadas por los componentes de apoyo a las misiones desempeñan un papel de apoyo a los componentes que trabajan directamente en la ejecución del mandato. Sin embargo, cada vez es mayor el reconocimiento de que muchas de las actividades de los componentes de apoyo a las misiones a lo largo de su ciclo de vida influyen enormemente en el éxito de las transiciones, ya que tienen un impacto directo en la salud de la economía y la mano de obra locales, así como en el medio ambiente local.

#### *Efectos en la economía local*

48. Las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de mayor envergadura pueden tener un impacto considerable en las economías locales. Las actividades de apoyo a las misiones pueden contribuir a propiciar el desarrollo de un sector privado local y a ampliar las oportunidades económicas, en particular de las mujeres. Para ello se requiere no solo el desarrollo y la rehabilitación de la infraestructura física local, sino también la adquisición local de bienes y servicios necesarios para la misión. Por un lado está la cuestión de a quién compran las misiones y, por el otro, la de qué compran y cómo lo hacen; cuestiones que, si bien son independientes unas de otras, no dejan de estar relacionadas. Por ejemplo, en algunas liquidaciones recientes de misiones, el desmantelamiento de parte del equipo o de los activos adquiridos para las necesidades de la misión, como los sistemas de depuración de agua y los depósitos de combustible, no era práctico o económico, pero ese equipo y esos activos eran a su vez de escaso valor práctico para las comunidades locales, ya que su mantenimiento requería de piezas de repuesto y conocimientos especializados, ni unas ni otros disponibles a nivel local.

*Impacto en el medio ambiente*

49. Las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de mayor envergadura pueden tener un impacto considerable en el medio ambiente; en particular, por la gran cantidad de combustible que consumen, ya sea para operaciones aéreas, el transporte terrestre o la generación de electricidad. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la Secretaría es responsable de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero, en su mayoría generadas por las operaciones de paz. Más allá de las emisiones de carbono, el alto grado de dependencia de las operaciones de paz respecto del combustible contribuye a la contaminación del aire y del suelo, ofrece oportunidades para el robo y la apropiación indebida y también contribuye a que se compita por los recursos, lo que puede afectar a la dinámica de los conflictos locales. En 2019, la Secretaría puso en marcha un plan de acción climática para los diez años siguientes en el que se establecían objetivos específicos que alcanzar para 2025 y 2030 en ámbitos como la reducción de las emisiones de carbono tanto absolutas como per cápita, la reducción del consumo global de electricidad y el aumento del porcentaje de electricidad consumida a través de fuentes renovables.

50. En las operaciones de paz, un mayor uso de energías renovables puede traer aparejados otros beneficios y contribuir a mejorar la seguridad al reducir la frecuencia y la necesidad de convoyes de combustible en lugares donde las Naciones Unidas son un blanco permanente. En los lugares donde no existe una infraestructura de energía renovable, las Naciones Unidas pueden aprovechar su poder de mercado para asociarse con otras organizaciones y proveedores comerciales a fin de desarrollar una infraestructura de energía renovable. Además de satisfacer las necesidades de electricidad de las Naciones Unidas, esa infraestructura beneficiaría a las comunidades locales mucho después de la retirada de la misión. Ese enfoque se está aplicando en Somalia, donde en 2020 se celebró un acuerdo de compra de energía entre las Naciones Unidas y un proveedor comercial de energía renovable. Debido al tiempo necesario para desarrollar esos proyectos, su planificación debe iniciarse con bastante antelación a las fases de transición de las misiones.

#### **IV. Conclusiones**

51. Cuando los países anfitriones logran progresos tangibles en la consolidación de la paz, se presenta la oportunidad de que las Naciones Unidas ajusten su configuración a fin de fortalecer su función de apoyo en consonancia con las prioridades y las instituciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades para sostener la paz y prevenir el resurgimiento del conflicto. Las transiciones son una prueba de la durabilidad de las estructuras y los procesos políticos apoyados por la configuración de las Naciones Unidas: si los actores nacionales no están preparados para asumir mayores responsabilidades, podrían perderse las inversiones en el sostenimiento de la paz realizadas por las autoridades nacionales y sus asociados internacionales a lo largo de los años. El apoyo de la comunidad internacional a las actividades realizadas a nivel nacional y local con el fin de prevenir conflictos, proteger y promover los derechos humanos y fomentar la resiliencia debe redoblar en esos momentos cruciales para el futuro del país.

52. Una transición no comienza con la instrucción de reducirse, ni termina con la conclusión de un mandato. Es fundamental contar, antes de que se inicie la transición, con suficientes capacidades y confiar en ellas para asumir sus responsabilidades en ámbitos que van desde el estado de derecho hasta la protección y la participación plena y efectiva de las mujeres en las instituciones políticas y de seguridad, ya que tal vez no sea posible invertir el rumbo una vez que la operación de paz haya iniciado su retirada del país. Por tanto, las transiciones deben iniciarse y emprenderse sobre la

base de evaluaciones objetivas de las condiciones políticas y de seguridad del país y de la capacidad de las instituciones nacionales y locales para prevenir los conflictos y la violencia y responder eficazmente a los riesgos de su reaparición, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

53. Los Estados Miembros pueden contribuir al éxito de las transiciones dotando de recursos adecuados las capacidades de planificación y ejecución de las transiciones, así como atendiendo a las necesidades de consolidación de la paz en el período posterior al mandato. Para ello es necesario no solo asegurar la financiación de las funciones de planificación y las capacidades permanentes, sino también adoptar medidas para ayudar a evitar o mitigar el impacto de la caída en picada de la financiación tras la retirada de una operación de paz. El informe del Secretario General sobre la inversión en prevención y consolidación de la paz ([A/76/732](#)) ofrece una opción para fortalecer el Fondo de Consolidación de la Paz en ese sentido. Esa financiación deberá complementarse con mayores esfuerzos de las contrapartes nacionales durante las transiciones y la profundización de la colaboración con las instituciones financieras internacionales y otros asociados. Además, es posible que los Estados Miembros deseen revisar algunas de las normas relativas a la gestión del personal, las finanzas y los bienes que puedan tener consecuencias adversas no deseadas para los planes de transición.

54. Por último, se puede hacer más para lograr la coherencia entre todas las partes interesadas en una transición. El sistema de las Naciones Unidas continuará mejorando su preparación y ejecución de las transiciones y se beneficiará de una mejor armonización de las orientaciones de los Estados Miembros en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y los órganos rectores de los organismos, fondos y programas pertinentes. Los Estados Miembros también pueden ayudar buscando de forma proactiva una mayor coherencia con las partes interesadas externas en apoyo de las transiciones y las prioridades nacionales. El Consejo, en su resolución [2594 \(2021\)](#), reconoció la importancia de una coordinación, coherencia y cooperación sólidas entre el Consejo y la Comisión de Consolidación de la Paz. De hecho, la Comisión ofrece una plataforma para sostener la atención internacional y proporcionar acompañamiento político mancomunando los esfuerzos de actores nacionales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y subregionales, la sociedad civil e instituciones financieras internacionales a fin de lograr un enfoque integrado, estratégico y coordinado de las necesidades a largo plazo de la consolidación y sostenimiento de la paz.

55. Como se muestra en el presente informe, la experiencia extraída de transiciones recientes y en curso proporciona amplias pruebas de la necesidad de mejorar la planificación y la dotación adecuada de recursos para las transiciones, así como de la necesidad de considerar las implicaciones para las poblaciones locales en el período posterior al fin del mandato. A fin de lograr que las eventuales transiciones de las configuraciones de las Naciones Unidas, actualmente en la fase inicial de planificación, alcancen el mayor éxito posible, las Naciones Unidas mejorarán continuamente su planificación y ejecución de la transición, aprovechando la experiencia adquirida. Por tanto, pido a los Estados Miembros que se sumen a esos esfuerzos adoptando las medidas necesarias para que se puedan preservar los logros de las operaciones de paz, que tanto ha costado conseguir, y para que los países que acojan operaciones de paz cuenten con una base sostenible en sus esfuerzos en favor de una paz y una prosperidad duraderas e inclusivas.