



Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones
Tema 53 del programa provisional*
Examen amplio de las misiones políticas especiales

Cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 67/123, en la cual la Asamblea General solicitó al Secretario General que presentase un informe sobre las cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales, entre ellas su evolución y sus tendencias, así como la función que cumplen en las actividades de la Organización relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y que formulara recomendaciones para aumentar en general su transparencia y su eficacia.

* A/68/150.



I. Introducción

1. En el núcleo de todo conflicto suele haber subyacente una cuestión política. Por lo tanto, no debería sorprender a nadie que las misiones políticas hayan sido un elemento central de los esfuerzos de las Naciones Unidas por mantener la paz y la seguridad internacionales desde que se fundó la Organización. Desde el envío del Conde Folke Bernadotte al Oriente Medio en 1948, hasta el establecimiento de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia en 2013, las misiones políticas han desempeñado, en diversas formas, un papel fundamental en la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz.

2. En colaboración con otros agentes, esas misiones han acompañado a los Estados Miembros en épocas históricas de cambios, en las que su labor abarcó desde prestar apoyo a los procesos de descolonización e independencia en África y Asia hasta ayudar a Centroamérica a poner fin a sus guerras civiles y consolidar la paz en la década de 1990; desde facilitar la firma del Acuerdo de Bonn sobre el Afganistán en 2001 hasta prestar asistencia a Nepal en su transición hacia la paz y la democracia; desde colaborar con Libia en la organización de sus primeras elecciones en casi 50 años hasta ayudar a Somalia a iniciar el capítulo más esperanzador de toda una generación.

3. En los años noventa, esas misiones se conocían en conjunto con el nombre de misiones políticas especiales. En los dos decenios siguientes, las misiones políticas especiales han crecido considerablemente en número, tamaño y complejidad de los mandatos que deben cumplir. Si bien el origen de muchas de sus funciones esenciales se remonta a los albores de la Organización, la variedad de tareas que desempeñan hoy en día esas misiones no tiene precedentes y refleja la importancia cada vez mayor que asignan los Estados Miembros a este instrumento.

4. Si bien las misiones políticas especiales varían ampliamente en sus aspectos funcionales y características, pueden definirse en términos generales como misiones civiles de las Naciones Unidas que se despliegan por un período limitado para prestar apoyo a los Estados Miembros en materia de buenos oficios, prevención de conflictos, establecimiento de la paz y consolidación de la paz. Han sido clasificadas en tres categorías o grupos principales, a saber: enviados especiales; equipos y grupos de expertos encargados de vigilar la aplicación de las sanciones, y misiones sobre el terreno. Esta distinción se usará a los efectos del presente informe (véase un análisis más detallado en la sección III).

5. Este es el primer informe temático sobre las misiones políticas especiales que presento a la Asamblea General. Como se solicitó en la resolución 67/123, en el presente informe se proporciona información sobre las cuestiones de política generales que guardan relación con las misiones políticas especiales, entre ellas su evolución y sus tendencias, así como la función que cumplen en las actividades de la Organización relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. También se formulan recomendaciones para aumentar en general su transparencia y su eficacia.

II. Evolución histórica de las misiones políticas especiales

6. Si bien el término “misiones políticas especiales” surgió apenas en la década de 1990, la historia de las misiones civiles de las Naciones Unidas con funciones

políticas se remonta a mucho tiempo atrás. Las misiones políticas han desempeñado funciones de buenos oficios, prevención de conflictos, establecimiento de la paz y consolidación de la paz desde los inicios de la Organización, conforme a la letra y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas. El Secretario General Dag Hammarskjöld y otros líderes mundiales se referían a menudo a esos despliegues con el nombre de “misiones especiales” o “presencias de las Naciones Unidas”. Esas primeras experiencias sentaron unas bases sólidas para las misiones políticas especiales que vemos hoy.

7. La evolución histórica de las misiones políticas ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas: un primer período de diseño de las nuevas misiones (desde 1948 hasta principios de la década de 1960); un segundo período de relativa inactividad (desde fines de la década de 1960 hasta fines del decenio de 1980); y un tercer período de redescubrimiento (etapa posterior a la guerra fría). Esta evolución se enmarcó dentro de una tendencia más general de las Naciones Unidas a recurrir en mayor medida a diferentes mecanismos para promover y mantener la paz y la seguridad. La evolución del mantenimiento de la paz siguió una trayectoria histórica similar.

8. El período comprendido entre la creación de las Naciones Unidas y el comienzo de la década de 1960 fue altamente productivo en cuanto al diseño de una serie de misiones nuevas. Como institución nueva, las Naciones Unidas tenían que crear y perfeccionar instrumentos que les permitieran ayudar a resolver los problemas incipientes que enfrentaba la comunidad internacional, desde mediar en las controversias planteadas en el Oriente Medio y Asia meridional, hasta respaldar la transición hacia la independencia en los Estados poscoloniales. Las misiones políticas fueron uno de los instrumentos creados durante ese período.

9. En 1948 se nombró el primer mediador de las Naciones Unidas, cuando la Asamblea General decidió que un Mediador en Palestina (el Conde Folke Bernadotte) trabajara junto con el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua¹. Desde entonces, los sucesivos Secretarios Generales han recurrido a los servicios de mediadores de alto nivel u otros enviados, ya sea a solicitud de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, o en el contexto del mandato de buenos oficios del Secretario General.

10. En ese período, la Organización también diseñó varias misiones sobre el terreno. Algunas de ellas fueron oficinas políticas pequeñas que llevaron a cabo tareas de facilitación, como la presencia de las Naciones Unidas en Jordania, establecida por la Asamblea General en 1958. Según se describió, su finalidad era observar los acontecimientos a nivel local, tomarle el pulso a la situación y mantener informada a la Sede de todo lo que ocurriera en esa zona². En esas primeras décadas también se desplegaron presencias civiles en mayor escala para respaldar las transiciones políticas, particularmente en el contexto de la descolonización y la libre determinación. Por ejemplo, en 1949, la Asamblea General instituyó en Libia un Comisionado de las Naciones Unidas con el fin de ayudar al pueblo de Libia a que formulase una constitución y estableciera un gobierno independiente³.

¹ Resolución 186 (S-2) de la Asamblea General, de 14 de mayo de 1948.

² Ralph Bunche, declaración formulada ante la XI Asamblea General del Instituto Internacional de la Prensa, Tokio, 25 de marzo de 1960.

³ Resolución 289 (IV) de la Asamblea General, de 21 de noviembre de 1949.

11. Desde fines de la década de 1960 hasta el final de la guerra fría, la Organización restringió la labor de diseño de nuevas misiones políticas. Esto se debió, en gran medida, a las divisiones de la época de la guerra fría, que trababan la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad y también en la Asamblea General. El número de misiones establecidas por los dos órganos disminuyó durante ese período. Si bien los sucesivos Secretarios Generales continuaron recurriendo a enviados especiales y misiones de buenos oficios, sólo en raras ocasiones se desplegaron misiones civiles sobre el terreno en mayor escala.

12. Una de las relativamente pocas misiones que se crearon en ese período fue la del Representante Especial del Secretario General en el Oriente Medio, con un mandato claramente regional que fue el precursor de la función que desempeñan las actuales oficinas regionales. El Representante Especial fue nombrado en 1967 para mantener contactos con los Estados Miembros de la región con el fin de llegar a un arreglo pacífico. Instaló una oficina con asesores políticos y militares y en los años siguientes se dedicó a la diplomacia itinerante entre las capitales de la región y fuera de ésta. La oficina funcionó hasta 1973.

13. Con el fin de la guerra fría surgieron nuevas posibilidades para que la comunidad internacional mantuviera, colectivamente, su seguridad común. Al mismo tiempo, el mundo de la era posterior a la guerra fría veía surgir nuevas amenazas, en particular nuevas guerras civiles en muchas regiones. Las transiciones políticas posteriores a la guerra fría generaron una mayor demanda de apoyo de las Naciones Unidas en esferas como la asistencia electoral, la redacción de constituciones y el estado de derecho. Desde América Central hasta África, se establecieron nuevas misiones para ayudar a los Estados Miembros en respuesta a esas demandas. Los conceptos en que se basaban las misiones no eran radicalmente nuevos, sino más bien un redescubrimiento de algunos de los modelos desplegados por la Organización en años anteriores.

14. Evocando las oficinas políticas más pequeñas establecidas en el decenio de 1950, la Organización recurrió a varias misiones similares en este período. Una de ellas fue la Misión Especial al Afganistán, desplegada por el Secretario General en 1993 a solicitud de la Asamblea General, con el mandato de entrevistar a una amplia gama de dirigentes afganos a fin de pedirles sus opiniones sobre la mejor manera en que las Naciones Unidas podrían facilitar la reconciliación y la reconstrucción nacionales. También en 1993, se estableció una Oficina de las Naciones Unidas en Burundi para respaldar las iniciativas de paz y reconciliación en el país. En 1995 se aplicó un modelo similar al crear una Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia, con el fin de ayudar a las partes somalíes “a llegar juntas a la reconciliación nacional”⁴.

15. El apoyo electoral fue el elemento central de algunas misiones políticas desplegadas a fines de los años ochenta y noventa, como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua y el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití⁵. En las décadas de 1990 y 2000 se observó un uso más intenso

⁴ S/PRST/1995/15.

⁵ Hubo dos operaciones de mantenimiento de la paz en este mismo período que también realizaron tareas de apoyo electoral como aspecto central de sus mandatos: el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición, creado por el Consejo de

de misiones con mandatos más multidimensionales, como por ejemplo la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), que fue una misión conjunta de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y, más adelante, la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN).

16. La variedad de modelos de misiones utilizados en ese período no significa que todos hayan tenido éxito. En algunos casos, las misiones surtían apenas un efecto leve en la situación imperante en el terreno, debido a la dinámica política, la falta de compromiso de las partes, o la poca capacidad de la propia misión. Sin embargo, los distintos modelos de misiones políticas que surgieron durante ese período ayudaron a definir, en gran medida, los tipos de misiones políticas especiales que vemos hoy.

17. Al mismo tiempo, hay diferencias importantes que las distinguen de las misiones políticas especiales de la época contemporánea, especialmente en lo que respecta al alcance de sus mandatos y las actividades que realizan. Hoy en día el panorama es mucho más variado que antes, con una amplia gama de estructuras y funciones de misiones desplegadas en diferentes contextos. Los mandatos de las misiones políticas especiales se han vuelto más amplios y complejos. En la sección siguiente se analizará el papel que desempeñan actualmente las misiones políticas especiales en las actividades de la Organización, y se mostrará cómo su evolución en los últimos dos decenios ha dado lugar a la amplia gama de misiones que vemos hoy.

III. El papel actual de las misiones políticas especiales en las actividades de paz y seguridad de la Organización

Buenos oficios, prevención de conflictos, establecimiento de la paz y consolidación de la paz

18. Las misiones políticas especiales tienen una razón de ser en común: prevenir y solucionar conflictos y ayudar a los Estados Miembros y a las partes en un conflicto a consolidar una paz sostenible. Es esta función esencial lo que define a estas misiones como “políticas”.

19. El papel de los enviados especiales en la prevención de conflictos y la mediación es relativamente bien conocido. Los enviados han recurrido tradicionalmente a medios diplomáticos para atenuar tensiones y solucionar controversias —litigios fronterizos, conflictos regionales, problemas constitucionales, crisis electorales y muchísimas otras cuestiones— y para apoyar conversaciones de paz, en estrecha cooperación con otras presencias de las Naciones Unidas en el terreno, en particular operaciones de mantenimiento de la paz. Los enviados especiales suelen tener funciones polifacéticas, ya que pueden ser convocados para prestar apoyo a procesos de más largo plazo como diálogos nacionales y transiciones políticas. En el Yemen, donde las Naciones Unidas facilitaron negociaciones directas que condujeron a la firma, en 2011, de la hoja de ruta de dos años para la transición, actualmente mi Asesor Especial presta asistencia directa a las partes yemeníes para la aplicación de la hoja de ruta, uno de cuyos elementos importantes es el actual diálogo nacional inclusivo, en el que participan grupos de mujeres. En el Sudán y Sudán del Sur, mi Enviado Especial ha colaborado

Seguridad para lograr la pronta independencia de Namibia mediante elecciones libres y limpias, y la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya.

estrechamente con el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación de las recomendaciones para el Sudán con miras a facilitar las conversaciones sobre aspectos pendientes del Acuerdo General de Paz y para eliminar las trabas existentes. Además, mi recientemente nombrada Enviada Especial para la Región de los Grandes Lagos, la primera mujer que se desempeña como mediadora principal de las Naciones Unidas, cumple una función clave, en estrecha cooperación con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), en el apoyo que se presta a la aplicación del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la República Democrática del Congo y la Región, firmado en febrero de 2013 por 11 Estados Miembros de la región.

20. Otra labor quizás menos conocida, pero igualmente importante, es la que realizan las oficinas regionales y las misiones políticas residentes en materia de prevención de conflictos. Las oficinas regionales de las Naciones Unidas —en África Occidental, África Central y Asia Central— sirven de plataformas de vanguardia para los buenos oficios y la diplomacia preventiva, trabajando con las organizaciones regionales y subregionales, los Estados Miembros y otros asociados para detectar amenazas tempranamente y atenuar las tensiones antes de que se agraven. En Guinea, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA) desempeñó un papel fundamental en cuanto a facilitar la transición del país de un régimen militar a un sistema constitucional en 2009 y 2010, trabajando en colaboración con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana. El Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central ejerció de inmediato sus buenos oficios y prestó apoyo en respuesta a la crisis desencadenada en Kirguistán tras el estallido de violencia interétnica en 2010. Estas oficinas han cumplido también una función clave en el fortalecimiento de la capacidad estatal e interestatal para combatir amenazas transnacionales —como el narcotráfico y la delincuencia organizada en África Occidental, o la lucha contra el Ejército de Resistencia del Señor en África Central— así como en lo relativo a facilitar las conversaciones y la cooperación regionales, por ejemplo sobre cuestiones relacionadas con el agua y la energía en Asia Central.

21. Todas las misiones que se ocupan de un país en particular acompañan complejos procesos políticos o de afianzamiento de la paz y suelen desempeñar una sólida función de buenos oficios. Concretamente, las funciones políticas esenciales de esas misiones abarcan tareas como: a) promover la reconciliación, por ejemplo en el Afganistán y en el Iraq; b) ejercer funciones de mediación y facilitación, por ejemplo en el Oriente Medio; c) mantener un diálogo político sostenido con diversas partes interesadas, por ejemplo en el Líbano y Somalia; d) proporcionar asistencia electoral y respaldar las medidas de prevención de la violencia relacionada con las elecciones, por ejemplo en Libia y Sierra Leona; e) coordinar la asistencia de los donantes y movilizar recursos, por ejemplo en el Afganistán, Guinea-Bissau y el Oriente Medio; y f) fortalecer la capacidad nacional y respaldar las prioridades nacionales que sean fundamentales para el éxito del proceso de consolidación de la paz, como el estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, desmovilización y reintegración, y las actividades relativas a las minas, por ejemplo en Burundi, Libia, Sierra Leona y Somalia.

22. Un ejemplo reciente de los complejos mandatos encomendados a las misiones políticas especiales es la labor realizada en varios frentes por la Misión de

Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI). La misión desempeñó una función de prevención importante en el proceso actual de traslado de los residentes del campamento de Ashraf al campamento de Hurriya, y de allí a terceros países; prestó asesoramiento técnico para la organización de las elecciones provinciales y locales de 2013; ayudó a movilizar recursos para proporcionar asistencia humanitaria a refugiados sirios; contribuyó al establecimiento de la Comisión Iraquí de Derechos Humanos, y mantuvo líneas de comunicación abiertas con diversas partes interesadas, lo que resultó ser de vital importancia cuando se agravaban las tensiones políticas. La UNAMI también ejerció su papel de buenos oficios para facilitar la normalización de las relaciones entre el Iraq y Kuwait y el cumplimiento por parte del Iraq de sus obligaciones pendientes en virtud del Capítulo VII, logrando efectivamente que el Iraq estuviera más cerca de recuperar la posición internacional que tenía antes de la Guerra del Golfo.

23. Habida cuenta de sus funciones políticas y de las exigencias en los contextos en que se despliegan, las misiones políticas especiales se han convertido en un instrumento fundamental de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. Cuatro de los seis países incluidos en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz tienen misiones políticas especiales, a saber: Burundi, Guinea-Bissau, la República Centroafricana y Sierra Leona. Existe una colaboración institucional importante y en proceso de evolución entre las misiones de las Naciones Unidas y la Comisión de Consolidación de la Paz, cuyo éxito es fundamental para lograr que se siga prestando atención a la recuperación tras el conflicto. He pedido a mis Representantes Especiales que trabajen en estrecha cooperación con los presidentes de las configuraciones de la Comisión de Consolidación de la Paz encargadas de un país concreto para fomentar el apoyo internacional a los objetivos acordados de consolidación de la paz y movilizar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo este programa, en colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros agentes sobre el terreno.

24. Con independencia de sus funciones o estructuras, las misiones políticas especiales tienen un hilo conductor común, que es el énfasis que ponen en promover la implicación nacional en todas las etapas del cumplimiento de sus mandatos. Su labor se basa en el reconocimiento de que solamente los agentes nacionales, en el marco de procesos inclusivos que cuenten con la participación efectiva de las mujeres, pueden responder verdaderamente a las necesidades y objetivos de sus sociedades de manera sostenible. A fin de promover la implicación nacional, las misiones trabajan en estrecha colaboración con sus homólogos nacionales para fijar prioridades, fortalecer la capacidad local y llevar a cabo un programa establecido de común acuerdo. La creación de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) es un buen ejemplo en tal sentido: la UNSMIL fue desplegada, a solicitud de las autoridades libias, por un período inicial de tres meses —posteriormente prorrogado por tres meses más— durante el cual las Naciones Unidas, las autoridades de transición y la sociedad civil deliberaron sobre el alcance y el carácter específicos de la asistencia que proporcionaría la misión. Esas consultas constituyeron, en última instancia, la base del mandato aprobado por el Consejo de Seguridad en su resolución 2040 (2012). En Nepal, la flexibilidad con que se describió el mandato y la estructura de la UNMIN le permitió a la misión responder a la preferencia del Gobierno anfitrión de que las funciones de supervisión de armas previstas en el Acuerdo General de Paz fueran desempeñadas por civiles y no por personal militar.

25. Las misiones políticas especiales actúan cada vez más en lugares donde la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico constituyen un factor de inestabilidad importante. La reiteración de ciclos de violencia política y delictiva, exacerbados por el narcotráfico y la delincuencia organizada, representa una grave amenaza para muchos países, ya que socava los esfuerzos de consolidación de la paz. En algunos casos, como en Somalia y el Sahel, vemos una convergencia cada vez mayor entre la delincuencia organizada y grupos terroristas. Varias misiones políticas especiales están tratando de diseñar estrategias para ayudar a contrarrestar esas amenazas, con plena conciencia de la verdadera complejidad del problema. Por ejemplo, en África Occidental, la UNOWA, junto con cinco misiones políticas y de mantenimiento de la paz de la región, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la INTERPOL, ha prestado apoyo a la Iniciativa de la Costa de África Occidental, una asociación entre las Naciones Unidas y la CEDEAO cuyo cometido es aumentar la capacidad de los Estados Miembros de la región para combatir la delincuencia organizada transnacional y el tráfico ilícito.

26. Algunas misiones que se ocupan de un país en particular también tienen, como parte de su mandato, el cometido de abordar el problema de la delincuencia organizada transnacional —por ejemplo, en el Afganistán, Guinea-Bissau, Libia y Sierra Leona. No obstante, muchas misiones de las Naciones Unidas necesitan más instrumentos para desempeñar una función en ese ámbito, como conocimientos técnicos especializados, orientación estratégica y operacional y capacidad analítica. A pesar del compromiso demostrado por las misiones políticas especiales en cuanto a prestar apoyo a los asociados nacionales en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional, la propia magnitud del mercado generado por estas actividades delictivas parece gigantesca al lado de la capacidad de los Gobiernos anfitriones y las misiones de las Naciones Unidas, como se ha visto en Guinea-Bissau.

27. A veces, las misiones políticas especiales se despliegan para afrontar desafíos complejos o aparentemente insolubles cuando otros agentes no pueden o no quieren intervenir. En este aspecto desempeñan una función vital, aun cuando haya muy pocas garantías de éxito. Su eficacia depende de una variedad de factores, entre ellos el compromiso de las partes, la existencia de un espacio político en el que operar y un nivel mínimo de seguridad. Sin estos elementos, las misiones políticas especiales no pueden alcanzar todos sus objetivos. En la República Árabe Siria, por ejemplo, la falta de consenso a nivel internacional, regional y nacional ha sido el obstáculo que ha impedido hasta el momento el logro de una solución negociada, a pesar de los máximos esfuerzos del Representante Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes.

28. Sin embargo, incluso en los casos en que las posibilidades de éxito parecen remotas, el compromiso político permanente de las Naciones Unidas es importante. Si nos mantenemos comprometidos, a veces podemos aprovechar la más mínima oportunidad. Así sucedió en el caso de Somalia, donde el mejoramiento de las condiciones de seguridad y el establecimiento de un gobierno federal con el apoyo de las Naciones Unidas permitieron a la Organización trasladar su misión de Nairobi a Mogadiscio por primera vez desde 1995. No obstante, sigue habiendo amenazas contra la seguridad, como lo demostraron los atentados del 19 de junio de 2013 contra las Naciones Unidas.

El panorama actual de las misiones políticas especiales

29. Actualmente existen 37 misiones políticas especiales (véase la lista completa en el anexo), clasificadas en tres grupos principales.

30. El grupo I se refiere a los enviados de alto nivel del Secretario General a quienes se les ha pedido que ejerzan buenos oficios y funciones de mediación. Hoy en día hay 11 misiones de ese tipo. En su mayoría trabajan desde la Sede, como el Asesor Especial sobre Myanmar, o desde su domicilio, como el Enviado Especial para la Región de los Grandes Lagos. Muchos tienen oficinas pequeñas en los países y regiones en las que trabajan, entre ellos el Asesor Especial sobre Chipre, el Representante Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria y el Asesor Especial para el Yemen.

31. El grupo II se refiere a los equipos y grupos de expertos encargados de vigilar la aplicación de las sanciones y grupos afines, de los cuales existen actualmente 11. Cinco tienen su sede en Nueva York, uno en Nairobi, y cinco trabajan desde sus domicilios. Estos equipos y grupos de vigilancia están integrados por técnicos especializados que verifican la aplicación de resoluciones del Consejo de Seguridad, hacen un seguimiento de las sanciones impuestas por el Consejo y presentan informes sobre el cumplimiento de esas medidas, que abarcan, entre otras, el embargo de armas, la congelación de activos y la prohibición de viajar. Los expertos que integran estos grupos y equipos se especializan en temas como cuestiones bancarias y financieras y sistemas paralelos de transferencia de fondos; armas convencionales y grupos armados; aduanas, control de exportaciones e imposición de prohibiciones de viajar; análisis de información y lucha contra el terrorismo; transporte; derecho internacional humanitario y derechos humanos; recursos naturales; análisis político, y no proliferación de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores. Estos equipos y grupos presentan informes al Consejo de Seguridad por conducto del comité respectivo (compuesto por miembros del Consejo de Seguridad), mientras que la Secretaría presta apoyo administrativo y sustantivo. Las entidades del grupo II cooperan con los Estados Miembros y una amplia gama de interesados, en particular con las operaciones residentes de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y las misiones políticas especiales.

32. El grupo III se refiere a las misiones políticas especiales sobre el terreno, incluidas las oficinas regionales y las misiones que se ocupan de un país en particular. Existen actualmente 15 misiones de este tipo desplegadas en distintas partes del mundo, con diferentes estructuras y funciones. Diez de ellas están ubicadas en África, cuatro en el Oriente Medio y una en Asia. Su tamaño varía, y abarca desde misiones pequeñas como la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL) y oficinas regionales como la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central (UNOCA), hasta misiones de asistencia de mayor tamaño desplegadas en países con presencia de fuerzas militares internacionales, como la UNAMI, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM).

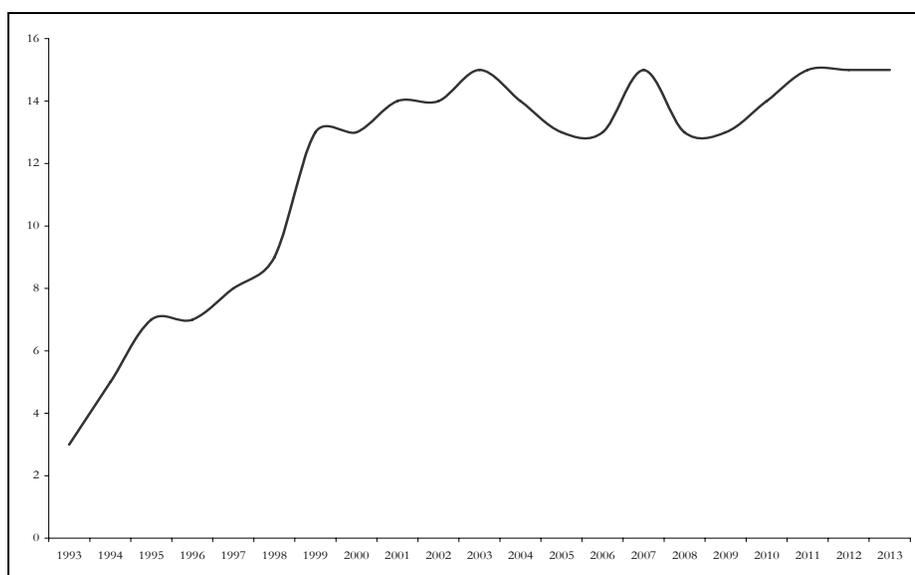
33. Las misiones políticas especiales sobre el terreno existentes a julio de 2013 han tenido en promedio una duración de algo menos de seis años. Sin embargo, algunas de las misiones actuales fueron establecidas en sustitución de otras misiones

políticas especiales, con una modificación en su mandato⁶. La misión política especial sobre el terreno que duró más tiempo fue la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia, creada en 1995 y sustituida el 3 de junio de 2013 por la UNSOM⁷. De las 27 misiones actuales, 33 recibieron su mandato del Consejo de Seguridad y 4 de la Asamblea General⁸.

Tendencias

34. La evolución de las misiones políticas especiales sobre el terreno a lo largo de las últimas dos décadas se ha caracterizado por tres tendencias claramente visibles: un aumento de su número total, un crecimiento de su tamaño y un aumento de la complejidad de sus mandatos.

Número de misiones políticas especiales sobre el terreno por año



⁶ Por ejemplo, la UNIPSIL fue precedida por la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIOSIL) (2005-2008); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA) fue precedida por la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BONUCA) (2000-2009); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS) fue precedida por la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNOGBIS) (1999-2009); y la actual Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB) fue precedida por la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB) (2007-2010).

⁷ La Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio fue establecida en 1994 por la Asamblea General y continúa funcionando.

⁸ Las misiones que han recibido su mandato de la Asamblea General son el Asesor Especial sobre Myanmar, la Oficina del Representante Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria, la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana y la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio. Las últimas dos misiones no se financian con cargo a la sección del presupuesto ordinario relativa a las misiones políticas especiales, pero desempeñan funciones similares a las de otras misiones políticas especiales y se financian también, total o parcialmente, con cargo al presupuesto ordinario.

35. El número de misiones políticas especiales sobre el terreno ha venido aumentando en forma constante en los últimos 20 años (véase el gráfico). En 1993 hubo solamente tres misiones políticas en el terreno. Este número se elevó a 12 en 2000 y llegó a 15 en 2013. Este aumento se produjo a pesar de que más de la mitad de las misiones políticas especiales relacionadas con un país en particular desplegadas desde 1993 ya se han liquidado⁹.

36. El incremento en el número de misiones políticas especiales es apenas una parte de la historia. Considerados individualmente, los mandatos de las misiones se han tornado mucho más complejos de lo que eran al principio, cuando sus tareas consistían básicamente en la presentación de informes y la vigilancia. Particularmente en el último decenio, las misiones políticas especiales sobre el terreno se han convertido en operaciones claramente multidimensionales, en consonancia con un programa normativo en expansión, combinando las tareas políticas con un conjunto más amplio de mandatos en esferas como los derechos humanos, el estado de derecho y la violencia sexual en situaciones de conflicto.

37. Un aspecto en el que se ha ampliado considerablemente el programa normativo de las misiones políticas especiales es el papel de la mujer en la paz y la seguridad, sobre todo desde que se aprobó la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. Muchas misiones políticas especiales han colaborado en los esfuerzos por promover la participación de la mujer en la resolución de conflictos y los procesos de paz y por incorporar una perspectiva de género en su labor general de consolidación de la paz.

38. Mientras que en 1995 el mandato de una misión sobre el terreno abarcaba en promedio menos de dos esferas, para el año 2000 ese número había aumentado a 3,5 y en 2013 a aproximadamente seis¹⁰. Con el tiempo se han vuelto más frecuentes los mandatos temáticos diferentes. Por ejemplo, el porcentaje de misiones sobre el terreno cuyos mandatos abarcan la reforma del sector de la seguridad y el estado de derecho pasó de cero en 1995 a 30% en 2000 y actualmente es de 60%. Los mandatos relacionados con los derechos humanos siguieron una tendencia similar: el 28% de las misiones políticas especiales sobre el terreno tenían mandatos relacionados con los derechos humanos en 1995, el 38% en 2000 y el 60% en la actualidad.

39. Para poder cumplir esta amplia gama de mandatos, las misiones políticas especiales necesitan actualmente acceder a los conocimientos especializados acumulados en diferentes partes de la Organización. Debido al aumento del número de tareas relacionadas con la labor policial, el estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, desmovilización y reintegración y las actividades relativas a las minas —nueve misiones políticas especiales tienen expertos en esas esferas— la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, son importantes proveedores de servicios. Su función se fortaleció recientemente a raíz de la aprobación del acuerdo

⁹ Además, otras 11 misiones pasaron por un proceso de transición, convirtiéndose en otro tipo de misiones políticas especiales.

¹⁰ Las esferas comprendidas en los mandatos son categorías amplias (como los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad) que contienen una serie de tareas encomendadas más específicas (como la creación de capacidad en materia de derechos humanos, la supervisión y la asistencia jurídica).

de coordinación global, que ha permitido a las misiones tener una sola interfaz centralizada en la Sede. Se han preparado planes de apoyo para Libia y se están elaborando otros para Somalia. De manera similar, la División de Asistencia Electoral y la Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ofrecen conocimientos especializados específicos en sus esferas de competencia respectivas.

40. En el ámbito de la asistencia electoral, por ejemplo, se reconoce cada vez más que las elecciones no son acontecimientos técnicos aislados, sino más bien parte de una cadena ininterrumpida de dinámicas y procesos políticos. Por lo tanto, se ha hecho un esfuerzo consciente por diseñar el apoyo electoral de las Naciones Unidas como parte de un enfoque más amplio de fomento de la paz y la estabilidad, vinculado a otras actividades en apoyo de las transiciones pacíficas, la buena gobernanza, el estado de derecho y los derechos humanos.

41. Las misiones políticas especiales también se han vuelto más complejas en lo que respecta a su estructura. Algunas de las misiones se despliegan no solamente en las capitales sino también en otros lugares clave del país en cuestión, para permitir el enlace con un espectro más amplio de la población. Varias misiones trabajan cada vez más con personal militar y policial adscrito que proporciona asesoramiento estratégico y técnico en sus esferas de especialización, o en colaboración con personal militar ajeno a las Naciones Unidas que opera en el terreno. Por ejemplo, en Sierra Leona la policía de las Naciones Unidas desempeñó un papel importante en cuanto a asesorar a las autoridades policiales regionales y a los comités de seguridad a nivel provincial y de distrito. Las misiones políticas especiales actúan sobre todo a nivel de los países, ejecutando proyectos en apoyo de las prioridades nacionales de consolidación de la paz, y han comenzado a aprovechar la posibilidad que tienen de recibir apoyo directamente del Fondo para la Consolidación de la Paz.

42. Este uso más intenso de las misiones políticas especiales ha evolucionado de la mano de las transformaciones operadas en la Sede, en particular las decisiones de la Asamblea General de crear el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad en 2007 y de fortalecer el Departamento de Asuntos Políticos en 2008. El Departamento de Asuntos Políticos es el principal instrumento operacional para el ejercicio de mis buenos oficios y presta apoyo sustantivo a la mayoría de las misiones políticas especiales. Con el fin de mejorar el apoyo que presta a la labor de esas misiones, el Departamento ha reforzado, con la ayuda de los Estados Miembros, su capacidad analítica y sus conocimientos técnicos especializados en esferas como la mediación, la asistencia electoral, la experiencia adquirida y las mejores prácticas. También ha fortalecido sus alianzas con otros agentes que trabajan sobre el terreno en el ámbito político. Como resultado de ello, el Departamento puede responder con mayor rapidez y eficacia a las necesidades de las misiones sobre el terreno y fomentar un compromiso político más coherente de los agentes de importancia clave.

IV. Principales cuestiones y desafíos de política

43. En esta sección se examinan algunas de las cuestiones intersectoriales y temáticas más pertinentes para las actuales misiones políticas especiales. Como se solicitó en la resolución 67/123, se pone el énfasis en las cuestiones de política

generales. Si bien las misiones políticas especiales siguen enfrentando desafíos importantes relacionados con asuntos administrativos y presupuestarios, esas cuestiones corresponden al ámbito de competencia de la Quinta Comisión y se analizan en mi informe sobre los arreglos de financiación y apoyo para las misiones políticas (A/66/340).

Alianzas con organizaciones regionales y subregionales

44. Las alianzas son fundamentales para el fiel cumplimiento de los mandatos encomendados a las misiones políticas especiales. De conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, las misiones políticas especiales trabajan en estrecha cooperación con las organizaciones regionales y subregionales para promover la paz y la seguridad internacionales. Esa colaboración se basa en el reconocimiento de que las Naciones Unidas y sus asociados regionales pueden tener un efecto multiplicador si aprovechan sus ventajas comparativas. Las organizaciones regionales, debido a su proximidad a la situación sobre el terreno y a las sólidas redes que mantienen con las partes interesadas de los países, tienen la legitimidad e influencia necesarias para desempeñar un papel de vital importancia en la prevención de conflictos y la prestación de apoyo a las transiciones políticas.

45. La cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales puede adoptar numerosas formas: misiones que trabajan en colaboración con operaciones regionales de mantenimiento de la paz, como lo hace la UNSOM; oficinas regionales con el mandato de fortalecer la capacidad regional en materia de prevención de conflictos y mediación, como el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central, la UNOWA y la UNOCA; enviados especiales conjuntos designados por el Secretario General y asociados regionales, como el Representante Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria; y la cooperación que diariamente tiene lugar entre las misiones y las organizaciones regionales, como la que existe entre la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA) y la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC).

46. Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales han adoptado recientemente una serie de medidas destinadas a codificar y fortalecer su cooperación. Se han instituido acuerdos oficiales de cooperación, misiones conjuntas, reuniones periódicas entre servicios y otros mecanismos para facilitar la creación de relaciones de trabajo más eficaces.

47. El establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana ha fortalecido en gran medida la asociación entre la Organización y la Unión Africana, permitiendo una mayor coordinación y cooperación en la esfera de la paz y la seguridad. La Oficina mantiene un contacto estrecho con las misiones políticas especiales que se ocupan de determinados países y las operaciones de mantenimiento de la paz en África y ha ayudado a coordinar las respuestas de las Naciones Unidas y la Unión Africana a cuestiones de interés común, incluso mediante la celebración de reuniones periódicas entre miembros del Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

48. Si bien estas asociaciones son sumamente importantes, no siempre están exentas de dificultades. En algunos casos, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales tienen prioridades, enfoques o programas diferentes. Además, mientras

que algunas organizaciones participan en actividades relacionadas con la paz y la seguridad, no siempre tienen la capacidad o los recursos necesarios para responder íntegramente a los desafíos que surgen en sus esferas de competencia. En otros casos, las Naciones Unidas pueden no ser el agente más indicado para dirigir los esfuerzos de prevención de conflictos, establecimiento de la paz o consolidación de la paz. Esto significa que es necesario calibrar cuidadosamente la división del trabajo con los asociados regionales. También se puede mejorar el intercambio de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas y aplicar en forma conjunta esas lecciones a situaciones nuevas. En particular se podría fortalecer la colaboración y la coordinación estratégica en torno a la alerta temprana y la respuesta temprana en situaciones de crisis en muchas partes del mundo.

Coherencia en todo el sistema

49. La colaboración entre las misiones políticas especiales y el resto del sistema de las Naciones Unidas es fundamental para la aplicación de un enfoque global que vincule la seguridad al desarrollo social y económico, con el fin de atacar las causas subyacentes de cada conflicto y ayudar a los países que salen de conflictos a consolidar una paz sostenible. Habida cuenta de la distribución de atribuciones dentro del sistema de las Naciones Unidas, la integración entre la misión y los diversos fondos, organismos y programas del país requieren un esfuerzo concertado para aprovechar al máximo las ventajas comparativas de los distintos componentes de la Organización.

50. En 2008 aprobé una política aplicable a todo el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la integración en las misiones sobre el terreno, que hace hincapié en la importancia de la cooperación estratégica entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países y señala los elementos necesarios para lograr ese objetivo, a saber, instrumentos y recursos para actividades conjuntas de evaluación y planificación y grupos de trabajo integrados que respalden esos procesos desde la Sede. El Fondo para la Consolidación de la Paz, que apoya esos esfuerzos, ha asignado 170 millones de dólares de los EE.UU. en países con misiones políticas especiales, usando mecanismos que aumentan la coherencia en todo el sistema.

51. También en 2008, reconociendo las funciones importantísimas y complementarias que desempeñan nuestras respectivas instituciones en el apoyo prestado a la recuperación después de los conflictos, firmé, con el entonces Presidente del Banco Mundial, el Marco de Asociación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para las Situaciones de Crisis y Poscrisis. Esta asociación tiene por objeto promover el diálogo a nivel estratégico entre las dos instituciones y respuestas conjuntas más eficaces en contextos de crisis y posteriores a conflictos. En muchos casos, el Banco Mundial ya es un interlocutor clave y un asociado de misiones políticas especiales que intervienen en diversas actividades de consolidación de la paz. En el Yemen, por ejemplo, el Banco Mundial ha trabajado en estrecha cooperación con mi Asesor Especial para respaldar el proceso de diálogo nacional.

52. En mayo de 2013, realicé con el Presidente del Banco Mundial una visita histórica conjunta a la región de los Grandes Lagos, junto con mi Enviado Especial para la región, para poner énfasis en que la aplicación de los aspectos políticos y de seguridad del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación debe ir de la mano del desarrollo. Pese a los importantes progresos alcanzados hasta el momento,

apenas hemos comenzado a aprovechar el potencial que ofrece una vigorosa alianza entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Las misiones políticas especiales, junto con los equipos de las Naciones Unidas para los países y las operaciones de mantenimiento de la paz, desempeñarán un papel central en la tarea de llevar esta cooperación a un nivel más avanzado.

Cooperación entre las misiones

53. Las misiones políticas especiales trabajan en estrecha cooperación con otras misiones de las Naciones Unidas en el cumplimiento de sus mandatos. Hay tres tipos de relaciones que revisten particular interés: a) la relación entre los enviados especiales y las operaciones de mantenimiento de la paz; b) la relación entre las oficinas regionales y otras misiones en su región, y c) la relación entre distintas misiones políticas especiales que se ocupan de un país en particular y las operaciones de mantenimiento de la paz.

54. En algunos casos se han nombrado enviados especiales para complementar la labor de las operaciones de mantenimiento de la paz, sobre todo cuando es necesario distinguir entre las funciones de mantenimiento de la paz y las de buenos oficios. Esta práctica se remonta a las primeras misiones desplegadas por la Organización: el Conde Folke Bernadotte colaboró estrechamente con el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua; posteriormente, en 1964, el Consejo de Seguridad recomendó que el Secretario General designara un mediador, en la misma resolución en la que estableció la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre¹¹. Hay actualmente cinco Enviados Especiales que trabajan en coordinación con las operaciones de mantenimiento de la paz: el Asesor Especial sobre Chipre, el Enviado Personal para el Sáhara Occidental, el Enviado Especial para la Región de los Grandes Lagos, el Enviado Especial para el Sahel y el Enviado Especial para el Sudán y Sudán del Sur.

55. Las oficinas regionales de las Naciones Unidas cooperan estrechamente con las distintas misiones desplegadas en la región, ya sean operaciones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales. En África Occidental, la UNOWA trabaja con las misiones emplazadas en Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona, incluso participando en conferencias entre funcionarios especializados de las distintas misiones y en las reuniones periódicas entre mis Representantes Especiales. Como interfaz principal con la CEDEAO, la UNOWA ha podido hacer las veces de puente entre las misiones que se ocupan de un determinado país y Abuja. En África Central, la UNOCA trabaja con la BINUCA, la MONUSCO y la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), así como con la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana y asociados regionales, para formular una estrategia regional de asistencia internacional en los ámbitos humanitario, del desarrollo y de la consolidación de la paz en la zona afectada por el Ejército de Resistencia del Señor.

56. Las misiones políticas especiales que se ocupan de un país en particular y las operaciones de mantenimiento de la paz también cooperan entre sí. Con frecuencia, esa cooperación se centra en cuestiones transfronterizas. Por ejemplo, la UNIPSIL, la UNIOGBIS, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) y la UNOWA participan en la

¹¹ Resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad.

aplicación de la Iniciativa de la Costa de África Occidental, en apoyo de la CEDEAO (véase el párr. 25 *supra*). En el Líbano, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano trabajan juntas para aplicar la resolución 1701 (2006) del Consejo de Seguridad, usando canales de enlace, intercambio de información y coordinación estrechos entre los jefes de las misiones y los servicios sustantivos. En los últimos años también ha habido ejemplos de misiones políticas especiales y operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas en forma simultánea en el mismo país, haciéndose una distinción entre los mandatos militares y los mandatos civiles (MICIVIH, MINUGUA).

El cumplimiento de los mandatos en condiciones de seguridad volátiles

57. En el último decenio, las misiones políticas especiales han estado operando en condiciones de seguridad cada vez más volátiles. Especialmente a partir de 2002, cuando se estableció la UNAMA, las misiones políticas especiales han tenido que llevar a cabo mandatos complejos en situaciones de conflicto activo, o apenas terminado un conflicto. Actualmente, las misiones emplazadas en el Iraq, Libia, la República Centroafricana, Somalia y el Yemen, además del Afganistán, operan en zonas donde las condiciones de seguridad son frágiles.

58. La situación de la seguridad repercute directamente en la capacidad de una misión para cumplir su mandato, en detrimento de la seguridad del personal de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones. En vista del énfasis puesto en la implicación nacional, se espera que las misiones políticas especiales trabajen en estrecha cooperación con sus homólogos nacionales —tanto gubernamentales como no gubernamentales— en todos los aspectos del cumplimiento de los mandatos. Cuando las condiciones de seguridad se deterioran hasta el punto en que se restringe la circulación del personal, esa interacción disminuye, sobre todo a nivel subregional.

59. En el Iraq, después del atentado con bomba perpetrado en el Hotel Canal en 2003, se adoptaron medidas de seguridad muy restrictivas que redujeron considerablemente el acceso, la circulación y la interacción con los homólogos del Gobierno y la sociedad civil. De manera similar, en el Afganistán, la posibilidad del personal de la UNAMA de trabajar con sus interlocutores para realizar las tareas y actividades previstas en su mandato se ha venido reduciendo cada vez más en distintas zonas del país por problemas de seguridad. En Libia, a raíz del deterioro de las condiciones de seguridad en 2012, la UNSMIL decidió retirar a su personal de la zona este del país y trasladar la suboficina de Benghazi, lo que redujo la posibilidad de la misión de trabajar con sus interlocutores en aspectos importantes de su mandato. En Somalia, el establecimiento de la nueva misión política especial de las Naciones Unidas en el país ha creado la necesidad de contar con opciones de seguridad sólidas, flexibles y diferenciadas que permitan adaptar las medidas de seguridad a cada tarea y emplazamiento. El atentado terrorista del 19 de junio de 2013 demuestra la vital importancia de esas medidas.

60. En 2009, como parte del examen amplio del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación adoptó una nueva visión estratégica en materia de gestión de la seguridad. Esa visión modificó la postura de la Organización, que pasó de un enfoque de “cuándo salir” a uno de “cómo permanecer” con el propósito de apoyar la ejecución de los programas

y las actividades encomendados, incluso en situaciones sumamente difíciles. Este nuevo enfoque se basa en los principios de que “no puede haber programas sin seguridad” y “no puede haber seguridad sin recursos”¹².

61. El Gobierno anfitrión es quien tiene la responsabilidad primordial en materia de seguridad y protección del personal de las Naciones Unidas. Cuando la capacidad del Gobierno es nula o inexistente, las misiones políticas especiales tienen pocos mecanismos de seguridad a su alcance. Incluso en los contextos en que las misiones políticas especiales trabajan en colaboración con operaciones multinacionales de mantenimiento o imposición de la paz, esas fuerzas tienen a menudo otras prioridades estratégicas o una capacidad limitada para proteger al personal de las Naciones Unidas. Todo esto incide en la capacidad de las misiones de las Naciones Unidas para cumplir sus mandatos.

Transiciones y estrategias de salida

62. El concepto de transiciones de las Naciones Unidas se refiere a un cambio en la configuración de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno en respuesta a los cambios en las necesidades y exigencias. Las transiciones de las Naciones Unidas pueden producirse en muchas direcciones: de una operación de mantenimiento de la paz a una misión política especial (Burundi); de una misión política especial a una operación de mantenimiento de la paz (Liberia); de una operación de mantenimiento de la paz a un equipo de las Naciones Unidas en el país (Timor-Leste), y de una misión política especial a un equipo de las Naciones Unidas en el país (Nepal). Por lo general, el equipo de las Naciones Unidas en el país está presente antes, durante y después del despliegue de una misión política especial. La sostenibilidad del éxito de cualquier misión política especial depende en gran medida de lo bien que se manejen las transiciones hacia equipos de las Naciones Unidas en el país.

63. Los períodos de transición son particularmente difíciles para la Organización, ya que exigen una planificación y una coordinación anticipadas a través de todo el sistema de las Naciones Unidas. Se ha formulado una política común a todo el sistema sobre las transiciones motivadas por la reducción y la retirada de las misiones con el fin de definir responsabilidades y etapas en la adopción de decisiones.

64. Las transiciones ponen de relieve el carácter complementario de las diferentes configuraciones de las Naciones Unidas. En definitiva, la elección del tipo de misión se basa en las exigencias locales y en las necesidades de las autoridades nacionales, así como en la evaluación realizada por el órgano que confiere el mandato. Los casos de Sierra Leona y Liberia son ejemplos útiles que muestran cómo la capacidad de desplegar distintos tipos de configuraciones de las Naciones Unidas da flexibilidad a la Organización para diseñar respuestas acordes a las circunstancias.

65. En 1999, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), una operación de mantenimiento de la paz, a causa

¹² Véase el informe exhaustivo del Secretario General sobre el Departamento de Seguridad (A/67/526).

del deterioro de las condiciones de seguridad en el país¹³. Posteriormente, el Consejo fijó metas para la reducción de esa presencia de mantenimiento de la paz, vinculadas en particular al restablecimiento de la autoridad del Estado y el afianzamiento de la paz. En 2005, el Secretario General observó los progresos considerables realizados con miras al cumplimiento de las metas y subrayó que la mejor forma de resolver las dificultades pendientes sería encomendarle la tarea a una configuración más pequeña de las Naciones Unidas, adaptada a la labor de consolidación de la paz posterior a un conflicto. Así fue que en 2005 se desplegó la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIOSIL), una misión política especial¹⁴. En 2013, el Consejo de Seguridad celebró los importantes progresos realizados por el Gobierno y decidió que la misión se retirara por completo para el 31 de marzo de 2014, lo que dará lugar a la transición de la configuración de las Naciones Unidas en el país a la de equipo de las Naciones Unidas en el país.

66. En Liberia, la Organización pasó por una serie de transiciones en su configuración en el país. Tras la firma del Acuerdo de Cotonú, que puso fin a la guerra civil en 1993, las Naciones Unidas desplegaron una Misión de Observadores (UNOMIL), que trabajó junto con el Grupo de Observadores de la CEDEAO para supervisar la aplicación del Acuerdo por todas las partes. Una vez realizada con éxito la tarea principal de la Misión —supervisar las elecciones en julio de 1997— se consideró que se había cumplido totalmente el mandato de la Misión. Tras celebrar consultas con el Gobierno de Liberia y el Consejo de Seguridad, en 1997 se estableció la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Liberia, una misión política especial. Esta configuración apuntaba a respaldar las tareas de la etapa posterior al conflicto, incluidas la reconciliación nacional y el afianzamiento de la paz. Sin embargo, la misión no pudo finalmente ayudar a las partes interesadas del ámbito local a lograr esos objetivos. En 2003 se deterioraron las condiciones de seguridad. Habida cuenta de la demanda de tareas relacionadas con la seguridad, el Consejo de Seguridad decidió entonces desplegar una operación multidimensional de mantenimiento de la paz en el país, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia.

67. Un elemento importante del ciclo de vida de las misiones políticas especiales es su estrategia de salida, que está vinculada al cumplimiento satisfactorio de su mandato. En tal sentido, las misiones políticas especiales evalúan periódicamente los avances realizados en el cumplimiento de su mandato, incluso en los informes que presentan al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General. Cuatro misiones políticas especiales sobre el terreno —la UNAMA, la UNIOGBIS, la UNIPSIL y la BNUB— tienen metas aprobadas por el Consejo de Seguridad en estrecha consulta con los gobiernos anfitriones. En última instancia, la decisión sobre si una determinada misión ha tenido éxito en el logro de sus objetivos y está lista para partir —dando lugar a la transición hacia otra configuración de las Naciones Unidas— se basa en la evaluación realizada por el órgano que confirió el mandato y el Gobierno anfitrión.

¹³ Antes de que se desplegara la UNAMSIL y su antecesora, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL), la participación política de las Naciones Unidas en Sierra Leona se llevó a cabo por conducto del Enviado Especial del Secretario General, una misión política especial.

¹⁴ Resolución 1610 (2005) del Consejo de Seguridad.

Gestión de los conocimientos y adquisición de experiencia

68. En el contexto de las misiones políticas especiales se ha acumulado una vasta experiencia, tanto en términos de éxitos como de fracasos. Por lo tanto, la gestión de los conocimientos se ha convertido en un instrumento importante para recoger esa experiencia y aplicarla a las misiones actuales y futuras. En los últimos años, la Organización ha avanzado considerablemente en lo que respecta a mejorar su aprendizaje institucional en apoyo de las misiones políticas especiales, identificando y analizando las lecciones aprendidas, difundiendo buenas prácticas, elaborando material de orientación y brindando capacitación. Si bien aún hay mucho por hacer, esos procesos estandarizados no existían hace cinco años.

69. La creación de sistemas de gestión de los conocimientos ha sido fundamental para ayudar a mis Representantes Especiales a acceder al amplio conjunto de buenas prácticas desarrolladas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Ellos también intercambian conocimientos entre sí en tiempo real. Por ejemplo, en diciembre de 2012, al celebrarse el quinto aniversario del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central, el Departamento de Asuntos Políticos organizó una actividad sobre lecciones aprendidas con la participación de los jefes de las tres oficinas regionales, que les permitió comparar sus experiencias en cuanto a la forma en que habían ayudado a resolver cuestiones transfronterizas complejas en sus respectivas regiones y los instrumentos de buenos oficios y establecimiento de la paz que habían empleado. De manera similar, en 2009, el Departamento y el *Center on International Cooperation* organizaron un taller integral para examinar las enseñanzas que había dejado la experiencia de la UNMIN.

70. En marzo de 2013, el Departamento de Asuntos Políticos realizó un examen a fondo de su respuesta a la crisis en la República Centroafricana, con miras a mejorar el apoyo que presta a las misiones sobre el terreno que enfrentan desafíos similares. La crisis puso de relieve algunas de las limitaciones con que tropiezan las misiones políticas especiales cuando hay un deterioro de la situación política y las condiciones de seguridad. Si bien la BINUCA había desempeñado un papel decisivo en el apoyo a las negociaciones que culminaron con la firma de los acuerdos de Libreville en enero de 2013, la misión —junto con la CEEAC, la Unión Africana y los Estados Miembros interesados— no pudo lograr que se aplicaran. A la larga, esto derivó en la reanudación de los enfrentamientos armados entre las partes y la toma de Bangui por los rebeldes de Seleka. He pedido a la BINUCA y a la UNOCA que trabajen en estrecha cooperación con distintos asociados, en particular por conducto del Grupo de Contacto Internacional para la República Centroafricana, para generar apoyo regional e internacional al proceso de transición.

71. La creación de una cultura de aprendizaje institucional no está exenta de dificultades, especialmente en vista de las grandes exigencias operacionales que pesan sobre las misiones políticas especiales y los departamentos que les prestan apoyo en la Sede. Al mismo tiempo, la elaboración de material de orientación en el plano interno ha sido importante para asegurar que el personal a nivel operativo disponga del marco de conocimientos necesarios para prestar apoyo a las misiones políticas especiales. Un ejemplo reciente es la guía para la puesta en marcha de misiones políticas especiales preparada en 2012, que es un documento de referencia fundamental para el personal que trabaja en el despliegue de misiones nuevas. Además, recientemente se ha formulado una serie de políticas para todo el sistema,

como las relativas a la evaluación y planificación integradas, las transiciones, los derechos humanos en las operaciones sobre el terreno y la diligencia debida en materia de derechos humanos. La División de Asistencia Electoral también ha diseñado una serie de políticas electorales para garantizar la uniformidad y la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas.

V. Factores de éxito y recomendaciones para aumentar la transparencia y la eficacia de las misiones políticas especiales

72. El bagaje de experiencia y mejores prácticas acumulado en las últimas dos décadas en relación con las misiones políticas especiales ha puesto de manifiesto una serie de factores importantes para el éxito. Esos factores contribuyen a aumentar la transparencia y eficacia generales de las misiones, en particular su capacidad para cumplir mandatos complejos, en apoyo de las partes interesadas en el ámbito nacional.

73. *Implicación nacional.* Las misiones políticas especiales trabajan en apoyo de los esfuerzos de los países por resolver conflictos y consolidar una paz sostenible. Solo los actores nacionales pueden responder a las necesidades y objetivos de sus sociedades de manera sostenible. **Las misiones políticas especiales deben seguir trabajando en estrecha cooperación con las partes interesadas a nivel nacional para establecer prioridades, crear capacidad en el país y aplicar un programa común.**

74. *Flexibilidad.* La prevención de conflictos, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz son tareas muy diferentes que deben abordarse caso por caso, teniendo plenamente en cuenta la dinámica y las necesidades locales. Diseñar las misiones con un enfoque único para todas llevaría a crear estructuras demasiado estáticas, ajenas a las necesidades del terreno. **Las misiones políticas especiales deben adaptarse a los contextos y necesidades locales y ser suficientemente flexibles para evolucionar de acuerdo con esas necesidades.**

75. *Respuesta rápida.* El ritmo vertiginoso que caracteriza al entorno de las iniciativas de establecimiento y consolidación de la paz exige que las misiones políticas especiales sean ágiles a la hora de reaccionar ante los cambios que se producen en el terreno. En un proceso de paz, hasta la más mínima demora puede aparejar la pérdida de una oportunidad única para llegar a un arreglo. En las situaciones posteriores a un conflicto, las ventanas de oportunidad se cierran con rapidez. **Las misiones políticas especiales deben ser capaces de actuar con prontitud para lograr progresos a largo plazo en el afianzamiento de la paz.**

76. *Aprovechamiento de ventajas comparativas.* Es fundamental comprender qué contextos son los indicados para el despliegue de una misión política especial, y cuándo conviene más aplicar otro tipo de configuración, como una operación de mantenimiento de la paz. Las misiones políticas especiales tienen limitaciones y no están diseñadas para contrarrestar todos los tipos de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. **Las respectivas ventajas comparativas de las diferentes configuraciones de las Naciones Unidas deben evaluarse a la luz de la situación imperante en el terreno y las necesidades de las autoridades nacionales.**

77. *Alianzas.* Las relaciones de colaboración con organizaciones regionales y subregionales son un instrumento de vital importancia para el éxito de las misiones políticas especiales. El fortalecimiento de esas alianzas seguirá siendo una de las máximas prioridades de la Organización y una preocupación fundamental de mis Representantes Especiales sobre el terreno. **Las Naciones Unidas deben estar siempre listas para colaborar con sus asociados regionales en la creación de capacidad y prestarles asistencia técnica cuando lo soliciten.**

78. *Coherencia en todo el sistema.* Dado el carácter intersectorial de los complejos mandatos encomendados a las misiones políticas especiales, una respuesta integrada y coherente de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como en el terreno, es fundamental para el éxito de una misión. **Debemos seguir fortaleciendo la capacidad de las misiones de las Naciones Unidas para dar una respuesta integrada y conjunta de las Naciones Unidas, que vincule la labor política y de seguridad al programa de desarrollo a más largo plazo.**

79. *Diálogo con los Estados Miembros.* Habida cuenta de la importancia de las misiones políticas especiales para la prevención de conflictos y los procesos de establecimiento y consolidación de la paz, el diálogo con los Estados Miembros es fundamental para el éxito de esas misiones. En mis informes periódicos al Consejo de Seguridad, así como en los informes que presento a la Quinta Comisión de la Asamblea General, se proporciona información detallada sobre las misiones políticas especiales. **Debemos celebrar intercambios periódicos inclusivos e interactivos sobre las cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales con el fin de promover una colaboración más estrecha con los Estados Miembros, como solicitó la Asamblea General en su resolución 67/123.**

80. En conclusión, las misiones políticas especiales se han convertido en un instrumento indispensable para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Son además la manifestación más visible de los buenos oficios del Secretario General. Como se despliegan en entornos complejos y a veces volátiles, el éxito suele ser difícil de conseguir. No obstante, la trayectoria de las misiones es muy elocuente: han demostrado que son capaces de atenuar tensiones, ayudar a los países a dar un paso atrás cuando están al borde de un conflicto, y apoyar los esfuerzos nacionales por consolidar una paz sostenible.

81. Habida cuenta de la amplitud y complejidad de lo que se le pide a las misiones políticas especiales, el firme apoyo de los Estados Miembros sigue siendo un ingrediente fundamental de la eficacia de las misiones.

82. Quisiera rendir homenaje a mis Representantes Especiales y Enviados Especiales, así como al dedicado y valiente personal de las Naciones Unidas que presta servicios en esas misiones y que a menudo trabaja en condiciones difíciles en apoyo de la paz, la seguridad y el desarrollo.

Anexo

Misiones políticas especiales de las Naciones Unidas (al 1 de julio de 2013)

Enviados especiales

- 1 Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre
- 2 Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos^a
- 3 Asesor Especial del Secretario General sobre Myanmar
- 4 Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio
- 5 Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Sahel
- 6 Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Sudán y Sudán del Sur
- 7 Oficina del Representante Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria
- 8 Enviado Personal del Secretario General para el Sáhara Occidental
- 9 Oficina del Asesor Especial del Secretario General para el Yemen
- 10 Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad
- 11 Representante de las Naciones Unidas en las deliberaciones internacionales de Ginebra

Equipos y grupos de expertos encargados de vigilar la aplicación de las sanciones

- 1 Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea
- 2 Grupo de Expertos sobre Côte d'Ivoire
- 3 Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo
- 4 Grupo de Expertos sobre la República Popular Democrática de Corea
- 5 Grupo de Expertos sobre la República Islámica del Irán
- 6 Grupo de Expertos sobre Liberia
- 7 Grupo de Expertos sobre Libia
- 8 Grupo de Expertos sobre el Sudán
- 9 Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas
- 10 Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo
- 11 Apoyo al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) [relativa a la no proliferación de todas las armas de destrucción en masa]

Misiones sobre el terreno

- 1 Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano
 - 2 Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio^b
 - 3 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán
 - 4 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq
 - 5 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia
 - 6 Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana
 - 7 Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau
 - 8 Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona
 - 9 Oficina de las Naciones Unidas en Burundi
 - 10 Oficina de las Naciones Unidas para África Central
 - 11 Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental
 - 12 Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana^b
 - 13 Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central
 - 14 Apoyo de las Naciones Unidas a la Comisión Mixta del Camerún y Nigeria
 - 15 Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia
-

^a Financiada con cargo a la cuenta de gastos imprevistos hasta el 31 de diciembre de 2013.

^b Financiada con cargo al presupuesto ordinario pero técnicamente no incluida en la categoría presupuestaria de misión política especial.