



Asamblea General

Distr. general
19 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 34 b) del programa provisional*

Prevención de los conflictos armados: fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución

Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en materia de mediación

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se describen las actividades realizadas para fortalecer la cooperación y las asociaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales con el fin de crear la capacidad de mediación y profundizar las alianzas estratégicas y operacionales en esa esfera. También se examinan las tendencias en materia de conflictos y mediación y se recuerdan los principios de una mediación eficaz que sirven de base para las actividades de cooperación. En el informe se describe la evolución de la experiencia y la capacidad de mediación de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales y subregionales, así como la cooperación para el desarrollo de esa capacidad. Además, se definen diferentes modelos de cooperación, se destaca la importancia de la coherencia, la coordinación y la complementariedad de las actividades de mediación y se recomienda profundizar la labor en varios ámbitos con el objetivo de fortalecer la cooperación para una mediación eficaz.

* A/70/150.



Índice

| | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Las tendencias en materia de conflictos y mediación y el imperativo de la cooperación.. | 4 |
| III. Experiencia y capacidad institucionales en materia de mediación | 6 |
| IV. Marcos de cooperación | 8 |
| V. Cooperación en el desarrollo de la capacidad | 10 |
| VI. La cooperación en actividades de mediación. | 12 |
| VII. La cooperación en materia de prevención | 17 |
| VIII. Cooperación en lo que respecta a la mujer y la paz y la seguridad | 18 |
| IX. Conclusiones y recomendaciones | 19 |

I. Introducción

1. En su resolución 68/303, la Asamblea General me solicitó que le presentara un informe sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en materia de mediación, así como sobre posibles modos de mejorar esa cooperación. Este informe se presenta en cumplimiento de esa solicitud.

2. Con anterioridad a la aprobación de la resolución 68/303, se habían aprobado dos resoluciones sobre mediación (resoluciones 65/283 y 66/291), en que la Asamblea General reafirmaba la función de la mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución. El presente informe se basa en mis dos informes anteriores sobre mediación: el primero de ellos, que presenté en 2009 al Consejo de Seguridad después de su debate de alto nivel sobre la mediación celebrado en 2008 (S/2009/189), y el segundo, de 2012 (A/66/811), en el que se incluyeron las “Directrices para una Mediación Eficaz”, elaboradas a solicitud de la Asamblea General. En ese conjunto de documentos se expresó una visión compartida de la mediación y se formuló un marco para el fortalecimiento de las normas, las instituciones, las prácticas, las asociaciones y los recursos para una mediación más eficaz orientada a la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

3. Creo en las alianzas verdaderas entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales para desarrollar la capacidad de mediación y profundizar la cooperación estratégica y operacional en esa esfera. Esas alianzas deben aprovechar los recursos y las ventajas comparativas de las distintas organizaciones, asegurar que las funciones y responsabilidades estén claramente definidas sobre la base de la ventaja comparativa y la complementariedad, y promover los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional en los esfuerzos de mediación.

4. Los días 1 y 2 de mayo de 2015 organicé un retiro en Nueva York con los jefes de 18 organizaciones regionales y subregionales y otras entidades para examinar las cuestiones de la paz y la seguridad, en particular las oportunidades de cooperación entre las Naciones Unidas y los asociados regionales en la esfera de la mediación. Todos estuvieron de acuerdo en la importancia del papel que cumplen nuestras organizaciones en la mediación, desde un punto de vista tanto individual como colectivo, y se reconoció que en muchas instituciones existía un firme interés en seguir ampliando la capacidad en materia de buenos oficios, mediación, establecimiento de la paz y solución de conflictos. El 4 de mayo de 2015, el Presidente de la Asamblea General organizó un debate temático de alto nivel sobre el fortalecimiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales cuyas conclusiones se plasmaron en una declaración política (resolución 69/277 de la Asamblea General), en que se recalcó la función esencial de las organizaciones regionales y subregionales en las esferas de la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, así como la necesidad de fortalecer las asociaciones entre las Naciones Unidas y esas organizaciones para fomentar la ventaja comparativa y la complementariedad. El Grupo de Amigos de la Mediación y, en particular, sus copresidentes, Finlandia y Turquía, siguen promoviendo la mediación. El Grupo se ha convertido en un valioso foro para intercambiar experiencias y alentar la aportación de recursos suficientes y previsibles. También hago notar la iniciativa “Mediación en el Mediterráneo” y la

organización en forma conjunta por España y Marruecos de una reunión, el 16 de marzo de 2015, sobre el papel de las organizaciones regionales en la mediación.

5. Durante la preparación del presente informe, el Departamento de Asuntos Políticos celebró consultas con representantes de 16 organizaciones regionales y subregionales en Bruselas, los días 6 y 7 de mayo de 2015, en una reunión auspiciada por la Unión Europea y organizada conjuntamente por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Cooperación Islámica (OCI) y las Naciones Unidas. En junio de 2015, el Departamento informó a las agrupaciones regionales de la Asamblea General sobre las actividades de apoyo a la mediación y recabó opiniones sobre los lineamientos del presente informe. Además, se consultó al Consejo Académico Asesor sobre Mediación del Departamento de Asuntos Políticos en una reunión celebrada en Pretoria los días 23 y 24 de abril de 2015. El presente informe se ha preparado teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, que me presentó su informe (A/70/95-S/2015/446) el 16 de junio, y sobre el que espero con interés informar a la Asamblea General en breve. En dicho informe se pone de relieve la idea de que existan asociaciones fuertes y eficaces con organizaciones regionales y subregionales en las diferentes esferas de actividad de las Naciones Unidas relacionadas con la paz y la seguridad.

II. Las tendencias en materia de conflictos y mediación y el imperativo de la cooperación

6. En mi informe anterior examiné ocho tendencias actuales en materia de conflictos, de las cuales la más preocupante es el aumento de los conflictos violentos. Lamentablemente, esa tendencia se ha mantenido. Los estudios muestran que en 2014 hubo unos 40 conflictos armados activos, la cifra más elevada desde 1999, lo que representa un aumento del 18% respecto de la cifra de 2013¹. Las otras siete tendencias que analicé fueron el número considerable de conflictos de baja intensidad; la multiplicidad de actores e intereses en los conflictos, que a menudo trascienden las fronteras, y el número cada vez mayor de cuestiones sustantivas a las que los mediadores tienen que hacer frente; la diversidad de actores en las actividades de mediación; el creciente reconocimiento del papel constructivo de los mediadores locales “que provienen del país en situación de conflicto”; las exigencias de los actores de la sociedad civil, como los grupos de jóvenes y mujeres, de ocupar el lugar que legítimamente les corresponde y de que se escuche su posición en los procesos de transición política y de mediación; el hincapié en la aplicación de marcos jurídicos y normativos; y el hecho de que la mediación no termina con la firma de un acuerdo de paz, sino que continúa siendo un instrumento fundamental de las actividades de apoyo para el cumplimiento y la aplicación de los acuerdos.

7. Esa descripción del panorama actual de los conflictos y la mediación sigue siendo válida, pero puede ampliarse con otras reflexiones que son particularmente relevantes en la actualidad.

¹ Véase Thérèse Pettersson y Peter Wallensteen, 2015, “Armed conflicts, 1946-2014”, *Journal of Peace Research*, vol. 52, núm. 4.

8. En primer lugar, los estudios indican que la regionalización y la internacionalización de los conflictos van en aumento y que un número mayor de conflictos trascienden las fronteras y suponen la existencia de una trama compleja de lucha entre elementos locales, nacionales, regionales e internacionales. El apoyo militar externo —a menudo dirigido a las partes enfrentadas en el conflicto— puede prolongar los conflictos y hacerlos más sangrientos y más difíciles de resolver mediante la negociación, ya que aumenta el número de actores interesados¹.

9. En segundo lugar, hemos visto el surgimiento y la preponderancia en algunas regiones de grupos extremistas violentos con una inclinación a cometer ataques atroces contra civiles. Los extremistas violentos a menudo tienen objetivos maximalistas y niegan la existencia de fronteras nacionales, extendiendo sus ataques a varios países y complicando las iniciativas de mediación.

10. En tercer lugar, la multiplicación y fragmentación de los actores en los conflictos, sean estos grupos políticos o militares, es un fenómeno cada vez mayor. Los mediadores tienen que hacer frente no solo al mayor número de actores, sino también a sus diversos motivos y sus alianzas poco sólidas y siempre cambiantes, así como a la incertidumbre en cuanto al mando y control. Las redes delictivas que prosperan en una situación de conflicto aumentan la complejidad.

11. En cuarto lugar, varios conflictos se caracterizan por las violaciones flagrantes del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, como los actos de violencia sexual y por razón de género. El sufrimiento humanitario generalizado se ve agravado por las dificultades para el acceso humanitario. Los mediadores se enfrentan a algunos dilemas cuando la labor, de por sí difícil, de conducir a las partes a una solución política, debe equilibrarse con la exigencia de obtener resultados políticos inmediatos para poner fin a la violencia.

12. En quinto lugar, hemos visto divisiones en la comunidad internacional, en particular en el Consejo de Seguridad, y entre potencias regionales clave. Esas divisiones entorpecen los esfuerzos de los mediadores y pueden crear dinámicas que lleven a las partes en conflicto a adoptar posiciones intransigentes e inflexibles, lo que impide a los mediadores contar con una unidad verdadera a la hora de buscar una solución política.

13. En sexto lugar, el costo y la complejidad de los conflictos ha llevado acertadamente a prestar una atención renovada al fortalecimiento de los buenos oficios y la mediación para apoyar una prevención eficaz. Algunos de los casos más destacados de cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales para una mediación eficaz, en lugares como Guinea y Burkina Faso, muestran que la prevención es una esfera en que la cooperación puede dar resultados positivos en el futuro.

14. Teniendo en cuenta esas tendencias, las Naciones Unidas consideran que la asociación eficaz con organizaciones regionales y subregionales es un elemento fundamental de una mediación eficaz². La complejidad, el alcance y la importancia

² Cabe señalar que al referirnos a organizaciones regionales y subregionales a menudo incluimos otras organizaciones, como la Liga de los Estados Árabes, la Organización de Cooperación Islámica o el Commonwealth, cuya integración no se define por la pertenencia de sus miembros a una región geográfica. El panorama se vuelve aún más complejo si se consideran entidades que, como la Unión Europea, son particularmente activas en iniciativas de mediación más allá de sus correspondientes regiones.

de la agenda de mediación actual ponen de manifiesto que todos los actores deben cooperar para lograr una estrategia de mediación coherente. En particular, la fragmentación de las partes en conflicto y sus múltiples estructuras de mando y control, así como su naturaleza cambiante, indican que ninguna organización dispondrá por sí sola de medios suficientes para llegar a todos aquellos que intervienen en el conflicto. La regionalización e internacionalización de los conflictos ponen de manifiesto la necesidad de lograr la participación, de una manera u otra, de las muy diversas partes, al tiempo que debe existir un mediador principal, deben definirse claramente las funciones y debe procurarse de establecer alianzas nacionales eficaces que permitan la sostenibilidad de esos esfuerzos y les den más legitimidad.

15. La cooperación se basa en una idea compartida de que la mediación no consiste en una serie de actividades diplomáticas *ad hoc*, sino, como se destaca en las Directrices, en una labor flexible pero estructurada basada en el consentimiento de las partes en el conflicto, dirigida idealmente por un único mediador principal, que cuenta con los recursos, el grado de profesionalización y el apoyo político necesarios para una gestión sostenida, y que se apoya en una estrategia coherente y en prácticas de trabajo flexibles. La disposición de las partes para tratar de negociar un acuerdo, la aceptación y la credibilidad del mediador y el apoyo que se le dé, y el consenso regional e internacional sobre el respaldo al proceso son los indicadores más claros de que la mediación puede tener buenos resultados.

16. Por lo tanto, la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales para promover una mediación más eficaz debe abordar en particular esas cuestiones. Cuando los procesos de mediación cuentan con un liderazgo claro y eficiente y los terceros cooperan, y cuando existe una estrategia común basada en la ventaja comparativa, la mediación puede ser el medio más eficaz, menos invasivo y más económico para prevenir, gestionar y solucionar conflictos. En cambio, si no hay una cooperación y una coordinación basadas en la ventaja comparativa y una estrategia coherente para la solución de conflictos, o si los mediadores no están bien preparados para la tarea o carecen del apoyo profesional necesario, los agentes en el conflicto a menudo enfrentan a los mediadores entre sí y buscan foros de conveniencia, y la participación de terceros vuelve más confusa la situación y agrava el sufrimiento de los afectados.

III. Experiencia y capacidad institucionales en materia de mediación

17. Resulta útil considerar las experiencias de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en las actividades de mediación y en el desarrollo de capacidades de mediación, antes de analizar la forma en que ha avanzado la cooperación entre ellas.

18. Durante muchas décadas, se han desplegado representantes y enviados especiales para que interpongan sus buenos oficios y realicen actividades de mediación, ya sea por iniciativa del Secretario General, a solicitud de las partes, en cumplimiento de un pedido formulado por la Asamblea General o de un mandato del Consejo de Seguridad. En la actualidad, el Departamento de Asuntos Políticos desempeña un papel fundamental en los esfuerzos de las Naciones Unidas para prevenir y resolver conflictos. Las misiones de las Naciones Unidas en África, Asia

Occidental y Europa, entre ellas las de los enviados que actúan fuera de las zonas de conflicto pero que las visitan periódicamente y las de los representantes especiales del Secretario General que encabezan misiones políticas especiales u operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno, se ocupan, en nombre del Secretario General, de conflictos concretos y dirigen o apoyan procesos de mediación o facilitación diversos, como los del Afganistán, Chipre, la República Democrática del Congo y la región de los Grandes Lagos, Georgia, Libia, Malí, Somalia, Sudán del Sur, el Sudán, la República Árabe Siria, el Sáhara Occidental, el Yemen, y el conflicto israelo-palestino, entre otros. Las oficinas políticas regionales del Departamento de Asuntos Políticos —la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central (UNOCA), la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA) y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central—, y las presencias en otros lugares funcionan como “plataformas” para la diplomacia preventiva y la mediación. Tienen el mandato de promover la cooperación y las asociaciones con organizaciones regionales y subregionales en sus ámbitos de competencia y a menudo refuerzan la labor de esas organizaciones o trabajan junto con ellas. El mandato de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana se amplió en abril de 2013, por lo que además de la colaboración estrecha con la Unión Africana, ahora incluye la interposición de buenos oficios en África Meridional y África Occidental. En contextos diferentes a los de las misiones, los coordinadores residentes, a solicitud de las autoridades nacionales y con el apoyo del Departamento de Asuntos Políticos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y a menudo con la asistencia de asesores sobre paz y desarrollo, trabajan en apoyo de iniciativas nacionales para la solución de los conflictos.

19. El Departamento de Asuntos Políticos ha seguido funcionando como centro de coordinación de las Naciones Unidas para la mediación, prestando apoyo a las iniciativas de mediación y promoviendo una mayor integración y coordinación con otros actores en la mediación, incluidos los Estados Miembros, las organizaciones regionales y subregionales y los asociados no gubernamentales pertinentes. Desde su creación en 2006, la Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos desempeña su función combinando la labor de su personal y de profesionales de la mediación que constituyen el equipo de reserva de expertos en mediación, un mecanismo de respuesta rápida que permite el despliegue de expertos sobre el terreno en un máximo de 72 horas para prestar asesoramiento técnico a los funcionarios de las Naciones Unidas y otras instancias —a menudo organizaciones regionales y subregionales— que participan en actividades de mediación y prevención de conflictos. Además, la Dependencia administra una lista de expertos y ha establecido redes con organizaciones no gubernamentales, académicos y organizaciones dedicadas a labores de mediación con líderes religiosos y tribales.

20. Cada vez más, las organizaciones regionales y subregionales participan en actividades de mediación y desarrollan su capacidad en esa esfera. En África, la Unión Africana y las organizaciones subregionales se ocupan, con arreglo a sus actos constitutivos y protocolos, de prevenir y resolver conflictos, en particular haciendo uso de medios pacíficos, y han elaborado políticas normativas, instrumentos jurídicos y mecanismos para actuar en las distintas etapas de un conflicto. La Unión Africana ha seguido desarrollando su estructura de paz y seguridad y su Grupo de Sabios sigue siendo un pilar de los esfuerzos de la organización para prevenir conflictos. La Comunidad Económica de los Estados de

África Occidental (CEDEAO) ha estado organizando la puesta en marcha de su división de mediación y facilitación, y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) ha establecido una dependencia de apoyo a la mediación y un grupo de referencia sobre mediación integrado por miembros de todos los Estados que integran la SADC. La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) estableció su dependencia de apoyo a la mediación en 2012 y elaboró una lista de mediadores de la región.

21. En Europa, la Unión Europea y la OSCE han establecido estructuras institucionales dedicadas al apoyo a la mediación. La División de Prevención de Conflictos, Consolidación de la Paz e Instrumentos de Mediación de la Unión Europea funciona en el ámbito del Servicio Europeo de Acción Exterior; en la OSCE, la capacidad de apoyo a la mediación es parte del Centro de Prevención de Conflictos de la secretaría. Esos avances institucionales son el resultado de evaluaciones en las que se llegó a la conclusión de que era necesario contar con una capacidad de apoyo a la mediación en cada una de las dos organizaciones para que estas pudieran realizar su labor. En mayo de 2014 se estableció el European Institute of Peace, un asociado independiente de la Unión Europea, lo que dio impulso a los esfuerzos europeos para promover la mediación y el diálogo.

22. La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) ha logrado avances positivos en la puesta en funcionamiento del Instituto de la ASEAN para la Paz y la Reconciliación, que mejorará sus iniciativas de mediación, diplomacia preventiva y solución de conflictos. La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha seguido mejorando su capacidad de mediación mediante el fortalecimiento del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de su secretaría. El establecimiento de dependencia de paz, seguridad y mediación ha sido importante para institucionalizar la capacidad de mediación en la OCI; por su parte, la Liga de los Estados Árabes está considerando la posibilidad de establecer una dependencia de apoyo a la mediación, medida que fortalecerá la labor del centro de alerta temprana y gestión de crisis que estableció recientemente.

IV. Marcos de cooperación

23. Las organizaciones regionales y subregionales han desarrollado su capacidad institucional y ampliado su participación en la mediación; desde 2010, también se han celebrado reuniones de expertos de organizaciones regionales y subregionales y las Naciones Unidas con el objetivo de fortalecer la cooperación y el intercambio de conocimientos con la Organización y entre ellas. Esas reuniones fueron organizadas por la OSCE (2010), la OCI (2012), la Liga de los Estados Árabes (2014) y la Unión Europea (2015).

24. Además de las oficinas regionales del Departamento de Asuntos Políticos, las Naciones Unidas han establecido una red de presencias con funciones de enlace para asociados regionales clave a fin de reforzar las relaciones de trabajo con la Unión Africana en Addis Abeba, la SADC en Gaborone y la Unión Europea en Bruselas. También desplegó recientemente un Oficial de Alianzas en Bangkok y un Oficial de Enlace para la ASEAN en Yakarta.

25. Los acuerdos de asociación y los planes de trabajo conjuntos oficiales han proporcionado el marco para la colaboración cotidiana, en particular para el intercambio de información sobre mejores prácticas. La cooperación de las

Naciones Unidas con la Unión Africana es probablemente el ejemplo de colaboración más amplia y desarrollada, como surge de la Declaración de 2006 sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, en que se estableció el marco para un programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana. Parte de ese marco se refiere a la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en la esfera de la mediación, destacándose, en particular, la asociación en los planos institucional y operacional. Desde el punto de vista institucional, ello ha entrañado el fortalecimiento de la capacidad de mediación de la Comisión de la Unión Africana; el establecimiento de una secretaría y un programa de trabajo para el Grupo de Sabios; la elaboración de una lista de expertos africanos en mediación; la formulación de un sistema de gestión de los conocimientos para documentar las experiencias y prácticas de mediación de la Unión Africana; y la realización de ejercicios sobre las “enseñanzas extraídas” y estudios de caso.

26. Desde el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana en 2010, la colaboración en materia de mediación ha seguido avanzando. En 2014, las Naciones Unidas y la Unión Africana aprobaron un Marco Conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para una Alianza Reforzada en materia de Paz y Seguridad. Basándose en el programa decenal de fomento de la capacidad, el marco ofrece una hoja de ruta institucional sólida para que las dos organizaciones forjen una alianza estratégica y operacional eficaz, mientras la Unión Africana sigue desarrollando sus estructuras africanas de paz y seguridad.

27. La Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC) firmó un memorando de entendimiento con la UNOCA en 2012, que incluía un acuerdo para fortalecer la cooperación en materia de mediación. En otros casos, la relación de trabajo con una organización regional o subregional, por ejemplo con la CEDEAO, puede dar lugar a la realización de actividades concretas sin necesidad de que la relación tenga un carácter oficial.

28. La asociación con la ASEAN, la Liga de los Estados Árabes, la SADC y la OEA, por ejemplo, se basa en un marco de cooperación amplio para fortalecer la capacidad y la colaboración operacional, con arreglo al cual se llevan a cabo determinadas actividades en el ámbito de la mediación y la prevención de conflictos. En la Declaración Conjunta sobre una Asociación de Colaboración Amplia entre las Naciones Unidas y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, aprobada en noviembre de 2011, se exhorta a la cooperación en asuntos de seguridad política, asuntos económicos y aspectos socioculturales, y a la colaboración entre las secretarías de las dos organizaciones. Los acuerdos de cooperación que existen desde hace tiempo entre las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes han servido de base para que las dos organizaciones aborden una variedad amplia de cuestiones de democratización y transición en todo el Oriente Medio y África Septentrional. El marco de cooperación acordado entre el Departamento de Asuntos Políticos y la SADC en septiembre de 2013 se centra concretamente en la mediación, las elecciones y las cuestiones de género. En diciembre de 2013, la OEA y el Departamento de Asuntos Políticos aprobaron un plan de trabajo de dos años mediante el cual renovaron su asociación para la mediación.

29. Desde 2003, las Naciones Unidas y la Unión Europea han mantenido el Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea sobre Gestión de

Crisis, el foro principal de consulta regular a nivel superior para la cooperación y coordinación de la gestión de crisis. La labor de este Comité se centra en los países y regiones en que las Naciones Unidas tienen operaciones de paz y donde existen actividades de las Naciones Unidas y la Unión Europea relacionadas con la gestión de crisis. La Unión Europea sigue fomentando y apoyando con firmeza el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para la mediación, en particular mediante contribuciones financieras significativas, y realizando intercambios periódicos orientados a promover las respuestas coherentes a las solicitudes de apoyo para la mediación que se hacen desde el terreno y a mitigar los riesgos de duplicación de esfuerzos. En junio de 2014, las oficinas de apoyo de la OSCE y el Departamento de Asuntos Políticos ultimaron un plan de trabajo sobre mediación para intercambiar información sobre las mejores prácticas y colaborar en el desarrollo de la capacidad y las actividades operacionales.

V. Cooperación en el desarrollo de la capacidad

30. En virtud de los marcos descritos precedentemente, o en respuesta a la solicitud de los interesados, las Naciones Unidas han apoyado activamente a las organizaciones regionales y subregionales en el desarrollo de sus capacidades institucionales generales de mediación y prevención de conflictos. Este apoyo ha incluido la prestación de asistencia para evaluar los arreglos institucionales y marcos normativos necesarios, así como para establecer las estructuras de apoyo correspondientes, y para que los miembros de la organización regional formulen sus propias estrategias de mediación.

31. Los cursos prácticos han contribuido a mejorar la capacidad de mediación de las organizaciones regionales y subregionales. Cuando se han realizado de manera conjunta, también han contribuido a reforzar las asociaciones y afianzar la cooperación operacional entre las organizaciones. Por ejemplo, en marzo de 2014, el Departamento de Asuntos Políticos colaboró con el PNUD y la OEA en la organización de un curso práctico sobre mediación, facilitación y diálogo dirigido a representantes sobre el terreno de la OEA y coordinadores residentes de las Naciones Unidas. En 2014, el Departamento de Asuntos Políticos también colaboró con la IGAD para el dictado de un curso sobre mediación para 28 futuros mediadores de alto nivel, incluidos ex jefes de Estado de todos los Estados miembros de la IGAD. En febrero de 2015, el Departamento de Asuntos Políticos convocó una reunión regional de la ASEAN y las Naciones Unidas en Myanmar en la que se examinaron las esferas de una posible colaboración con el Instituto de la ASEAN para la Paz y la Reconciliación, en particular las de prevención de conflictos, diplomacia preventiva y solución de conflictos. Ese mismo mes, la UNOCA participó en un curso práctico organizado por la CEEAC en Yamena, en el que se formularon recomendaciones para fortalecer la estructura institucional de mediación de la CEEAC. En los próximos meses, la Comisión de la Unión Africana, las Naciones Unidas y la Unión Europea tienen previsto realizar una mesa ronda para debatir sobre la creación de capacidad de apoyo a la mediación en el seno de la Comisión de la Unión Africana.

32. El Departamento de Asuntos Políticos ha prestado apoyo técnico a la Unión Africana para elaborar y administrar listas de expertos en mediación y otras cuestiones temáticas conexas. También está colaborando con la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana y los departamentos de asuntos políticos y

de paz y seguridad de la Unión Africana en la organización de un curso de capacitación conjunto sobre análisis de conflictos, que se impartirá en Addis Abeba más adelante en 2015. Los programas de visitas del personal han permitido la colocación de funcionarios de organizaciones regionales en el Departamento de Asuntos Políticos durante un período de tiempo limitado a fin de que conozcan la forma en que el Departamento presta apoyo a la mediación. Hasta la fecha, han participado en los programas funcionarios de la ASEAN, la OCI, la OSCE y la Liga de los Estados Árabes. El Departamento de Asuntos Políticos también ha colaborado estrechamente con la Unión Europea para la creación de su capacidad interna de mediación y ha seguido prestando apoyo a través de seminarios de capacitación dirigidos a grupos específicos sobre cuestiones temáticas, entre ellas el género y los procesos inclusivos.

33. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha proporcionado asesoramiento técnico, capacitación y apoyo para la creación de capacidad a una serie de organizaciones regionales que intervienen en la prevención, la mediación y la solución de conflictos relacionados con los recursos naturales. En particular, se ha impartido capacitación a nivel regional en materia de recursos naturales, conflictos y consolidación de la paz a expertos de la Unión Europea, la Comisión Económica para Europa y la OSCE, y se han hecho aportes técnicos a la Unión Africana relacionados con los riesgos ambientales y de seguridad regionales a través de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente.

34. Las Naciones Unidas administran una serie de programas de capacitación como parte de su compromiso de profesionalizar la actividad de mediación, en los que participan representantes de organizaciones regionales y subregionales. Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Políticos imparte un curso de alto nivel sobre mediación, con financiación de la Unión Europea; un curso sobre mediación y gestión del alto el fuego, organizado con el Centro Internacional Noruego de Defensa y el Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza; un seminario sobre género y mediación inclusiva, organizado conjuntamente con los ministerios de relaciones exteriores de Finlandia y Noruega, la Iniciativa de Gestión de Crisis y el Peace Research Institute de Oslo; y un curso sobre diálogo y mediación, impartido conjuntamente con la Academia Folke Bernadotte de Suecia. El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) dicta un curso sobre establecimiento de la paz y diplomacia preventiva.

35. La formación en mediación que imparten las Naciones Unidas incluye sesiones de capacitación y ejercicios basados en casos que se centran en la cooperación con organizaciones regionales y subregionales. Se invita al personal de esas organizaciones, desde los enviados de alto nivel hasta funcionarios que se desempeñan en las esferas de la política y la mediación, a participar en diversas sesiones de capacitación organizadas por las Naciones Unidas, lo que permite no solo el desarrollo de habilidades y conocimientos técnicos de mediación, sino también el intercambio de experiencias y la profundización de las relaciones entre una variedad de profesionales de la mediación.

36. Los diplomáticos de alto nivel también consideran que una mayor capacitación en la esfera de la mediación enriquece su labor; además, todos los mediadores institucionales necesitan equipos calificados de apoyo para la mediación, lo que incluye expertos temáticos, que cuenten con el respaldo de una secretaría eficiente.

Las actividades de formación han contribuido a desarrollar la capacidad y a que esté a disposición de los mediadores de organizaciones regionales y subregionales. Además, en particular cuando los Estados de una región dirigen procesos de mediación en nombre de organizaciones, puede llegar a recurrirse más a los asesores nacionales, que quizás estén cerca del mediador, que a la capacidad institucional de las organizaciones.

37. Las organizaciones, en particular las Naciones Unidas, tienden a nombrar mediadores de alto nivel con una trayectoria destacada como políticos o diplomáticos, e incluso, en algunos casos, ex jefes de Estado. Muchas organizaciones regionales y subregionales también recurren a jefes de Estado o ministros de relaciones exteriores en funciones para que dirijan sus iniciativas de mediación. Esto puede significar que a la hora de mediar se cuente con más peso y posibilidades de acceso y con una ventaja muy necesaria. El proceso también puede verse sujeto a una presión mayor, ya que para los mediadores que tienen importantes responsabilidades de gobierno puede resultar difícil dedicar un período de tiempo prolongado a hacer avanzar un proceso de mediación.

VI. La cooperación en actividades de mediación

38. El propósito de los marcos y actividades de cooperación que se han descrito más arriba consiste en promover la coherencia, la coordinación y la complementariedad —que son algunos de los elementos fundamentales señalados en las Directrices— en el diseño, la realización y la ejecución de procesos de mediación sobre el terreno.

39. Como se establece en las Directrices, “por lo general, es preferible tener un mediador principal de una sola entidad que mantenga una alianza de colaboración estratégica y una coordinación con otras entidades mediadoras”. En la medida de lo posible, la elección del mediador principal debe concertarse en el marco de consultas entre las entidades pertinentes, teniendo en cuenta el contexto y sobre la base de las ventajas comparativas. Lo que es más importante, en las Directrices se señala que “la proximidad a las partes no debe ni desestimarse ni darse por sentada como una ventaja automática”. A veces la proximidad permite un mayor acceso a las partes y aumenta la credibilidad; otras veces se necesita más distancia a fin de garantizar la imparcialidad. Las principales consideraciones deberían ser más bien “la aceptabilidad del órgano de mediación y del mediador para las partes en conflicto y la posible eficacia y la calidad de la mediación”. Además, en las Directrices se señala que “debe considerarse la capacidad de organización, las competencias y la disponibilidad de recursos a la hora de decidir la división del trabajo”.

40. En las Directrices se recuerda que los agentes de mediación deberán “trabajar juntos para convenir en el grado de transparencia y los mecanismos de coordinación para el intercambio de información”. Se indica asimismo que deben cooperar “sobre la base de una estrategia de mediación común, asegurarse de que se transmiten mensajes coherentes y evitar la duplicación de tareas o la sobrecarga de las partes embarcadas en múltiples procesos contradictorios”. Por lo tanto, recae en los encargados de llevar adelante una mediación la responsabilidad de coordinar a los agentes externos de manera eficaz, y en esos agentes externos recae la responsabilidad de apoyar la estrategia de mediación. Esta forma de proceder puede

asegurar la unidad de la mediación, que es fundamental para su éxito. En los casos en que el mediador principal es impugnado o en que no hay coordinación, el resultado casi inevitable es la búsqueda de foros de conveniencia y una proliferación de iniciativas contrapuestas y confusas.

41. La selección de la organización de mediación principal sigue siendo específica para cada contexto y debe tener en cuenta que cada organización presenta claras ventajas comparativas y limitaciones, que describí en mi informe al Consejo de Seguridad en 2009 (S/2009/189, anexo).

42. Las Naciones Unidas, con su composición universal, imparcialidad y legitimidad derivada de la Carta, ofrecen el más amplio sistema de solución de controversias disponible, y poseen amplios conocimientos especializados y experiencia de mediación en las distintas regiones, tanto en iniciativas de alto relieve como en iniciativas discretas de buenos oficios.

43. Las organizaciones regionales y subregionales tienen conocimiento de primera mano de las controversias que surgen en sus respectivas zonas, y comprenden el contexto histórico y cultural en que se enmarcan. Su composición es menos amplia que la de las Naciones Unidas, pero pueden aprovechar las sólidas redes locales. Su proximidad ha hecho que algunas veces estén más dispuestas y capacitadas para intervenir en una etapa temprana, y ha aumentado su legitimidad a los ojos de las partes en conflicto. La intención de las oficinas regionales del Departamento de Asuntos Políticos es complementar los esfuerzos de los homólogos nacionales y regionales y fortalecer las redes de las Naciones Unidas y el acceso a los agentes locales y regionales, a fin de que la Organización esté mejor conectada y responda más eficientemente a los acontecimientos sobre el terreno.

44. También hay desventajas comparativas. La existencia de divisiones en el Consejo de Seguridad puede complicar las iniciativas de mediación de las Naciones Unidas. Las disonancias entre las políticas regionales y nacionales, agravadas por los intereses creados de los Estados vecinos y las divisiones dentro de las organizaciones regionales y entre ellas, a veces han complicado las iniciativas de mediación regional o han llevado a que las funciones de mediación se utilicen como un manto para perseguir intereses distintos de los que promoverían la solución del conflicto.

45. Los mecanismos de coordinación también varían. Las buenas prácticas nos recuerdan que los mediadores principales, sin comprometer la confianza de que gozan con las partes o por conducto de un comité, deben establecer cauces formales o informales para la consulta y la coordinación y asignar las funciones que corresponda a otros agentes. En ocasiones, para preservar la flexibilidad, un mediador puede celebrar periódicamente reuniones individuales con otras terceras partes; en otros casos, a fin de promover la unidad y la acción común, el mediador podrá constituir órganos consultivos u otros mecanismos ad-hoc, como los grupos de amigos o grupos de contacto internacionales. En todos los casos, el mediador principal debe tener claro qué agentes deben participar en calidad de simpatizantes de un proceso, y qué agentes deben participar por tratarse efectivamente de partes implicadas en el conflicto o que ejercen una influencia particular sobre tales partes.

46. En la actualidad, observamos la aparición de varios modelos de liderazgo y coordinación en la práctica de la mediación. En algunos casos, las Naciones Unidas son el mediador principal, a menudo por mandato del Consejo de Seguridad en el

ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en virtud de la Carta. Por ejemplo, en Libia, las Naciones Unidas actúan como mediador principal y las organizaciones regionales y subregionales pertinentes apoyan activamente sus esfuerzos.

47. Si bien las Naciones Unidas a menudo se esfuerzan por coordinar con los agentes regionales y subregionales y propiciar su participación, a veces tienen opiniones que contrastan con las de las organizaciones regionales. En el Sáhara Occidental, por ejemplo, la posición de las Naciones Unidas es diferente de la de la Unión Africana. También puede surgir otra dificultad cuando las organizaciones regionales o subregionales discrepan entre sí acerca de la manera de hacer frente a los conflictos, como ha sido el caso en la parte oriental de la República Democrática del Congo, Guinea-Bissau y Madagascar en los últimos años.

48. Un segundo modelo entraña una mediación conjunta con un único mediador que representa a las Naciones Unidas y una organización regional, como fue el caso de Darfur y, anteriormente, de la República Árabe Siria. En las Directrices se advierte contra la utilización de esos arreglos en la mayoría de los casos y, de hecho, el cambio de mediador principal en el conflicto en la República Árabe Siria resulta instructivo. En un comienzo, los esfuerzos de mediación estuvieron liderados por la Liga de los Estados Árabes pero, a medida que aumentaron la intensidad y el alcance del conflicto, se nombraron representantes de mediación conjuntos de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes. En última instancia, y tras la celebración de estrechas consultas, las Naciones Unidas asumieron toda la dirección del proceso sin dejar de colaborar de cerca con la Liga de los Estados Árabes.

49. Un tercer modelo se basa en las agrupaciones de mediación o “comediadores principales”. En ocasiones la división de funciones es muy estructurada. Por ejemplo, las deliberaciones internacionales de Ginebra sobre la situación en Georgia son copresididas en igualdad de condiciones por la Unión Europea, la OSCE y las Naciones Unidas. Los copresidentes también se encargan de preparar, convocar y facilitar las reuniones periódicas del Mecanismo Conjunto de Prevención de Incidentes y Respuesta, en que las Naciones Unidas y la OSCE se alternan en la facilitación de los debates. En otros casos, las funciones no están tan claramente definidas, como es el caso, por ejemplo, del Cuarteto del Oriente Medio integrado por las Naciones Unidas, la Unión Europea, los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia.

50. En un cuarto modelo, las Naciones Unidas cumplen un importante papel de apoyo o seguimiento en un proceso de mediación en que una organización regional o subregional es o ha sido el mediador principal. Las Naciones Unidas, por conducto de mi Representante Especial para Malí y con la asistencia del equipo de reserva de expertos en mediación de categoría superior del Departamento de Asuntos Políticos, han venido prestando apoyo a la labor de mediación en Malí encabezada por Argelia, que también incluye a las principales organizaciones regionales, como la Unión Africana y la CEDEAO, así como otros países de la región. En la República Centroafricana en 2015, por ejemplo, el Jefe de la UNOCA presidió el Foro de Bangui sobre la Reconciliación Nacional, en estrecha cooperación con el mediador designado por la CEEAC. En el Yemen en 2011, las Naciones Unidas prestaron apoyo al Consejo de Cooperación del Golfo para llegar a un acuerdo sobre el mecanismo de ejecución del Acuerdo constitutivo del Consejo de Cooperación del Golfo y, a continuación, asumieron la función de asociado en la ejecución,

aprovechando su capacidad técnica para apoyar el diálogo nacional en 2013 y facilitar la labor general de transición.

51. Las Naciones Unidas han venido prestando apoyo continuo a la mediación en Sudán del Sur dirigida por la IGAD y el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana Encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán. Mi Enviado Especial y Jefe de la Oficina del Enviado Especial para el Sudán y Sudán del Sur sigue desempeñando un papel activo en los procesos de mediación, en particular mediante la participación en todas las rondas de negociaciones y la prestación de asesoramiento y apoyo técnicos. Del mismo modo, las Naciones Unidas han seguido apoyando la facilitación en Lesotho que la SADC dirigió en 2014 y 2015.

52. Un quinto modelo, al que suele recurrirse conjuntamente con el cuarto, consiste en que las Naciones Unidas presten asistencia técnica directa a un mediador regional o subregional, o a un Estado Miembro de una región, que está dirigiendo un proceso de mediación. Solo en 2014 y 2015, el Departamento de Asuntos Políticos envió expertos del equipo de reserva de asesores en mediación de categoría superior para prestar apoyo técnico directo a los procesos de paz facilitados o cofacilitados por las organizaciones regionales y subregionales en Malí, la República Centroafricana, Sudán del Sur, el Sudán y Ucrania, entre otros países. A modo de ejemplo, el Grupo de Contacto Trilateral coordina la ejecución del plan de paz en la región oriental de Ucrania y está integrado por altos representantes de Ucrania, la Federación de Rusia y el Presidente en ejercicio de la OSCE. Esta también tiene una misión especial de observación que supervisa la situación y presenta informes al respecto. A petición de la OSCE, las Naciones Unidas han proporcionado capacitación en cesación del fuego a observadores de la organización, así como asesoramiento de alto nivel a su Representante Especial para el Grupo de Contacto y a representantes de su Presidencia.

53. El hecho de prestar apoyo político o técnico, o ambos, a los procesos de mediación que dirigen otros agentes otorga a las Naciones Unidas acceso a los procesos y, en algunos casos, la posibilidad de ejercer una influencia positiva y promover la unidad de la comunidad internacional en torno a una iniciativa única. Sin embargo, esa forma de proceder no está exenta de riesgos, sobre todo en los casos en que el proceso puede ser ineficaz o cuando su contenido quizás no corresponda al ideal de las Naciones Unidas. Por ejemplo, las Naciones Unidas jamás podrán apoyar un acuerdo de paz que prevea la amnistía por actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y violaciones manifiestas de los derechos humanos, incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos, en cambio sí apoyan la competencia de la Corte Penal Internacional. Por ende, las Naciones Unidas podrían encontrarse en una posición difícil si un acuerdo de paz se aparta de las disposiciones del derecho internacional o las resoluciones del Consejo de Seguridad. Por otra parte, cuando las Naciones Unidas no dirigen el proceso de mediación, sus enviados a menudo pueden desempeñar un importante papel de enlace para comunicar y explicar a los actores regionales y las partes en conflicto las expectativas y las posiciones de las Naciones Unidas. La información presentada al Consejo de Seguridad por los enviados al Oriente Medio y varios conflictos africanos ha contribuido a configurar el entorno general del proceso de mediación y a reducir las diferencias que puedan surgir entre el mediador principal y las partes, aun cuando los resultados no sean perfectos.

54. Otro aspecto particular de ese dilema se plantea cuando las Naciones Unidas no dirigen el proceso de mediación, sino que gestionan grandes operaciones sobre el terreno en un país determinado, como por ejemplo la República Centroafricana, Malí y Sudán del Sur. En cada caso, las expectativas que las Naciones Unidas se proponen cumplir en apoyo de un acuerdo de paz quizás no se correspondan con la capacidad de la Organización para influir en un proceso que conduzca a ese acuerdo. Hago notar y apoyo las observaciones formuladas en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (A/70/95-S/2015/446) en el sentido de que “siempre que las Naciones Unidas tengan desplegada una operación de paz, esta deberá impulsar o desempeñar un papel rector en las actividades políticas, antes de los procesos de paz y durante ellos y una vez se haya llegado a un acuerdo.”

55. Cuando hay discrepancias, es importante mantener el diálogo y hallar la forma de colaborar y abordarlas en aras de alcanzar una solución pacífica del conflicto. Es un deber común profundizar el diálogo estratégico entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales y Estados clave de la región para reducir las divergencias y prestar asistencia en la elaboración de enfoques comunes a las crisis, especialmente teniendo en cuenta que las repercusiones tienden a sentirse mucho más allá de la propia región. La realización de evaluaciones y análisis conjuntos contribuirá a establecer intervenciones en una etapa temprana. Eso no significa automáticamente que se llegará a un consenso en torno a la mejor respuesta, sino que un intercambio más institucionalizado contribuirá a explicar las diferencias y permitirá que las distintas organizaciones utilicen todo su potencial.

56. Tomo nota también del aumento de las consultas entre el Consejo de Seguridad y otros órganos de adopción de decisiones de organizaciones regionales y subregionales. Un ejemplo de ello es el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, como lo demuestra el hecho de que los dos órganos hayan celebrado reuniones consultivas conjuntas anuales en los últimos nueve años. Además de exposiciones informativas periódicas de los enviados de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad también ha utilizado un formato flexible de “diálogos interactivos oficiales” para colaborar directamente con los dirigentes de la Unión Africana, en particular en relación con Guinea-Bissau, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur.

57. Además de coordinar la participación, también es importante coordinar la aplicación de presión, inclusive de sanciones. En casi todas las situaciones de conflicto en que el Consejo de Seguridad ha impuesto sanciones, estas se han utilizado para apoyar los procesos de paz dirigidos o apoyados por las Naciones Unidas y utilizados contra los saboteadores. En algunos casos, se han adoptado sanciones secundarias para apoyar procesos de paz en otro país. La utilización de medidas selectivas contra personas y entidades ha servido para hacer presión en apoyo de los esfuerzos de los mediadores. Más allá del propio proceso de paz, las medidas selectivas también se han utilizado para prestar más apoyo a la aplicación de los acuerdos de paz y los esfuerzos de consolidación de la paz a más largo plazo.

VII. La cooperación en materia de prevención

58. La mediación y los buenos oficios son instrumentos; la prevención es un objetivo que esos instrumentos pueden promover, como se reconoce cada vez más. La cooperación en la mediación y los buenos oficios entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales es muy prometedora en el ámbito de la prevención. Colectivamente, somos más eficaces cuando acertamos en la forma de cooperar en materia de prevención ya que al adoptar medidas en una etapa temprana para impedir una crisis enviamos un mensaje político fuerte y unido. La Unión Europea y las Naciones Unidas, por ejemplo, han emprendido un análisis combinado de los conflictos para estudiar la posibilidad de adoptar medidas preventivas de manera conjunta, inclusive la comunicación de mensajes comunes para amplificar su contenido y enviar una señal política más poderosa.

59. La misión de alerta temprana de la UNOWA y la CEDEAO emprendida en abril de 2014 en Burkina Faso y la rápida reacción conjunta de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la CEDEAO ante el levantamiento popular que culminó con la salida del ex Presidente Blaise Compaoré en octubre de 2014 mitigaron las tensiones y evitaron una mayor desestabilización de la situación. Con todo, la crisis imperante ilustra la necesidad de invertir a más largo plazo en la prevención para mantener esa colaboración. En la región de los Grandes Lagos, tras la crisis de Burundi en abril de 2015, las Naciones Unidas siguen trabajando en estrecha colaboración con la Comunidad del África Oriental y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos con el fin de reducir las tensiones y promover el diálogo político.

60. Un aspecto importante de la prevención es el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la participación en el plano nacional en apoyo de los mecanismos de solución de controversias para conseguir la cohesión social y la capacidad nacional de resiliencia. En el Sahel, mi Enviado Especial ha estado colaborando estrechamente con representantes de la Unión Africana en la región y con la CEDEAO, la CEEAC y la Unión Europea, a fin de crear y mantener una voluntad política en los ámbitos de la gobernanza, la seguridad y la resiliencia. Tanto la UNOCA como la UNOWA están prestando apoyo a la Comisión de la Cuenca del Lago Chad en sus esfuerzos para hacer frente a las consecuencias regionales de la crisis de Boko Haram.

61. Desde 2012, el PNUD ha colaborado estrechamente con la Unión Europea para apoyar el desarrollo de capacidades de “mediación interna” en 14 países de todo el mundo. Centrándose en los procesos de gestión de conflictos internos, incluidos el diálogo y la negociación, la alianza ha hecho contribuciones a las plataformas nacionales para la mediación y el diálogo en el Estado Plurinacional de Bolivia y Ghana, ha apoyado la participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de jóvenes y de mujeres, en el Chad, Maldivas y el Togo, y ha mejorado el carácter inclusivo de los procesos nacionales de diálogo y mediación en Guyana, Mauritania, Nepal y el Yemen. En muchos casos, los contactos a nivel de país se han reforzado mediante el despliegue de asesores sobre paz y desarrollo bajo los auspicios del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos. La publicación reciente de la nota de orientación sobre el apoyo a la mediación interna, que fue

elaborada conjuntamente por la Unión Europea y las Naciones Unidas, es el primer paso para documentar y sintetizar las mejores prácticas³.

62. Las Naciones Unidas siguen desempeñando un papel clave en el fomento de la colaboración interregional, el desarrollo de la capacidad, el intercambio de las mejores prácticas y la corrección de posibles deficiencias en el alcance geográfico de la composición de las organizaciones, las cuales pueden ser explotadas por grupos extremistas violentos. En África Meridional y Central y en Asia Central, las Naciones Unidas están cooperando con las organizaciones regionales pertinentes para apoyar a los Estados Miembros en la adopción y aplicación de estrategias regionales de prevención del terrorismo y en la adopción de medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo. A finales de este año, presentaré un plan de acción para prevenir el extremismo violento, el cual incluirá recomendaciones para la adopción de más medidas e instrumentos estratégicos en el plano regional para hacer frente a las fuerzas impulsoras del extremismo violento que suele abarcar a regiones y subregiones.

63. Recientemente, el PNUMA y el Departamento de Asuntos Políticos también han colaborado en la elaboración de nuevas directrices para la mediación en los conflictos relacionados con los recursos naturales, ayudando así a fortalecer la prevención de los conflictos mediante la determinación de vías de solución en el marco de procesos de mediación y participación de terceros⁴. Esta guía, que hace hincapié en los recursos extractivos, la tierra y el agua, puede ser utilizada por las diferentes partes interesadas y los expertos en gestión de los recursos naturales que estén considerando la mediación para hallar solución a una controversia sobre los recursos naturales, inclusive por las organizaciones regionales y subregionales, y se pondrá a disposición de los miembros de la iniciativa de “Mediación en el Mediterráneo”, quienes prevén celebrar una reunión sobre este tema en Ammán hacia finales de 2015.

VIII. Cooperación en lo que respecta a la mujer y la paz y la seguridad

64. En vísperas del decimoquinto aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad tenemos la obligación de lograr la participación equitativa y efectiva de la mujer en los procesos de mediación y el arreglo pacífico de controversias. Se han hecho importantes esfuerzos para que la labor de establecimiento de la paz que realizan las Naciones Unidas sea más inclusiva, en particular por parte de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)⁵. El asesoramiento de expertos en cuestiones de género se incorpora cada vez más en los procesos de paz, y cada vez más acuerdos de paz incluyen disposiciones pertinentes a las cuestiones de género. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para salvar la distancia que existe entre el sólido marco normativo para el adelanto de la mujer y la paz y la seguridad, y la práctica sobre el terreno.

³ Véase PNUD, “Supporting insider mediation: strengthening resilience to conflict and turbulence” (2014).

⁴ Véase Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y el PNUMA, “Natural resources and conflict: a guide for mediation practitioners” (2015).

⁵ Véase A/CONF.177/20/Rev.1, sección I, resolución 1, anexos.

65. La serie de ocho seminarios de alto nivel sobre cuestiones de género y procesos de mediación inclusivos organizados por el Departamento de Asuntos Políticos contaron con la participación de 168 enviados, mediadores superiores y expertos en mediación, incluidos 30 altos funcionarios de 11 organizaciones regionales y subregionales. Se presentaron a los participantes estrategias e instrumentos prácticos de mediación para un análisis de los conflictos más incluyente y la formulación de procesos de paz, incluidas disposiciones pertinentes en materia de género en las diferentes esferas temáticas de los acuerdos de paz.

66. Las Naciones Unidas siguen colaborando con las organizaciones regionales y subregionales para promover y fortalecer las capacidades nacionales de mediación a fin de gestionar con más eficacia la participación de la mujer en todos los niveles del establecimiento de la paz. En 2011 y 2012, la UNOWA, en colaboración con ONU-Mujeres y la CEDEAO, impartió formación en mediación de conflictos a 32 mujeres dirigentes de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil de 16 países de África Occidental. Varias de las mediadoras recientemente formadas ya participan en los procesos de paz con el apoyo de la CEDEAO. ONU-Mujeres, la UNOWA y la CEDEAO están elaborando un programa similar que se pondrá en marcha en 2016 en esos 16 países a nivel de las comunidades.

67. ONU-Mujeres ha colaborado con las organizaciones regionales y subregionales para aumentar la disponibilidad y la calidad de los conocimientos especializados en materia de género en los procesos de mediación y apoyar una participación más amplia y eficaz de la mujer. En 2015, ONU-Mujeres, la Unión Africana y el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica convocaron un curso práctico regional que congregó a 35 participantes de los Estados Miembros, las organizaciones subregionales y la sociedad civil, para abordar la cuestión de la representación insuficiente de la mujer en los procesos de mediación, trabajar para lograr su inclusión estratégica y crear una red de mujeres mediadoras en el continente.

68. Las organizaciones regionales están adoptando medidas para aumentar el número de mujeres que participan en la labor de mediación y que desempeñan funciones de representación en sus filas. En 2014, la Unión Africana nombró a una enviada especial sobre la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad. ONU-Mujeres presta apoyo a la contratación de una asesora superior en cuestiones de género en el equipo de mediadores de la IGAD para el proceso de paz de Sudán del Sur a fin de aumentar la representación directa de las mujeres en las conversaciones y fortalecer la solidaridad y la capacidad de las mujeres de Sudán del Sur para participar plenamente y en pie de igualdad en el proceso de negociación.

IX. Conclusiones y recomendaciones

69. La mayoría de los conflictos terminan en la mesa de negociación, no en el campo de batalla. La labor de mediación para encontrar soluciones políticas, que entraña lograr que las partes se sienten a la mesa, alcanzar un acuerdo y apoyar la aplicación de ese acuerdo, requiere la voluntad política, la colaboración y la unidad de propósito en todos los niveles. He hecho del fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para dirigir y apoyar los procesos de mediación una de las prioridades de mi mandato.

70. La mediación ha demostrado ser un instrumento eficaz en la solución pacífica de controversias, sin embargo, sigue contando con escasísimos recursos. Los esfuerzos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales siguen viéndose obstaculizados por una financiación insuficiente e imprevisible. Existe la necesidad imperiosa de aumentar las inversiones para profesionalizar la capacidad de mediación y fortalecer la capacidad de intervenir en forma temprana y eficaz y mantener esa intervención a lo largo de un proceso de mediación.

71. En su resolución 68/303, la Asamblea General solicitó que le recomendara cómo mejorar la cooperación entre las organizaciones regionales y subregionales en materia de mediación. Quisiera destacar algunas esferas amplias que deben considerarse.

72. Institucionalización de la pronta colaboración de las Naciones Unidas con los asociados. La colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en la alerta temprana y el análisis de los conflictos en todo el ciclo de un conflicto permite comprender mejor las causas profundas y los factores impulsores del conflicto, pues ayuda a disipar las posibles tensiones interinstitucionales y facilitar un enfoque más coordinado de la prevención de los conflictos, la diplomacia preventiva y la mediación sobre la base de las ventajas comparativas y la complementariedad.

73. Fortalecimiento de las oficinas regionales y la presencia del Departamento de Asuntos Políticos. El desarrollo de las oficinas regionales del Departamento de Asuntos Políticos ha aumentado la agilidad y eficacia de los buenos oficios y la diplomacia preventiva emprendidos por las Naciones Unidas. Ha profundizado la colaboración en materia de mediación con las organizaciones regionales y subregionales, así como con los Estados Miembros y los agentes nacionales. Las oficinas y presencias regionales siguen siendo un instrumento eficaz para obtener la aquiescencia para la prevención de conflictos y las iniciativas de mediación y para trabajar con los asociados regionales y subregionales. Espero con vivo interés formular nuevas recomendaciones al respecto en mi próxima respuesta al informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz.

74. Intensificación del apoyo a los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Es probable que los coordinadores residentes reciban más solicitudes de ayuda a los agentes nacionales en enfoques de prevención de conflictos. En su labor, el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD deben seguir prestándoles apoyo mediante la adopción de una serie de medidas, entre ellas el establecimiento de plataformas capaces de desplegar rápidamente a expertos sobre el terreno, la capacitación selectiva y especializada, la prestación de apoyo de las oficinas regionales y el envío de asesores en materia de paz y desarrollo. Como se reconoce en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel, esas medidas requieren una asignación fiable de recursos con cargo al presupuesto ordinario como parte de las capacidades básicas de prevención y mediación de la Secretaría.

75. Mejora e institucionalización de la interacción y las consultas sobre iniciativas de mediación. En el presente informe se destacan diversas iniciativas que vinculan a las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en todos los niveles. Debe continuar trabajándose para desarrollar más mecanismos institucionalizados de consulta y colaboración, entre ellos misiones conjuntas de evaluación, análisis de los conflictos y planificación y diálogos de alto nivel, así

como la creación de grupos de amigos, grupos de contacto y mecanismos de apoyo de los donantes en situaciones concretas, según proceda. Cuanto más rutinarias sean nuestras interacciones, más institucionalizaremos marcos comunes de análisis y respuesta. Los esfuerzos para fortalecer el diálogo entre las secretarías pueden ir acompañados de consultas similares en el plano político entre los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad y los órganos de adopción de decisiones de las organizaciones regionales y subregionales, como el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, según proceda.

76. Reflexión sobre la “experiencia adquirida” y gestión de los conocimientos en forma conjunta. Durante una iniciativa de mediación o al concluir esta, es importante tomarse el tiempo para reflexionar sobre lo que ha funcionado y lo que requiere ajustes. En el presente informe se pone de relieve la necesidad de intervenir de acuerdo con nuestras ventajas comparativas. El examen conjunto de las iniciativas y la reflexión sobre la experiencia adquirida conjuntamente nos pondrán en mejores condiciones de hacer ese tipo de evaluación, comprender las distintas ventajas y dificultades institucionales, aprender de la experiencia y planificar futuras actividades de colaboración como corresponda. La práctica de forjar juntos esos conocimientos e institucionalizar las enseñanzas fortalecería nuestras alianzas y ayudaría a mejorar el acervo de conocimientos sobre mediación en nuestras respectivas organizaciones.

77. Continuación del desarrollo de marcos y orientaciones en materia de mediación. El análisis común de los conflictos es un elemento importante para generar estrategias coherentes, pero también es importante tener una comprensión común de la gama de instrumentos, técnicas y enfoques a disposición de los mediadores y sus equipos. Esto pone de relieve la necesidad de basarse en las Directrices para una Mediación Eficaz y desarrollar orientaciones específicas, en consulta con las organizaciones regionales y subregionales, entre otros asociados, sobre cuestiones que van desde las esferas sustantivas, como la cesación del fuego y otras disposiciones de seguridad, a las cuestiones relativas a la metodología, como la forma de diseñar mejores procesos inclusivos, que incorporen a las mujeres y los grupos marginados. La intención no es limitar el margen de maniobra de los mediadores o ser prescriptivos sino recopilar las mejores prácticas y una serie de opciones diferentes para ayudar a calibrar y diseñar una estrategia de mediación para los entornos cada vez más complejos de hoy.

78. Profesionalización del cuadro de agentes de mediación. El desarrollo de la capacidad técnica de los enviados y los equipos de mediación sigue siendo una prioridad. Esto incluye, entre otras cosas, determinar la futura generación de mediadores y fomentar su capacidad mediante su preparación individual, capacitación y despliegue en el terreno, procurando especialmente aumentar el número de mujeres que se desempeñan en calidad de enviadas y asesoras superiores. La transmisión de conocimientos entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, en particular mediante el uso compartido de listas de preselección y el intercambio de funcionarios, fortalecerá la capacidad técnica e intensificará la colaboración. La capacitación conjunta en técnicas de mediación y esferas sustantivas, entre otras cosas en lo que atañe al material de orientación y a las mejores prácticas, mejorará los conocimientos y ayudará a desarrollar un enfoque más compartido y estructurado para apoyar los procesos de paz. La colaboración conjunta desde un principio, durante la mediación o después de esta es difícil de mantener si no se cuenta con una capacidad permanente y una dotación

adecuada de recursos. Las organizaciones pertinentes deberían estudiar la posibilidad de establecer un sistema de mentores para mediadores de nivel medio, en particular mujeres, que puedan llegar a ocupar puestos de categoría superior.

79. **Apoyo a las capacidades nacionales.** Es importante que las iniciativas de mediación se conceptualicen y conciban sobre la base de un apoyo a largo plazo y sostenido, incluso a lo largo de la fase de ejecución. En última instancia, sin embargo, un factor determinante indispensable para el éxito de las iniciativas de prevención y de mediación será la resiliencia de las comunidades y la capacidad de las instituciones, en los planos local y nacional, incluidos los “mediadores internos”, para responder a las crisis y resolver los conflictos. A nivel de los países, los equipos de las Naciones Unidas en los países participan en la aplicación de medidas de fomento de la confianza para sentar las bases de un diálogo abierto y fomentar la confianza entre las comunidades, lo que puede llegar a ser la piedra angular de la mediación. La colaboración con los Estados Miembros para fortalecer esas capacidades es un aspecto importante para que haya una mayor colaboración entre las Naciones Unidas, aprovechando los conocimientos especializados del Departamento de Asuntos Políticos, y el PNUD y las organizaciones regionales y subregionales.

80. **Logro de una mejor sinergia entre los esfuerzos de mediación y las sanciones de las Naciones Unidas.** Es necesario seguir adoptando medidas para mejorar la coordinación sistemática entre el Consejo de Seguridad, los comités de sanciones, los grupos de expertos en sanciones y los mediadores, incluso en los casos en que los esfuerzos de mediación están dirigidos por agentes regionales o subregionales. Si bien existe ya cierto grado de cooperación entre esos agentes, hay margen para ampliarla aún más.
