



Consejo de Seguridad

Distr. general
26 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Diplomacia preventiva: obtención de resultados

Informe del Secretario General

Este informe se dedica a la memoria del ex Secretario General Dag Hammarskjöld en ocasión del quincuagésimo aniversario de su muerte en 1961.

Creo que apenas hemos empezado a explorar las posibilidades que ofrecen las Naciones Unidas [como instrumento de la diplomacia multilateral] en especial la fructífera combinación que consiste, por un lado, en el debate público y, por otro, en las negociaciones y mediación ... en privado.*

Resumen

En el presente informe se examinan las oportunidades y los desafíos que encuentran las Naciones Unidas y sus asociados en el ejercicio de la diplomacia preventiva en un entorno político y de seguridad cambiante.

El informe se centra específicamente en las iniciativas diplomáticas adoptadas para prevenir o mitigar la propagación de conflictos armados. En él se explica la importancia de la diplomacia preventiva en todo tipo de conflicto y como parte de las estrategias de promoción de la paz más amplias dirigidas por los países. También se destacan las crecientes esperanzas cifradas en el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones en el ámbito de la prevención de conflictos y se subraya la importancia fundamental de la colaboración con este fin.

El informe muestra cómo las últimas gestiones de diplomacia preventiva han cambiado la situación sobre el terreno en una serie de contextos diferentes. En él se analizan los riesgos y los obstáculos que siguen dificultando los esfuerzos de prevención y se identifican los elementos clave que, a juzgar por la experiencia de las Naciones Unidas y sus colaboradores, han demostrado ser críticos para maximizar el éxito de estos esfuerzos: el estado de alerta, la flexibilidad, las asociaciones, la sostenibilidad, la evaluación y los recursos. El informe concluye con recomendaciones dirigidas a fortalecer la capacidad internacional para la diplomacia preventiva en los próximos cinco años.

* Extracto del discurso pronunciado por el ex Secretario General Dag Hammarskjöld en la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, Washington D.C., 11 de septiembre de 1954.



I. Introducción

1. La diplomacia preventiva ha sido una idea constante de las Naciones Unidas desde hace muchas décadas. Desde que Dag Hammarskjöld expresó por primera vez el concepto hace más de medio siglo, ha seguido evolucionando en respuesta a los nuevos desafíos. La diplomacia preventiva es parte integral de los esfuerzos más amplios de prevención de conflictos y se refiere específicamente a las medidas diplomáticas que se toman en la etapa más temprana posible y se destinan “a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que estos, si ocurren, se extiendan”¹. La diplomacia preventiva sigue siendo muy pertinente en todo tipo de conflictos.

2. Cuando asumí el cargo hace cuatro años atribuí prioridad a reactivar la diplomacia preventiva de la Organización y, por lo tanto, a mejorar nuestros mecanismos y ampliar nuestra colaboración con ese fin. Mis esfuerzos fueron alentados por los Estados Miembros, que están poniendo más énfasis en la prevención de los conflictos y ven que la Organización puede desempeñar una función clave para apoyar y complementar sus propias gestiones. Hay varias razones que explican este renovado interés. La principal son las consecuencias recurrentes y devastadoras de los conflictos armados para las personas, las sociedades y las economías, junto con el reconocimiento —mucho mayor en estos tiempos de crisis económicas— de que es sumamente costoso no prevenir un conflicto. Además, aunque los éxitos rara vez se comentan en las noticias, una serie de gestiones recientes han vuelto a confirmar que combinando el análisis, la alerta temprana, la respuesta rápida y las asociaciones podemos contribuir a reducir las tensiones cuando se intensifica una crisis y ayudar a las partes a resolver sus disputas por medios pacíficos.

3. Como ejemplo de este apoyo, el Consejo de Seguridad, bajo la presidencia de Nigeria, celebró un debate abierto sobre la diplomacia preventiva en África el 16 de julio de 2010. En la declaración formulada por la presidencia después del debate (S/PRST/2010/14), el Consejo me solicitó que presentara un informe con recomendaciones sobre la mejor manera de optimizar el uso de los instrumentos de diplomacia preventiva en el sistema de las Naciones Unidas y en cooperación con las organizaciones regionales y subregionales y con otros actores. El presente informe se ha preparado en atención a esa solicitud.

II. Un entorno cambiante

4. Hoy en día, para la diplomacia preventiva se utiliza un conjunto más amplio de entidades que emplean instrumentos más variados que nunca. Esto se debe en parte a que se han establecido marcos normativos más sólidos en favor de los esfuerzos internacionales para prevenir conflictos violentos y atrocidades en masa y para asegurar la inclusión de un mayor número de voces en la gobernanza, la paz y la seguridad. La Cumbre Mundial de 2005 fue un momento decisivo porque los Estados Miembros se comprometieron a crear una “cultura de prevención”, a fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas en ese sentido y a tomar “medidas

¹ Véase “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (A/47/277-S/24111), 17 de junio de 1992.

colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz”. Antes, en la resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad ya había pedido que aumentara la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y había reconocido la importancia de los mecanismos locales de solución de conflictos.

5. La labor realizada en el ámbito normativo a nivel mundial se sustenta en la realizada a nivel regional en África, Asia, Europa y América. En el continente africano, sobre todo, la vieja doctrina de no injerencia ha sido sustituida por el principio de la Unión Africana de “no indiferencia” ante las amenazas inminentes a la paz, la seguridad y la población, incluidos los cambios inconstitucionales de gobierno. Algunas organizaciones subregionales de África anticiparon o bien siguieron esta nueva postura. En América, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha atribuido prioridad a la solución de diferencias que puedan provocar crisis. Nuevas agrupaciones como la Unión de Naciones Suramericanas se han convertido en agentes regionales activos, incluso en la diplomacia preventiva². Otros ejemplos incluyen la región del Pacífico, donde la Declaración de Biketawa del Foro de las Islas del Pacífico (2000) proporcionó un marco para una respuesta diplomática temprana a problemas de seguridad emergentes. La Carta Democrática Interamericana de 2001, la Carta de la Francofonía de 2005, la Carta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) de 2007 y la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) de 2008³ reflejan la creciente expectativa de que las crisis emergentes deben abordarse de manera oportuna en los foros regionales o internacionales que corresponda. Por ello hemos sido testigos, en distintos grados, de un cambio hacia una diplomacia preventiva más orientada a la acción en las diferentes regiones del mundo.

6. A fin de dar vida a estas innovaciones normativas, en la última década también se ha creado una nueva capacidad de prevención en la comunidad internacional, en las organizaciones internacionales y regionales y en muchos Estados Miembros. Esta capacidad incluye el desarrollo de sistemas de alerta temprana⁴ y mecanismos de financiación específica para una respuesta rápida⁵, el establecimiento de estructuras de prevención⁶ y el uso continuo de los enviados especiales. La Dependencia de Apoyo a la Mediación creada en las Naciones Unidas en 2006 se ha convertido en un proveedor de servicios tanto para las gestiones de mediación de la Organización como para las de otras instancias, y un número cada vez mayor de

² Declaración del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Buenos Aires, 4 de mayo de 2010, párr. 5.

³ En junio de 2011, el nombre de la Organización se cambió por el de Organización de Cooperación Islámica.

⁴ Por ejemplo, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana y varias organizaciones subregionales de África han establecido sistemas de alerta temprana.

⁵ Por ejemplo, el Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea, el mecanismo flexible para financiar una respuesta rápida establecido por el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Mecanismo de apoyo inmediato del Fondo para la Consolidación de la Paz.

⁶ Por ejemplo, el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos apoyado por los Estados Miembros en 2008, el Grupo de Sabios de la Unión Africana, el Consejo de Sabios de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), y nuevas estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea como la Dirección de Prevención de Conflictos y Política de Seguridad y, dentro de ella, la Dependencia de Prevención de Conflictos y Mediación.

organizaciones regionales quieren mejorar su capacidad para la mediación⁷. Las misiones políticas se utilizan cada vez más: en 2010, las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la OEA desplegaron cerca de 50 misiones sobre el terreno, muchas de ellas con un mandato de diplomacia preventiva y buenos oficios⁸. El Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales ha ayudado a aplacar las tensiones creadas por problemas relacionados con las minorías nacionales en muchos países gracias a la diplomacia discreta.

7. A pesar de los graves problemas que siguen obstaculizando las gestiones de diplomacia preventiva, que se examinarán más adelante en este informe, cada vez hay más indicios de que nuestros esfuerzos colectivos de prevención responden mejor a las necesidades sobre el terreno. El número de conflictos de baja intensidad que estallaron en el período comprendido entre 2000 y 2009 es aproximadamente la mitad de los que estallaron en la década de 1990. En el mismo período, el número de nuevos conflictos de gran intensidad (estallido e intensificación) también se redujo de 21 a 16⁹. Aunque un número de factores explican esta reducción, la acción preventiva más intensa y mejor de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales es gran parte de la ecuación.

III. Mejora de la situación sobre el terreno

8. Ante las tensiones políticas o la intensificación de las crisis, la diplomacia preventiva suele ser una de las pocas opciones disponibles para preservar la paz, a menos que se adopten medidas coercitivas. También puede ser una inversión muy rentable. La mayor rentabilidad de la prevención es las vidas que salva, pero también tiene una rentabilidad económica. El Banco Mundial ha calculado que “el costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en un país en desarrollo de tamaño mediano”¹⁰. Las guerras civiles más graves causan unos costos acumulados de decenas de miles de millones de dólares, y las sociedades tardan un promedio de 14 años en recuperar las vías de crecimiento original¹⁰. Por el contrario, la prevención puede ser mucho menos costosa: la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, que ha tenido un papel importante en los esfuerzos de prevención en Guinea, el Níger y otros países de la subregión, tiene un presupuesto ordinario anual de menos de 8 millones de dólares de los Estados Unidos.

⁷ Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas han concertado una alianza para la mediación que comprende la financiación de los trabajos de un investigador basado en la OEA; la formación conjunta de funcionarios de los Estados Miembros en este tema; y la prestación de apoyo a la preparación de una lista de expertos de la OEA, una metodología de examen una vez concluidas las iniciativas de mediación y una estrategia de género.

⁸ Véase Richard Gowan, ed. *Review of Political Missions 2010* (Centro de Cooperación Internacional, 2010).

⁹ Programa de datos de Upsala sobre los conflictos/banco de datos sobre los conflictos armados del Instituto de Investigación para la Paz de Oslo, versión 4-2010, 1946-2009. Puede consultarse en http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/19228_UCDP_PRIO_ArmedConflictDataset_V4_2010.xls.

¹⁰ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington, D.C., 2011).

9. El propósito de la siguiente sección es destacar las maneras en que las Naciones Unidas utilizan los instrumentos existentes, desarrollan otros nuevos y colaboran con los principales agentes en alianzas nuevas y creativas para mejorar la situación sobre el terreno mediante la diplomacia.

A. Principales agentes, herramientas e instrumentos

Asamblea General

10. Con arreglo a los artículos 10 y 11 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General tiene amplia autoridad para considerar la prevención de conflictos en todos sus aspectos, hacer las recomendaciones que estime oportunas, o llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

11. Con su capacidad normativa y sus funciones deliberativas, la Asamblea General puede contribuir decisivamente a crear un entorno propicio para la prevención de conflictos. Su aprobación por consenso, el 22 de junio de 2011, de una resolución destinada al fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (resolución 65/283) es un hito que coloca a la Organización en la posición de emisor de normas para la mediación y proporciona un amplio marco para una colaboración productiva con los Estados Miembros, las organizaciones regionales y otras instancias de mediación. Como suprema autoridad presupuestaria de la Organización, la Asamblea General también examina y aprueba los presupuestos de las misiones políticas y otros instrumentos relacionados con la prevención de conflictos y la paz. En 2008 facilitó el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría con el objetivo de consolidar la capacidad preventiva de la Organización. Además, a petición de la Asamblea, en el sexagésimo sexto período de sesiones presentaré un informe con recomendaciones sobre formas de mejorar la financiación de nuestras misiones políticas especiales y el apoyo a estas misiones, con el objetivo de asegurar el despliegue más flexible y rápido de estos instrumentos que se prevén cada vez más en la Organización.

Consejo de Seguridad

12. El Consejo de Seguridad, el órgano de las Naciones Unidas que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, ha de desempeñar un papel clave en la prevención de conflictos armados. Antes, el Consejo orientaba sus actividades sobre todo a intentar solucionar conflictos y situaciones de emergencia una vez ocurridos, pero en los últimos años se ha promovido la participación y la flexibilidad para responder a nuevas amenazas antes de que formen parte de los asuntos sometidos oficialmente al Consejo. Desde principios de 2008, por ejemplo, el Consejo ha mantenido “diálogos interactivos oficiosos” en una serie de situaciones, los cuales tienen por objeto promover una diplomacia preventiva más orientada a la acción. El Consejo ha solicitado al Departamento de Asuntos Políticos que presente mensualmente exposiciones para explorar el horizonte, centradas en los conflictos nuevos y actuales. También aprovecho los almuerzos mensuales informales con el Consejo de Seguridad para plantear muchos temas que no se han incluido en ningún programa oficial. Desde 2007, el tema “Paz y seguridad en África” ha servido para examinar diversas

cuestiones que afectan a distintos países en sesiones oficiosas, incluso situaciones que no forman parte del programa oficial del Consejo, tales como la situación de Libia en las primeras etapas.

13. Cómo y cuán temprano el Consejo de Seguridad debe intervenir en una situación preocupante es una pregunta que debe responderse caso por caso. A veces, el Consejo decide reservar su influencia, con el fin de dejar margen para la diplomacia discreta y los buenos oficios del Secretario General. Otras veces, la acción altamente visible y decisiva del Consejo —como misiones sobre el terreno, iniciativas de su Presidencia y comunicados de prensa— ha creado un margen político para la prevención que de otro modo no habría existido, apoyando firmemente mis esfuerzos.

14. Cuando el Consejo de Seguridad desarrolla una visión común para hacer frente a una situación preocupante, como hizo en el caso de la crisis constitucional de Guinea en 2009 y 2010 y en el referéndum sobre la independencia de Sudán del Sur, celebrado en 2011, se ha comprobado que genera un impulso político y promueve la colaboración con los principales interlocutores en la determinación de una estrategia común. El Consejo ha comenzado a desarrollar relaciones más fuertes y más estructuradas con las organizaciones regionales con ese fin. El apoyo del Consejo a las iniciativas de mediación de las Naciones Unidas o de los agentes regionales también ha demostrado ser crucial. En etapas finales de los conflictos, las herramientas más coercitivas como las sanciones especiales han dado más peso a las gestiones diplomáticas. El Consejo también desempeña un papel singular al prevenir la intensificación de los conflictos o la reanudación de las guerras estableciendo misiones políticas y de mantenimiento de la paz con mandatos apropiados.

Comisión de Consolidación de la Paz

15. La Comisión de Consolidación de la Paz, un órgano intergubernamental que asesora al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, dirige la atención internacional hacia los países que salen de conflictos, especialmente hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la recuperación después de un conflicto. En el programa de la Comisión figuran seis países: Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona. Se han establecido configuraciones específicas para cada país, lo que podría ayudar a prevenir la reanudación de la violencia mediante los esfuerzos de representación de sus Presidentes y mis Representantes Especiales.

Buenos oficios del Secretario General

16. Mi mandato para la prevención de conflictos se origina en el Artículo 99 de la Carta, que establece que el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los sucesivos Secretarios Generales han utilizado sus buenos oficios para ayudar a las partes a encontrar soluciones a los problemas en la etapa más temprana posible. La eficacia de los buenos oficios depende a menudo del margen político en el que debe actuar el Secretario General. Según mi experiencia, el caso más difícil se presenta cuando la comunidad internacional tiene mucho interés pero no está de acuerdo, porque las partes saben que no hay unidad de criterios. Como custodio de la Carta, también tengo el deber de hablar en determinadas situaciones, una obligación que puede o no

contribuir a las gestiones de mediación. A veces es necesario hacer una defensa pública en los medios de comunicación, aunque lo más frecuente es recurrir a los buenos oficios entre bastidores. Independientemente del enfoque, lo principal es practicar una diplomacia tan resuelta como flexible.

17. El Departamento de Asuntos Políticos es el principal instrumento operacional para el ejercicio de mis buenos oficios. Con apoyo de los recursos ordinarios y extrapresupuestarios de los Estados Miembros¹¹, durante los últimos tres años se ha reforzado para que pueda desempeñar con mayor eficacia su papel rector en la diplomacia preventiva dentro del sistema de las Naciones Unidas. El Departamento ha mejorado su capacidad analítica, su experiencia técnica en ámbitos clave como la asistencia electoral, sus asociaciones y su capacidad de aprender lecciones, destilar las mejores prácticas y facilitar las respuestas de todo el sistema. Como resultado, se va orientando hacia la respuesta rápida y, a través de sus divisiones regionales reforzadas y la Dependencia de Apoyo a la Mediación, puede apoyar gestiones de buenos oficios e iniciativas de mediación en todo el mundo, tanto de la Organización como de sus asociados. Puede desplegar un equipo de reserva integrado por expertos en mediación en un plazo de 72 horas para ayudar a los negociadores a resolver cuestiones relacionadas con el diseño del proceso de paz, las medidas de seguridad, la constitución, el género, el reparto de poder y la riqueza compartida. Un mecanismo especializado, apoyado con contribuciones voluntarias, proporciona financiación más flexible para la respuesta rápida.

Enviados

18. En los últimos años, he nombrado a una serie de enviados para que ayudaran a reducir las tensiones y resolver los problemas relacionados con controversias fronterizas, cuestiones territoriales, conflictos regionales, crisis constitucionales y electorales, negociaciones para la reunificación, conversaciones de paz y otros temas diversos. Por su parte, mis asesores especiales sobre la prevención del genocidio, la responsabilidad de proteger y otras cuestiones intersectoriales importantes han contribuido también a esa labor aportando sus conocimientos sobre temas específicos. En muchos casos, el papel desempeñado por los enviados de las Naciones Unidas ha sido fundamental para salvar a un país o una región que se encontraba al borde de un conflicto.

19. Por ejemplo, en el otoño de 2008, nombré al ex Presidente de Nigeria, General Olusegun Obasanjo, Enviado Especial para la región de los Grandes Lagos en el contexto de la creciente tensión en la República Democrática del Congo y el temor generalizado de que volviera a convertirse en escenario de una guerra regional. Con el apoyo de la Sede y en estrechas consultas con la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sobre el terreno, el Enviado Especial se embarcó en una intensa actividad de diplomacia itinerante para lograr una paz negociada en la zona oriental de la República Democrática del Congo. Pocas semanas después, fruto de sus esfuerzos en colaboración con la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, se inició un proceso complejo de conversaciones de paz bajo

¹¹ En la resolución 63/261 se aprobó un aumento del presupuesto ordinario del Departamento de Asuntos Públicos, aumento que expliqué en el documento A/65/161. Puesto que la Asamblea solo aprobó la mitad de los puestos solicitados y los Estados Miembros piden cada vez más recursos básicos del Departamento, recientemente se le han asignado más fondos extrapresupuestarios (http://un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport_13052011).

los auspicios de las Naciones Unidas, que fue posible gracias al rápido despliegue de un equipo de apoyo a la mediación, acompañado de los necesarios arreglos logísticos y servicios de traducción, conferencias y apoyo para viajes. En marzo de 2009, esas conversaciones condujeron a una serie de acuerdos en los que se preveía la desmovilización y el desarme de los grupos rebeldes y la adopción de medidas para hacer frente a los problemas subyacentes. Gracias al seguimiento de los progresos realizado por el Enviado Especial, la mayoría de los compromisos asumidos por las partes se habían aplicado en menos de un año. A finales de 2009, los Presidentes Kagame y Kabila se reunieron por primera vez en muchos años y poco después Rwanda y la República Democrática del Congo reestablecieron oficialmente las relaciones diplomáticas. Aunque la situación en la zona oriental de la República Democrática del Congo sigue siendo grave por la inseguridad y el sufrimiento humano generalizados, se logró evitar la reanudación del conflicto regional.

20. En otros casos, la Organización ha desempeñado un papel de apoyo. En enero de 2008, por ejemplo, en el contexto de la violencia registrada en Kenya después de las elecciones, la Unión Africana puso en marcha un proceso dirigido por el ex Secretario General Kofi Annan para evitar que la situación se deteriora aun más y desembocara en una guerra civil entre grupos étnicos. Esa iniciativa contó con el firme apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país y del personal asignado por el Departamento de Asuntos Políticos y se benefició del asesoramiento estratégico proporcionado por los expertos de la División de Asistencia Electoral del Departamento y otros actores. El acuerdo de reparto de poder a que se llegó permitió evitar el conflicto y sirvió también de base para la redacción de una nueva constitución. Asimismo, en Madagascar se desplegó un equipo de las Naciones Unidas de apoyo a la mediación con el fin de ayudar a la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) en sus labores de mediación para resolver la crisis política y restaurar el orden constitucional en ese país.

21. Muchos de los instrumentos que estamos elaborando para aumentar la eficacia de la diplomacia preventiva, como la creación de capacidad para el rápido suministro de financiación y expertos técnicos, ya están facilitando la labor de los enviados que trabajan en la resolución de los conflictos en curso. Un ejemplo de ello es el caso de Libia, donde mi Enviado Especial está haciendo lo posible por llegar a una solución política del conflicto, de conformidad con las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, y evitar el empeoramiento de la situación humanitaria. Otros enviados están trabajando en procesos políticos a largo plazo en los que se ha encomendado a las Naciones Unidas la responsabilidad especial de entidad facilitadora, como en los casos de Chipre y el Sáhara Occidental. En algunas situaciones, el mero hecho de que exista un proceso de ese tipo tiene un valor intrínseco que puede servir de válvula de escape para relajar la tensión, fomentar la confianza y asegurar que las partes sigan hablando entre sí.

Oficinas regionales

22. Una innovación importante introducida en los últimos años es el establecimiento de oficinas regionales de las Naciones Unidas que, entre otras cosas, sirven de plataforma avanzada para la diplomacia preventiva en África occidental y Asia central y, desde marzo de 2011, también en África central. Las dos primeras ya han forjado relaciones de trabajo sostenidas e innovadoras con los

agentes locales y regionales y con otros interesados para hacer frente a una gran variedad de cuestiones potencialmente explosivas en sus respectivas subregiones.

23. En 2010, por ejemplo, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central pudo interponer de inmediato sus buenos oficios y proporcionar apoyo en respuesta a la crisis desencadenada en Kirguistán tras el derrocamiento del ex Presidente en abril y el estallido de la violencia interétnica en junio. El Centro, en estrecha colaboración con los agentes nacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el país, la OSCE, la Unión Europea, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Organización de Cooperación de Shanghai, facilitó el suministro de asistencia para la reconstrucción, la recuperación y la celebración de elecciones en el país, al mismo tiempo que promovió el diálogo entre los dirigentes políticos y los representantes de la sociedad civil y ayudó a sentar las bases para la reconciliación.

24. En Guinea, las Naciones Unidas canalizaron su labor a través de la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental a fin de forjar una alianza con la CEDEAO, la Unión Africana, el Grupo de Contacto Internacional y otras organizaciones para facilitar la transición del país de un régimen militar a un sistema constitucional a lo largo de 2009 y 2010. Una de las principales preocupaciones durante ese período fue evitar que las tensiones políticas se transformaran en un conflicto declarado, sobre todo por los posibles efectos desestabilizadores en los países vecinos de Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona. Mediante su apoyo constante al proceso político y a las actividades de mediación de la CEDEAO, las Naciones Unidas orientaron al pueblo de Guinea en el proceso de transición hasta su conclusión en diciembre de 2010 con la toma de posesión del Sr. Alpha Condé, el primer Presidente de Guinea elegido en elecciones democráticas multipartidistas.

25. El mandato de la nueva Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central consiste en contribuir de igual manera a la prevención de conflictos en esa subregión y a abordar problemas transfronterizos, como el tráfico de armas, la delincuencia organizada y la presencia de grupos armados, incluido el Ejército de Resistencia del Señor.

Misiones políticas sobre el terreno

26. La importancia crucial que las operaciones de mantenimiento de la paz tienen en el conjunto de actividades de la Organización encaminadas a promover la paz y la seguridad es bien conocida desde hace décadas. Menos conocido es el papel que desempeñan las misiones políticas, que suelen ser mucho más pequeñas pero a las que se recurre cada vez con más frecuencia para aplicar una gran variedad de mandatos complejos en las esferas del mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz.

27. Las misiones políticas varían enormemente en cuanto a sus objetivos, actividades, tamaño y alcance e incluyen las oficinas regionales mencionadas anteriormente, una nueva oficina de enlace ante la Unión Africana, las operaciones de gran envergadura en el Afganistán y el Iraq y una serie de oficinas de menor

tamaño dedicadas al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz¹². La mayoría de ellas se desplegaron para gestionar una crisis y no con fines meramente preventivos; no obstante, todas coinciden con complejos procesos políticos o de consolidación de la paz, y sus mandatos suelen incluir una función de buenos oficios, que por lo general desempeña el jefe de la misión.

28. Esas misiones, en colaboración con los gobiernos anfitriones o asociados y con otros agentes, suelen prestar asistencia a iniciativas nacionales para promover el diálogo, desarrollar la capacidad, aliviar la tensión y prevenir la violencia. Su apoyo político constante y la atención que han prestado a los problemas antes de que estos se multipliquen han resultado muy útiles a menudo, aunque no hayan recibido publicidad. El papel desempeñado por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq para facilitar el diálogo en la ciudad de Kirkuk y otros territorios con conflictos internos y allanar el camino para las elecciones celebradas en 2009 y 2010 demuestra la importancia de la labor política de las misiones de asistencia civil combinada con las actividades de las operaciones militares desplegadas por otros agentes. El Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio ha trabajado incansablemente para promover la calma y aliviar las tensiones en la región. En Sierra Leona, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz ayudó a prevenir un posible recrudecimiento de la violencia como consecuencia de las tensiones desatadas entre el partido gobernante y los partidos de la oposición en marzo de 2009. En los últimos años, las misiones políticas de las Naciones Unidas han apoyado el diálogo entre los principales agentes y han reforzado los procesos políticos y de consolidación de la paz en el Afganistán, Burundi, Guinea-Bissau, Nepal, el Oriente Medio, la República Centroafricana y Somalia. En casi todos los casos, la adopción de estructuras y enfoques más integrados en esas misiones ha permitido incorporar la prevención de los conflictos en las estrategias de consolidación de la paz a largo plazo y mejorar de ese modo las posibilidades de lograr una paz más duradera.

Operaciones de mantenimiento de la paz

29. Teniendo en cuenta que, según un informe reciente del Banco Mundial, el 90% de las guerras civiles del último decenio tuvo lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los 30 años anteriores¹⁰, todas las misiones de las Naciones Unidas cumplen una función importante en la primera línea de respuesta a las crisis y son de gran utilidad para la diplomacia preventiva en todo tipo de conflictos. Las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales ha desempeñado este papel desde hace años, reforzadas, en los casos necesarios, con la labor paralela realizada por un enviado especial. El referéndum sobre la libre determinación de

¹² Las misiones políticas de las Naciones Unidas sobre el terreno incluyen las siguientes: la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano; la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio; el Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre; la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI); la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA); la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB); la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS); el Representante de las Naciones Unidas en las deliberaciones internacionales de Ginebra; y el apoyo de las Naciones Unidas a la Comisión Mixta del Camerún y Nigeria.

Sudán del Sur, celebrado en enero de 2011, es un ejemplo reciente de cómo una misión de mantenimiento de la paz puede ayudar a orientar un proceso de paz complejo a través de transiciones extremadamente delicadas.

30. En los 12 meses antes del referéndum, la dirección de la misión, en estrecha colaboración con el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación de las recomendaciones para el Sudán, realizó actividades de mediación entre el Gobierno del Sudán y el Gobierno de Sudán del Sur con las que logró romper el estancamiento en momentos clave. Mi Representante Especial también ayudó a convencer a la comunidad internacional para que ejerciera su influencia y colaboró con el Grupo de la Unión Africana en la facilitación de las negociaciones sobre los acuerdos posteriores al *referendum*. Con el fin de complementar los esfuerzos de la misión y la considerable asistencia técnica y logística electoral proporcionada, decidí establecer también un Grupo sobre los Referendos en el Sudán, encabezado a petición de las partes por el expresidente de la República Unida de Tanzania, Sr. Benjamin Mkapa. Ese Grupo y su personal se encargaron de vigilar la situación antes del referéndum, ejercer sus buenos oficios a alto nivel y fomentar la confianza entre las partes. En enero de 2011, 3 millones de personas en todo el Sudán y el extranjero fueron a las urnas, por lo general en un ambiente pacífico, y votaron abrumadoramente en favor de la secesión. Aunque la situación en la región sigue siendo frágil y aun quedan grandes retos por salvar, la ausencia de actos de violencia significativos durante el referéndum y la aceptación generalizada de sus resultados se consideraron un éxito de la diplomacia preventiva.

Los grupos de amigos y otros tipos de apoyo diplomático

31. Es indispensable que la labor internacional esté coordinada, función que con frecuencia corre a cargo de grupos de contacto y “grupos de amigos”. Tales grupos han desempeñado una función importante, por ejemplo, en los casos de Guinea, Libia, Mauritania y el Sáhara Occidental. Cuando están unidas, esas agrupaciones pueden constituir un multiplicador de la labor diplomática, valiéndose de la influencia, los recursos y los conocimientos especializados colectivos. Además, pueden respaldar a los enviados, contribuir a sustentar exigencias y principios clave y asegurar que la comunidad internacional se manifieste con una sola voz, no desvíe la atención y acompañe las estrategias con ayuda.

Determinación de los hechos, averiguaciones e investigaciones

32. Los Estados Miembros que se enfrentan a delitos delicados desde el punto de vista político, incidentes violentos o presuntas vulneraciones graves de los derechos humanos recurren cada vez más a la Organización para que realice investigaciones imparciales. Algunas se han efectuado por mandato del Consejo de Seguridad o del Consejo de Derechos Humanos, mientras que otras las ha dispuesto el Secretario General. Las entidades creadas son tan diversas como las propias situaciones y solicitudes a las que responden. Aunque no forman parte de la gama tradicional de instrumentos de prevención de conflictos, en los años recientes estos mecanismos se han utilizado con eficacia para apoyar la labor de diplomacia preventiva, contribuyendo a modificar los cálculos de las partes, mitigar la tensión o crear confianza. Por ejemplo, la labor de determinación de los hechos realizada conjuntamente con la CEDEAO en relación con las muertes de migrantes ganeses que se hallaron en Gambia en 2007 se consideró útil para restablecer las relaciones entre los dos países. Entre otros ejemplos cabe citar la Comisión Internacional

contra la Impunidad en Guatemala, que se creó en 2007 para ayudar al país a investigar y desmantelar redes delictivas clandestinas, la Comisión de Investigación de los sucesos ocurridos el 28 de septiembre de 2009 en Conakry y el Grupo encargado de investigar el incidente de la flotilla que se produjo en Gaza el 31 de mayo de 2010.

Equipos de las Naciones Unidas en los países

33. Cuando surgen tensiones políticas en países donde las Naciones Unidas no tienen ni un enviado ni una misión, con frecuencia los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países han de pasar a primera línea para facilitar la respuesta y ayudar a las entidades nacionales a hacer frente a los retos nuevos. Reconociendo esta realidad, hemos procurado mejorar tanto la asistencia inmediata que pueden proporcionar las Naciones Unidas a los equipos sobre el terreno en esas situaciones como los servicios que podemos ofrecer al país de que se trate. En los años recientes, esos servicios han incluido asistencia a la labor de mediación dirigida a nivel local y conocimientos técnicos sobre procesos electorales, reformas constitucionales, comisiones de la verdad, diálogos nacionales, conversaciones de reconciliación y creación de mecanismos nacionales de solución de controversias. Es habitual que este tipo de apoyo se preste discretamente, con unos recursos mínimos y como complemento de programas de desarrollo y gobernanza en marcha.

34. Por ejemplo, en Egipto, Túnez y otros lugares de la región, los coordinadores residentes y los equipos en los países, con apoyo adicional de la Sede, han desempeñado una función importante facilitando la respuesta de la Organización a la Primavera Árabe, prestando apoyo a las iniciativas de diálogo, fomentado los procesos para compartir experiencias de transiciones u ofreciendo asesoramiento técnico especializado. En el contexto de la crisis política de Honduras, la oficina reforzada del Coordinador Residente proporcionó conocimientos especializados sobre una amplia gama de cuestiones que guardaban relación con el proceso de reconciliación nacional iniciado por el Gobierno del Presidente Porfirio Lobo en enero de 2010. Con el fin de reducir la tensión política en las Comoras, el Coordinador Residente encabezó, junto con el Presidente de la Comisión Electoral Nacional, un comité de supervisión y transparencia que reunió a los partidos políticos, la sociedad civil y la comunidad internacional en el período inmediatamente anterior a las elecciones presidenciales de 2010. En Fiji las Naciones Unidas prestaron apoyo por conducto de su equipo sobre el terreno a la labor encaminada a mantener las conversaciones entre el Gobierno militar, la sociedad civil y otras partes interesadas en un proceso de mesa redonda centrado en la paz y el desarrollo.

B. Nuevos ámbitos de atención

35. En los años recientes se ha pedido con una frecuencia cada vez mayor a las Naciones Unidas que desplieguen su capacidad de diplomacia preventiva en el contexto de crisis constitucionales tan graves como cambios inconstitucionales de gobierno y controversias electorales violentas.

Respuesta a cambios inconstitucionales de gobierno

36. Los golpes de estado y los intentos de golpe de estado son contrarios a las normas democráticas y al estado de derecho y pueden tener efectos negativos para la gobernanza y los derechos humanos. Además, suelen desencadenar conflictos violentos; según una fuente¹³, desde 1945 han provocado aproximadamente dos docenas de guerras civiles. En este contexto, la Organización cada vez está actuando más para ayudar a los países a regresar al orden constitucional. A lo largo de los últimos tres años hemos encargado a enviados superiores que, en colaboración con organizaciones regionales o subregionales, faciliten la solución de crisis posteriores a golpes y revueltas militares, o medien en ellas, en Guinea, Madagascar, Mauritania y el Níger. Con la excepción de Madagascar, donde la crisis sigue sin resolverse, esta labor de facilitación, reforzada por marcos regionales cada vez más sólidos contra los cambios inconstitucionales de gobierno, ha sido esencial para allanar el camino del retorno al orden constitucional.

37. En los casos de Guinea, Mauritania y el Níger, mi Representante Especial radicado en Dakar actuó como enlace entre todos los agentes y defendió ante las autoridades *de facto* el retorno a la constitucionalidad, asegurando la coordinación de la comunidad internacional y ofreciendo asesoramiento a la organización regional principal. En Madagascar, las Naciones Unidas hicieron contribuciones sustantivas y técnicas significativas a los acuerdos de Maputo y Addis Abeba, que lamentablemente todavía no se han aplicado. En todos los casos, la labor de mediación y diplomacia preventiva utilizó en gran medida los conocimientos técnicos de la Organización en materia de distribución del poder y cuestiones constitucionales y electorales.

Prevención de la violencia relacionada con elecciones

38. La mayoría de las elecciones que se celebran en todo el mundo son expresiones positivas del derecho de los pueblos a elegir libremente a sus dirigentes. En situaciones frágiles pueden unificar y consolidar la paz, pero en determinadas circunstancias las elecciones también pueden dividir y desestabilizar, como ha ocurrido recientemente en el Afganistán, Côte d'Ivoire, Kenya y Zimbabwe. Este riesgo es especialmente elevado en países que tienen problemas sistémicos de larga data sin resolver, junto con un enfoque de la política competitiva en que todos los beneficios van a parar al ganador. A medida que crece la atención nacional e internacional y se intensifica la corriente de información, también pueden aumentar las posibilidades de que las elecciones sean impugnadas, lo cual acrecenta las posibilidades de que se produzca un conflicto violento relacionado con las elecciones. Por consiguiente, las Naciones Unidas trabajan con sus asociados, incluidas las organizaciones regionales, para elaborar un enfoque más amplio de la prevención de la violencia relacionada con elecciones que combine la mediación, los buenos oficios y los conocimientos especializados en materia de asistencia electoral.

39. Este enfoque tiene por objeto ofrecer apoyo para tratar de resolver los problemas subyacentes, aunque sea de modo limitado, alentando a que se establezcan instituciones políticas para prevenir el monopolio del poder, entre otros medios. También impulsa los procesos electorales inclusivos, el establecimiento de

¹³ James D. Fearon, "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?", *Journal of Peace Research*, vol. 41, núm. 3.

órganos de gestión de las elecciones que gocen de una confianza amplia, medidas adecuadas para que todos los votantes que reúnan las condiciones puedan ejercer su derecho de voto, la transparencia en todas las fases del proceso y un mecanismo de solución de controversias justo, rápido y accesible.

40. En Sierra Leona, por ejemplo, la Organización está colaborando estrechamente con todas las partes interesadas a fin de crear el mejor entorno técnico y político posible para las elecciones presidenciales y parlamentarias que se van a celebrar en 2012, lo cual se considera un paso fundamental para sustentar el proceso de consolidación de la paz en el país. Además, en los años recientes hemos desplegado diversas misiones de buenos oficios relacionadas con elecciones, que contribuyeron a que aumentara la confianza en los procesos electorales al tiempo que mitigaban el riesgo de violencia, como en los casos de Guinea, Haití, Kirguistán, el Níger y Papua Nueva Guinea (Buganville), entre otros. Ya he mencionado la labor relativa a los referendos del Sudán.

IV. Principales retos y elementos del éxito

41. Si bien la diplomacia preventiva ha aumentado y evolucionado significativamente, no es una tarea fácil y sencilla, y su éxito no está garantizado. Sigue enfrentándose a grandes obstáculos y probabilidades escasas y con frecuencia el éxito depende de factores múltiples. Uno de los principales es la voluntad de las partes. Si las partes no quieren la paz o no están dispuestas a hacer concesiones, es extraordinariamente difícil, sobre todo para entidades ajenas, convencerlas de lo contrario. En este sentido, el vínculo entre la diplomacia preventiva y la capacidad de ofrecer incentivos y desincentivos puede ser esencial para convencer a los principales agentes, respetando debidamente su soberanía, de que es beneficioso elegir el diálogo en lugar de la violencia y, de ser necesario, aceptar asistencia externa con tal fin.

42. Especialmente en situaciones de crisis interna, puede preocupar la posible injerencia indebida o la “internacionalización” no deseada de los asuntos internos de un país. La falta de cauces para actuar puede dejar a la comunidad internacional con las manos atadas mientras el costo humano aumenta con el deterioro de la situación; paradójicamente, a veces en ese momento se abre el margen para la acción política. Frente a una amenaza particularmente grave o inminente para la paz y la seguridad internacionales, es posible que la diplomacia por sí sola no sea eficaz; tal vez haya que complementarla con otras formas de presión, incluidas, de ser necesario, las medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII de la Carta.

43. Pese a la multitud de desafíos, pueden tomarse medidas para potenciar al máximo las posibilidades de éxito de la diplomacia. A continuación se describen los principales elementos que, según la experiencia de las Naciones Unidas y muchos de nuestros asociados, han demostrado ser esenciales a ese respecto.

A. Alerta temprana

44. La alerta temprana se ha ampliado y mejorado, pero en el último decenio ha cambiado su contexto. Hace solo unos años la información sobre las situaciones que se estaban gestando en el mundo era escasa; la dificultad consistía en obtener más

información. Actualmente, la dificultad reside en cierto modo en lo contrario: la información es abundante y hay que tamizarla, evaluarla e integrarla. No obstante, predecir las crisis sigue siendo un asunto rodeado de incerteza y de vez en cuando la comunidad internacional todavía se lleva sorpresas, como en el caso de la violencia étnica que azotó el sur de Kirguistán en junio de 2010 y de la oleada de agitación popular que ha sacudido el Oriente Medio y el norte de África en 2011.

45. En el seno de las Naciones Unidas la cooperación en materia de alerta temprana ha mejorado. Las partes del sistema especializadas en este ámbito, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, desempeñan una función clave filtrando la información y señalando los indicadores peligrosos, como frecuentes vulneraciones de los derechos humanos o mensajes de incitación al odio, que de lo contrario podrían pasar desapercibidos. De modo similar, una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como la Unión Africana y la CEDEAO, que tienen sistemas de alerta temprana, ha permitido disponer de datos más abundantes y de mejor calidad. Pero la medida en que ponemos en común nuestros análisis de esos datos sigue variando. Sobre todo, es necesario que preveamos mejor esos “momentos críticos” en que las partes en un conflicto deciden usar o intensificar la violencia para alcanzar sus objetivos o se sienten obligadas a hacerlo. Cuanto mejor comprendamos los motivos y los cálculos de los principales agentes, mejor podremos adaptar la respuesta preventiva.

46. Nuestro análisis de cualquier situación mejora con la proximidad, el conocimiento del lugar y los contactos regulares con agentes múltiples. Además de sus asociados en las organizaciones regionales y subregionales, las Naciones Unidas han empezado a trabajar más estrechamente con la sociedad civil, los parlamentos, la comunidad empresarial, las instituciones académicas influyentes y los grupos de estudios sobre el terreno. En particular, los grupos de mujeres desempeñan una función importante en la alerta temprana. Debemos seguir ampliando estas importantísimas redes, que han aumentado significativamente nuestra capacidad analítica.

47. Por muy acertada que sea la alerta temprana, la verdadera prueba de su eficacia es que conduzca a una acción temprana. Con frecuencia el éxito o el fracaso de una actividad vienen determinados por tiempo transcurrido entre las primeras señales de aviso sobre un problema y las primeras medidas adoptadas para resolverlo. La secuencia “aviso-acción” es el reto que la comunidad internacional puede tener más dificultades para superar, por diversos motivos que se han descrito en este informe aunque las medidas que se adopten sean pequeñas, por ejemplo una declaración de preocupación del Consejo de Seguridad, el despliegue de una misión de determinación de los hechos o una gestión oportuna del Secretario General, pueden tener un efecto más importante en los cálculos de los principales agentes que una respuesta mayor pero preparada con más lentitud. Esto es especialmente así cuando esas acciones indican con claridad que la comunidad internacional está prestando una atención sostenida.

B. Flexibilidad

48. Los conflictos son por naturaleza dinámicos e imprevisibles. Las guerras internas, por ejemplo, se desactivan y reactivan con frecuencia, y pueden intensificarse y extenderse repentinamente. Toda intervención para prevenir, transformar, gestionar o resolver un conflicto ha de ser, por tanto, flexible y estar adaptada a las necesidades sobre el terreno y no a nuestras condiciones institucionales. Esto se aplica en particular a la diplomacia preventiva, precisamente porque una gran parte de su valor reside en su capacidad de adaptación.

49. Las distintas regiones, sociedades y grupos tienden a preferir enfoques distintos de la diplomacia preventiva. Parece que las conversaciones indirectas (entre terceros y una de las partes en la controversia) son el modelo preferido en algunas regiones, mientras que en otras las conversaciones directas (entre las partes en una controversia) son significativamente más comunes¹⁴. En algunas regiones, las entidades independientes que no están afiliadas a grandes instituciones tienen ventajas comparativas respecto de otras. Sea cuál sea el enfoque elegido y sea quién sea el que lo aplique, es más probable que nuestras acciones tengan éxito si toman en cuenta las preferencias locales y son flexibles al tiempo que persiguen objetivos claros.

50. Trabajamos en un entorno geopolítico en constante transformación y debemos demostrar flexibilidad a la hora de adaptar nuestros instrumentos para hacer frente a cambiantes modalidades de violencia. En la actualidad los países afectados por conflictos armados suelen experimentar un aumento concomitante de la delincuencia organizada transnacional, en particular de la trata de personas, el tráfico de drogas y el saqueo de recursos. Ello suele complicar la labor encaminada a poner fin a los conflictos y alimenta niveles elevados de violencia incluso en la fase posterior a los enfrentamientos. Los instrumentos de diplomacia preventiva de que disponemos pueden ayudar a superar estos retos reforzando una serie de actividades regionales y mundiales para frenar la delincuencia organizada transnacional y contribuyendo a una labor a largo plazo para ayudar a los países frágiles a consolidar el estado de derecho.

C. Asociaciones de colaboración

51. Las organizaciones regionales y subregionales tienen una influencia y ejercen una presión singulares en las situaciones de crisis que se dan en su región y también gozan de un acceso excepcional a ellas. Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas demostraron una gran visión de futuro al prever una estructura de seguridad colectiva mundial en que los acuerdos regionales tuvieran una función clara. En el complejísimo entorno en que nos movemos hoy, cada vez es más habitual que las Naciones Unidas trabajen conjuntamente con entidades regionales de modos diversos: en una función rectora, en una función de apoyo, en una función en que se comparte la carga, en despliegues consecutivos y en varias operaciones conjuntas.

¹⁴ Véanse los datos que figuran en “Managing low-intensity intra-State conflict” (Gestión de los conflictos de poca intensidad en el interior de los Estados), Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia), que abarcan 122 conflictos de esa índole ocurridos en el período comprendido entre 1993 y 2004.

52. En los pasados cinco años, hemos profundizado las asociaciones existentes o hemos establecido asociaciones nuevas en materia de prevención de conflictos y de mediación con la Unión Africana, la Unión Europea, la OSCE, la OEA, la Comunidad del Caribe (CARICOM), la CEDEAO, la SADC, la ASEAN, la OCI y otras. En parte gracias a los recursos extrapresupuestarios, hemos podido emprender iniciativas para ayudar a crear capacidad y aprender de la experiencia en el ámbito regional. Ahora existen programas conjuntos de capacitación sobre una gama amplia de cuestiones de paz y seguridad. Sin embargo, toma tiempo y trabajo lograr sinergias, y el hecho de que, con muy pocas excepciones¹⁵, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las demás entidades no dispongan de un mecanismo o procedimiento compartido para decidir de inmediato quién debe hacer qué en un caso determinado no lo facilita. Al tiempo que nos esforzamos por mejorar nuestros cauces y protocolos institucionales oficiales a ese respecto, también estamos invirtiendo en relaciones personales clave con los asociados regionales, que constituyen los cimientos del estrechamiento de la cooperación.

53. Entretanto, en los años recientes ha aumentado nuestra cooperación con el Banco Mundial y las demás instituciones financieras internacionales en Estados frágiles y afectados por conflictos y hemos comprobado que cuando la influencia de estas instituciones, basada en los singulares incentivos que solo ellas pueden ofrecer, respalda la labor diplomática común se obtienen beneficios reales. Acogemos favorablemente que el Banco Mundial haya publicado el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Se trata de una destacada contribución a los esfuerzos combinados que realizamos en relación con estos importantes aspectos interrelacionados.

54. La función de los mediadores independientes es cada vez más trascendental y hemos empezado a forjar lazos más estrechos con algunos de ellos. También nos hemos dirigido a otras instancias en el ámbito de la diplomacia preventiva, como los grupos de ancianos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de mujeres, los grupos de estudio, las instituciones académicas, los medios de difusión y la comunidad empresarial. Se ha iniciado un cambio necesario para mejorar el modo en que trabajamos con la sociedad civil, en especial con las mujeres y los jóvenes, que frecuentemente quedan marginados pero que pueden liderar la ofensiva para el cambio pacífico.

55. Por último, estamos tratando de mejorar las asociaciones de colaboración en el seno del propio sistema de las Naciones Unidas, integrando nuestros numerosos, aunque con frecuencia dispares, instrumentos para potenciar al máximo los efectos de nuestra labor preventiva. Las actividades llevadas a cabo recientemente en Guinea, por ejemplo, exigieron la participación del Consejo de Seguridad, mi intervención personal y más de 40 visitas de trabajo de mi Representante Especial en Dakar a Conakry. Además, requirieron el liderazgo efectivo y el apoyo del Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, la contribución activa del Coordinador Residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país, una comisión de investigación dirigida por las Naciones Unidas y la apertura de una nueva oficina del ACNUDH, así como la asistencia de analistas políticos, expertos electorales y asesores en materia de mediación, junto con especialistas en desarrollo, asuntos humanitarios, derechos humanos y

¹⁵ Recientemente, las Naciones Unidas y la Unión Africana han ultimado unas directrices conjuntas sobre asociaciones para la mediación.

seguridad. También hizo una contribución fundamental nuestro Fondo para la Consolidación de la Paz, que prestó apoyo tanto a la labor de mediación de la CEDEAO como a una fuerza de seguridad dedicada exclusivamente a salvaguardar el proceso electoral. En una coyuntura decisiva un helicóptero de las Naciones Unidas prestado por nuestra Misión en Liberia transportó material electoral que debía llegar urgentemente a Conakry, desde zonas remotas.

D. Sostenibilidad

56. Normalmente la diplomacia preventiva entraña que los encargados de adoptar decisiones a nivel oficial intervengan en períodos de crecientes tensiones políticas o de gestación de crisis. Una vez se ha resuelto el estancamiento o ha pasado el momento crítico, la labor de diplomacia preventiva tiende a disminuir, pero persiste el interrogante de cómo se pueden mantener los logros diplomáticos. En el contexto de la mediación después de los conflictos, en los años recientes se ha asignado mucha importancia a la durabilidad de los acuerdos de paz. Aunque la labor de diplomacia preventiva no conduce necesariamente a acuerdos oficiales, la más fructífera ha ayudado a los homólogos nacionales a sentar los cimientos de un proceso a más largo plazo para hacer frente a las causas subyacentes del conflicto, como sucedió en el caso de la mediación interpuesta por el ex Secretario General, Kofi Annan en Kenya en 2008. A este respecto, son fundamentales las instituciones concebidas y que se sienten como propias a nivel local, ya que pueden prevenir los conflictos abogando por el diálogo y ofreciendo un foro para la solución pacífica de las controversias. En diversos contextos se han denominado “infraestructuras nacionales para la paz”.

57. Paralelamente a la creación de recursos nacionales de prevención de conflictos, se debe seguir ofreciendo una labor discreta de facilitación internacional o regional durante un tiempo más largo que el habitual hasta ahora, en caso de que se necesite en coyunturas concretas¹⁰. La Comisión de Consolidación de la Paz, así como nuestras oficinas regionales y las misiones políticas y equipos en los países, tienen una función importante que desempeñar a este respecto.

58. Con el fin de que las actividades de diplomacia preventiva sean duraderas deben también ampliarse más allá del círculo de los encargados de adoptar decisiones y los altos cargos, hasta la sociedad civil en general. Sin embargo, trabajar con los dirigentes de la sociedad civil para hallar soluciones duraderas suele ser una labor que rebasa el mandato y la capacidad de los enviados, cuya atención se dirige principalmente a la diplomacia preventiva de primera vía. Por lo tanto, lo ideal sería que los enviados y sus equipos elaboraran estrategias conjuntas y determinaran la distribución de tareas con las Naciones Unidas y las demás entidades sobre el terreno que participan en la labor de consolidación de la paz a largo plazo. Las organizaciones no gubernamentales que se especializan en prestar apoyo a la segunda vía y a la diplomacia “de persona a persona” de la tercera vía también pueden ser interlocutores válidos en esos contextos.

E. Evaluación

59. Sabemos cuándo la diplomacia preventiva es eficaz, pero resulta complicado demostrarlo empíricamente. Los marcos de evaluación existentes no son adecuados

para la compleja realidad que encontramos sobre el terreno y puede ser difícil cuantificar resultados políticos importantes. Además, como dijo el ex Secretario General Javier Pérez de Cuellar, nadie sabrá nunca cuántos conflictos se han prevenido o limitado mediante contactos que han tenido lugar en la famosa mansión de cristal, que puede ser bastante opaca cuando es necesario¹⁶. La diplomacia discreta sigue viva en la tradición oral de las Naciones Unidas, de las organizaciones regionales o de los consejos de ancianos, pero sus detalles raramente se trasladan al papel.

60. Sin embargo, sabemos que, en una época de dificultades presupuestarias y atenta vigilancia tanto por parte de los ministerios de finanzas como de los votantes, tenemos que mejorar en el seguimiento de los resultados, la medición de los efectos, la presentación de pruebas fehacientes de que la prevención funciona y la divulgación del éxito. Cuanto más trabajamos, más aprendemos qué es efectivo y qué no lo es. En el seno de la Organización, en los años recientes hemos avanzado mucho en la labor de consignar por escrito nuestras actividades, analizar las enseñanzas obtenidas y extraer las prácticas prometedoras.

F. Recursos

61. La diplomacia es una actividad muy personal y nuestros recursos más valiosos son los recursos humanos. Para ser eficaces, los mediadores y los enviados deben tener credibilidad, cualidad intangible que es difícil de adquirir y fácil de perder. Deben saber granjearse la confianza e inspirar seguridad trabajando sobre la base de la discreción, la imparcialidad, la transparencia y la confidencialidad. También deben poder proyectar la convicción de que es posible resolver hasta el problema más espinoso. Estas habilidades no se evalúan fácilmente. En diplomacia el “factor humano” es el más incierto, el más difícil de planificar y, al mismo tiempo, probablemente el más esencial para que cualquier labor de diplomacia preventiva sea fructífera. Poco valor tienen los mejores instrumentos y estrategias sin las personas adecuadas para utilizarlos y aplicarlos.

62. Por consiguiente, en los años más recientes la Organización ha dedicado una energía considerable a mejorar las listas de enviados mediadores y expertos superiores que puede despachar a situaciones frágiles en cualquier lugar del mundo. Para ampliar nuestras redes comunes a este respecto contamos con nuestras asociaciones con Estados Miembros, agentes regionales y otros. En el informe independiente del Grupo Consultivo Superior sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/65/747-S/2011/85, anexo) también se formulan diversas recomendaciones útiles para mejorar las listas y su interoperabilidad. He establecido un comité directivo que propondrá modos de llevar a la práctica esas recomendaciones.

63. Pero ni siquiera los enviados más experimentados pueden actuar en solitario. En las Naciones Unidas nos hemos propuesto crear un grupo de personal que pueda prestar apoyo de gran calidad a los enviados superiores y, con el tiempo, pasar a engrosar sus filas. También estamos redoblando nuestros esfuerzos para promover la movilidad entre la Sede y el terreno. Asimismo, mediante nuestra Dependencia de Apoyo a la Mediación y otras entidades del sistema estamos trabajando para mejorar

¹⁶ Adam Roberts y Benedict Kingsbury, eds., *United Nations Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford, Clarendon Press, 1988).

los conocimientos técnicos que podemos ofrecer a nuestros enviados sobre cuestiones temáticas y prácticas clave.

64. La diplomacia preventiva es eficaz en función de los costos pero necesita inversiones financieras constantes para obtener resultados. En 2010, el Consejo de Seguridad reafirmó la necesidad de proporcionar a la Organización “un apoyo financiero previsible, coherente y oportuno para optimizar el uso de los instrumentos de diplomacia preventiva”¹⁷. Las contribuciones voluntarias siguen siendo esenciales para posibilitar una respuesta rápida y flexible a las crisis y aprovechar las oportunidades de establecimiento de la paz que se presenten. Esos recursos nos permiten complementar la estabilidad y previsibilidad del presupuesto ordinario con una capacidad genuina de respuesta rápida, y aliento a los Estados Miembros a que sigan prestando ese tipo de apoyo.

V. Observaciones e ideas sobre el modo de seguir adelante

65. El Consejo de Seguridad solicitó que presentara un informe en que formulara recomendaciones sobre la mejor manera de optimizar el uso de los instrumentos de diplomacia preventiva en el sistema de las Naciones Unidas y en cooperación con las organizaciones regionales y con otros actores. En este informe, he descrito las innovaciones y la evolución de las prácticas que se han registrado en los años recientes, los instrumentos que tenemos a nuestra disposición y los principales retos a que seguimos enfrentándonos. En el informe se han planteado diversas cuestiones que, si se resuelven con éxito, contribuirán a allanar el camino de nuestra labor futura.

66. Debemos aprovechar las mejoras que se han realizado en las Naciones Unidas y diversas organizaciones regionales y subregionales en el establecimiento de mecanismos de alerta temprana. Entablar diálogos regulares y oficiosos en materia de alerta temprana entre las Naciones Unidas y los asociados nacionales y de otra índole nos permitiría poner en común la información y nos ayudaría a prever los “momentos críticos” en que los principales agentes podrían decidir recurrir a la violencia. No obstante, la alerta temprana solamente es útil si conduce a la acción temprana, y tenemos que examinar una gama más amplia de opciones para hacer frente a las amenazas que se estén gestando, incluidas las medidas que parezcan pequeñas, como las declaraciones de preocupación formuladas por entidades múltiples o las misiones de determinación de los hechos, que pueden repercutir tempranamente en los cálculos de las partes sobre el terreno.

67. También debemos seguir esforzándonos por invertir en los “diplomáticos preventivos” que encabezan nuestra labor sobre el terreno para evitar los conflictos violentos, y por equiparlos mejor. Tendremos que ampliar nuestra reserva de enviados y mediadores muy cualificados que puedan ser despachados con rapidez a lugares donde se den situaciones preocupantes, haciendo especial hincapié en

¹⁷ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/PRST/2010/14), aprobada en el debate abierto del Consejo sobre el tema “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: optimización del uso de los instrumentos de diplomacia preventiva: perspectivas y retos en África” el 16 de julio de 2010.

umentar el número de mujeres mediadoras de alto nivel¹⁸. Una vez se encuentren sobre el terreno, tienen que poder recurrir fácil y rápidamente a conocimientos especializados de primera calidad sobre temas concretos, como los servicios tan solicitados del Equipo de Reserva de Expertos en Mediación. Una de las prioridades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados Miembros a más largo plazo es invertir en la capacitación de personal para que preste apoyo a los enviados y mediadores superiores y con el tiempo pase a engrosar sus filas.

68. Para obtener resultados la diplomacia preventiva necesita una inversión financiera suficiente. En particular en lo que se refiere a la capacidad de respuesta rápida, hago un llamamiento a los Estados Miembros para que proporcionen un apoyo financiero previsible y oportuno. Simultáneamente, seguiremos trabajando para que los recursos de que ya disponemos tengan los máximos efectos.

69. Las Naciones Unidas han avanzado muchísimo en el establecimiento de asociaciones de colaboración con las organizaciones regionales y subregionales, los Estados Miembros y la sociedad civil en la prevención de los conflictos. No obstante, para hacer realidad todo nuestro potencial en este ámbito, tenemos que seguir fortaleciendo esas relaciones, en particular con los asociados regionales. Creemos que existe margen para mantener un diálogo más estratégico sobre cuestiones de posible preocupación, así como un intercambio más regular de opiniones e información a nivel de trabajo. En las situaciones de crisis, tenemos que poder decidir con rapidez sobre quién puede hacer qué para ayudar. Tal vez el Consejo de Seguridad desee forjar unas relaciones más sólidas con las organizaciones regionales basándose en la labor reciente.

70. También debemos reconocer que las actividades de diplomacia preventiva dirigidas a nivel internacional tan solo pueden servir para evitar la violencia a corto plazo. En última instancia, únicamente los mecanismos e instituciones nacionales pueden prevenir de forma sostenible los conflictos armados a largo plazo. Por lo tanto, seguiremos dando prioridad al apoyo a la capacidad nacional de mediación, facilitación y diálogo, y ayudaremos a nuestros homólogos, cuando así lo soliciten, a crear sistemas nacionales de prevención de conflictos. También debemos mejorar el modo en que trabajamos con la sociedad civil, especialmente con las mujeres y los jóvenes, que pueden ser agentes clave del cambio pacífico.

71. Para concluir, en la actualidad la diplomacia preventiva está obteniendo resultados concretos, con relativamente pocos recursos, en muchas regiones del mundo, ayudando a salvar vidas y a proteger los avances en materia de desarrollo. Es un enfoque que puede no resultar eficaz en todas las situaciones y que seguirá viéndose afectado por la incertidumbre, los riesgos y los cambiantes retos que, en cierto sentido, son inherentes. Sin embargo, creo firmemente que mejorar la diplomacia preventiva no es una opción voluntaria; es una necesidad.

72. Estoy convencido de que con mayores conocimientos, asociaciones más sólidas e instrumentos mejores es posible seguir fortaleciendo la capacidad de la comunidad internacional en materia de diplomacia preventiva, en interés de la paz, la seguridad y el desarrollo. Es una idea antigua en las Naciones Unidas y una idea que, claramente, tiene futuro. La diplomacia preventiva seguirá siendo una de las principales prioridades de la Organización durante mi segundo mandato como

¹⁸ Véase el informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189, párr. 62 f).

Secretario General, y cuento con el apoyo de los Estados Miembros, las organizaciones regionales, la sociedad civil y demás asociados para llevar adelante colectivamente esta labor. Sin duda es una de las inversiones más inteligentes que podemos hacer.
