



Asamblea General

Distr. general
12 de octubre de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones
Tema 134 del programa
Proyecto de presupuesto por programas
para el bienio 2012-2013

Arreglos actuales de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales

Informe del Secretario General

Resumen

De conformidad con lo solicitado en la resolución 65/259 de la Asamblea General (secc. XIII, párr. 7), el Secretario General ha hecho un examen de los arreglos actuales de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales, con miras a determinar posibles alternativas. El examen permite observar que las funciones de estas misiones han evolucionado considerablemente en el decenio pasado, por lo que los arreglos de financiación para las misiones y el apoyo conexo son deficientes en tres aspectos importantes:

- a) El proyecto por programas bienal no es el vehículo óptimo para financiar las misiones políticas especiales;
- b) La puesta en marcha y la ampliación de las misiones políticas especiales se ven obstaculizadas por falta de mecanismos bien definidos para financiarlas en el período comprendido entre la determinación de un mandato y la aprobación de un presupuesto;
- c) Gran parte de la capacidad de apoyo que necesitan las misiones políticas especiales proviene del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Centro Mundial de Servicios, que no reciben financiación del presupuesto por programas.

En el informe se ofrecen opciones para hacer frente a los diversos aspectos de la situación existente. No hay una medida única para resolver toda la gama de cuestiones y es posible que para determinados problemas haya más de una solución. Las alternativas que se indican en el informe tienen por objeto, sin excepción: crear un marco de financiación para las misiones políticas especiales que se ajuste mejor a la variabilidad de las necesidades de recursos y a las características operacionales



que los arreglos vigentes; facilitar la transición entre formas diferentes de la presencia de las Naciones Unidas en actividades de apoyo de la paz, por ejemplo, de una operación de mantenimiento de la paz a una misión política especial; llenar las lagunas existentes de mecanismos que permitan iniciar la financiación de una misión; y lograr una mayor efectividad eliminando los obstáculos que se oponen a crear capacidad de apoyo mediante corrientes de financiación.

En el informe se someten al juicio de la Asamblea General varias opciones que podrían resolver estos problemas en mayor o menor grado.

Abreviaturas y acrónimos

AMISOM	Misión de la Unión Africana en Somalia
BINUB	Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi
BINUCA	Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana
BNUB	Oficina de las Naciones Unidas en Burundi
BONUCA	Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana
CNMC	Comisión Mixta del Camerún y Nigeria
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
MICAH	Misión Civil Internacional de Apoyo a Haití
MINUCI	Misión de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire
MINURCA	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana
MINURCAT	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad
ONUB	Operación de las Naciones Unidas en Burundi
ONUSOM	Operación de las Naciones Unidas en Somalia
UNAMA	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán
UNAMET	Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental
UNAMI	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq
UNAMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
UNIOGBIS	Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau
UNIOSIL	Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNIPSIL	Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona
UNMIN	Misión de las Naciones Unidas en Nepal
UNOA	Oficina de las Naciones Unidas en Angola
UNOB	Oficina de las Naciones Unidas en Burundi
UNOGBIS	Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau
UNOMIG	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia
UNOMSIL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNOTIL	Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste

UNOWA	Oficina de las Naciones Unidas para Asia Occidental
UNPOS	Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia
UNRCCA	Centro Regional de las Naciones Unidas de Diplomacia Preventiva para Asia Central
UNSCO	Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio
UNSMIL	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia
UNSOA	Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia

I. Introducción

1. A lo largo del último decenio, toda una serie de misiones políticas han asumido un importante papel en los esfuerzos de las Naciones Unidas encaminados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las Naciones Unidas han venido utilizando en forma creciente estos mecanismos —denominados “misiones políticas especiales” y financiados con cargo al presupuesto por programas— para el cumplimiento de sus mandatos en una amplia gama de esferas, entre las que cabe mencionar: las actividades de diplomacia preventiva mediante oficinas políticas regionales o nacionales; la participación en asuntos políticos complejos de las misiones que trabajan conjuntamente con las fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz y en apoyo de los procesos de paz; mecanismos de justicia; grupos de expertos que observan y fortalecen los regímenes de sanciones del Consejo de Seguridad, y oficinas integradas de consolidación de la paz.

2. Actualmente hay 31 misiones políticas especiales. Su volumen financiero ha aumentado en forma exponencial. También lo ha hecho su personal en el terreno, que comprende a más de 4.000 civiles, la mayoría de los cuales trabajan en misiones con mandatos multidimensionales, y a menudo en lugares peligrosos. Aunque ya en 1995 se observaron las lagunas de que adolecían los arreglos para las misiones más reducidas de diplomacia preventiva y consolidación de la paz en el terreno, el gran aumento de las necesidades de las misiones ha hecho más urgente encarar esas lagunas.

3. El presente informe se somete en cumplimiento de la sección XIII de la resolución 65/259 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pedía al Secretario General que hiciera un examen exhaustivo de los arreglos actuales de financiación y apoyo para las misiones políticas especiales, con miras a individualizar posibles alternativas. Las propuestas que aparecen en el presente informe se han elaborado con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia de esas misiones, aumentar su transparencia y su rendición de cuentas, evitar las duplicaciones y facilitar la supervisión de los presupuestos de las Naciones Unidas por la Asamblea General. Estas propuestas también se ajustan a las prioridades que ha determinado el Secretario General para 2011, entre las que se cuentan la de mejorar el proceso de presupuestación con miras a administrar mejor los recursos, así como la de alentar la innovación y aumentar los efectos de las actividades operacionales de las Naciones Unidas.

4. Las misiones políticas especiales son parte de una serie de intervenciones y presencias de configuración variable que las Naciones Unidas despliegan en diferentes circunstancias para encarar los peligros a la paz y la seguridad internacionales. El otro grupo principal de actividades del mismo tipo está constituido por las operaciones de mantenimiento de la paz. A cada uno de esos grupos se aplican distintos arreglos financieros que reflejan su diversa índole y facilitan el prorrateo entre los Estados Miembros de los gastos conexos. En el análisis emprendido por la Secretaría se llega a la conclusión de que los actuales arreglos de financiación plantean problemas en tres aspectos importantes. En primer lugar, el presupuesto por programas bienal no se ajusta bien al dinamismo del ciclo de actividades ni a la difícil previsibilidad y las características operacionales de las misiones políticas especiales y, no proporciona a la Secretaría recursos de apoyo que puedan aumentar y disminuir según las necesidades de las misiones. Es posible que estas misiones se establezcan o se complementen en plena mitad de un ciclo, incluso

dentro de un ciclo anual, por más que el presupuesto ordinario sea bienal. Por lo tanto, estas misiones inciden considerablemente en el monto de los presupuestos por programas. En segundo lugar, la práctica de financiar gran parte de la capacidad de la Sede de prestar apoyo mediante una sola fuente de financiación (mantenimiento de la paz) y de limitar en general el uso de esa capacidad al mantenimiento de la paz, precisamente cuando se necesita cada vez más para las misiones políticas especiales, conspira contra un aprovechamiento óptimo de la capacidad de la Secretaría. En tercer lugar, los actuales arreglos de financiación carecen de la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de fondos que surgen en las etapas de puesta en marcha, ampliación o transición.

5. En el presente informe se sugieren opciones para modificar los actuales arreglos de financiación que apuntan a dos finalidades fundamentales: crear un marco de financiación para las misiones políticas especiales que se ajuste mejor que el presupuesto por programas a la variabilidad e imprevisibilidad de sus necesidades de recursos y sus características operacionales, y aumentar la eficiencia eliminando barreras basadas en las corrientes de financiación que obstaculizan el apoyo que necesitan las misiones políticas especiales.

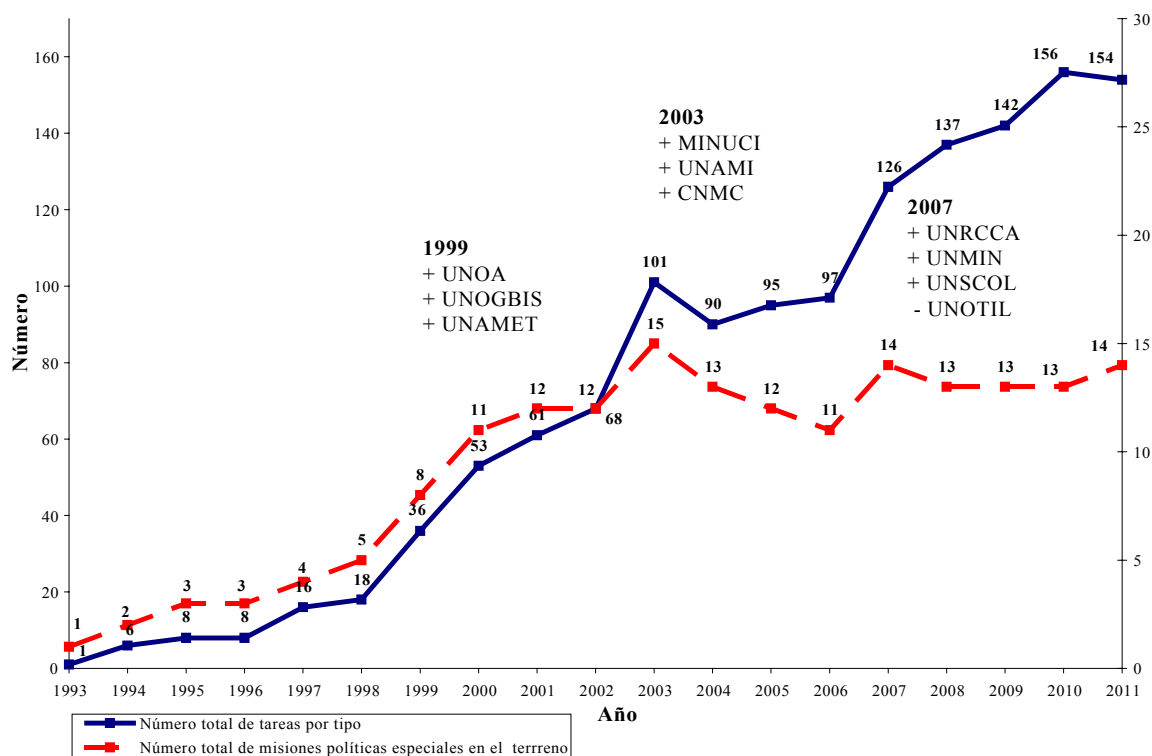
II. Aumento de funciones y mandatos

6. En general se considera que el historial reciente de las misiones políticas especiales comenzó en 1993, con la creación de la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB). Inicialmente, esas misiones se ocupaban de preparar informes y observar la situación, pero en el último decenio sus mandatos se han ampliado. En 2000, cuando había ocho misiones políticas en el terreno, la misión típica tenía como promedio núcleos diferentes de tareas en su mandato. Constituían una especie de combinación de la facilitación de los procesos políticos, la aplicación de los acuerdos de paz, la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas en el país, la movilización de asistencia internacional y la prestación de asistencia electoral.

7. El número y el alcance de las tareas que figuran en el mandato de las misiones ha cambiado fundamentalmente desde entonces. En 2003, una misión política especial en el terreno tenía una media de siete tareas en su mandato. En 2010, la mitad de estas misiones tenían mandatos que comprendían tareas en 12 a 24 esferas diferentes¹.

¹ UNAMA (23), UNPOS (20), UNIOGBIS (17), UNIPSIL (17), UNAMI (15), UNOWA (15) y BINUCA (12).

Gráfico I
Comparación de las misiones políticas especiales sobre el terreno y tareas comprendidas en su mandato: 1993-2011



Nota: Para los años en que hubo un aumento importante del número total de mandatos, se han indicado las misiones políticas especiales en el terreno agregadas ese año.

8. La BONUCA, establecida en 2000, es un ejemplo de misión política especial con mandato multidimensional. Continuando la misión de la MINURCA, que era una operación de mantenimiento de la paz, el mandato de la BONUCA en 2001 incluía la asistencia técnica a la policía nacional, además de ampliar su labor en materia de facilitación política, mediación y derechos humanos. Posteriormente la BONUCA pasó a ser una oficina integrada de consolidación de la paz, llamada Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA); con una lista comparable de tareas. Las misiones en Sierra Leona (que inicialmente eran una operación de mantenimiento de la paz) y en Guinea-Bissau también recibieron, con el paso del tiempo, un número mayor de tareas encomendadas que, a su vez, eran de índole más variada. En Guinea-Bissau, se creó la UNOGBIS en 1999 con un mandato de dos tareas. Su sucesora, la oficina integrada de consolidación de la paz (UNIOGBIS), establecida en 2010, tiene un mandato que comprende 17 tareas.

9. Además del conjunto de tareas específicas de sus distintos mandatos, las misiones políticas especiales tienen también una serie de mandatos temáticos que exigen más apoyo y financiación, en particular en relación con la mujer y la paz y la seguridad, la violencia sexual y los conflictos, y los niños y los conflictos armados. En general, el alcance de las tareas que debe cumplir cualquier misión política

especial crea la necesidad de una amplia gama de conocimientos especializados, sea dentro de la propia misión o por conducto de arreglos de prestación de servicios concertados con una entidad ajena a la misión.

III. Arreglos financieros para las misiones políticas especiales

10. Al presentar a la Quinta Comisión el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011, el Secretario General señaló que consideraba necesario establecer un mecanismo de financiación diferente para las misiones políticas especiales (véase A/C.5/64/SR.10, párr. 8). Si bien esas misiones nunca han guardado una correspondencia ideal con el concepto del presupuesto por programas, el aumento de su número, tamaño y alcance operacional en los últimos años ha puesto más de relieve esa falta de correspondencia.

11. Las propuestas presupuestarias para las misiones políticas especiales en 2011 que figuran en el documento A/65/328 y Add.1 a 7 y Add.1/Corr.1 y 2, Add.2/Corr.1, Add.3/Corr.1 y Add.6/Corr.1 prevén 30 misiones de ese tipo, habida cuenta del cese de las funciones de la UNMIN. A los fines de la presentación del presupuesto, en los últimos años las misiones se han agrupado en tres bloques y se han presentado por separado dos misiones de asistencia de mayor envergadura (la UNAMA y la UNAMI).

12. Quince de las misiones políticas especiales se realizan sobre el terreno y representan aproximadamente el 94% de los recursos previstos para todas las misiones políticas especiales. Además de la UNAMA y la UNAMI, hay otras 13 misiones políticas especiales basadas sobre el terreno, incluidas cuatro oficinas políticas regionales, cuatro oficinas integradas de consolidación de la paz y otras iniciativas políticas. Además de las actividades basadas sobre el terreno, hay toda una gama de otras iniciativas especiales para la paz y la seguridad que comprenden enviados especiales y personales, un grupo grupos de sanciones y grupos de supervisión. En las presentaciones presupuestarias estas actividades se han agrupado en los bloques I y II.

13. La inclusión de las misiones políticas especiales en el presupuesto por programas ha ido afectando gradualmente al proceso de la presupuestación por programas, al situar las necesidades de esas misiones en el contexto de las negociaciones del presupuesto total, con lo que se ejerce presión sobre otras necesidades presupuestarias. Cabe preguntarse si procede seguir examinando las necesidades de recursos de estos aspectos no constantes de las estructuras de paz y seguridad de las Naciones Unidas en el contexto del presupuesto por programas. Las consignaciones iniciales para el presupuesto bienal por programas pocas veces han reflejado la totalidad de las necesidades bienales de recursos para las misiones políticas especiales. Suelen plantearse otras importantes necesidades de recursos en las consignaciones revisadas cuando se toman en cuenta las necesidades de recursos del segundo año de la misión. En un ambiente en que la cuantía general del presupuesto por programas es un factor fundamental, el segundo año de las necesidades de la misión que no hubieran estado cubiertas desde el principio no debería considerarse un añadido al presupuesto por programas aprobado fuera del ciclo presupuestario.

14. Por otra parte la variabilidad de las necesidades de recursos de una misión que ocasionan las modificaciones de su mandato es difícil de conciliar con un proceso presupuestario formulado en torno a la previsibilidad. El establecimiento de un esbozo del presupuesto por programas y de un fondo para imprevistos en virtud de la resolución 41/213 de la Asamblea General y del anexo de la resolución 42/211 de la Asamblea General obedecían al deseo de los Estados Miembros de conocer desde el principio de un determinado bienio el monto de los recursos que serían necesarios durante ese bienio (véase A/C.5/51/57, párr. 24). Si bien la integración más sistemática de las necesidades de las misiones en el proyecto de presupuesto por programas a que dio lugar la resolución 53/206 aumentó la transparencia presupuestaria y simplificó los procedimientos de financiación, no resolvió el problema de la previsibilidad y la variabilidad. Los créditos para las misiones políticas especiales se han incrementado, de una consignación inicial de 86 millones de dólares en el presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 a una consignación revisada de 1.200 millones en el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011. La proporción del presupuesto que corresponde a esas misiones también ha aumentado considerablemente, del 6% en el presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 a más del 20% en el presupuesto por programas para el bienio 2010-2011. A partir del bienio 2002-2003 se hace evidente la existencia de un patrón de cambios importantes dentro de un bienio, al registrarse aumentos del 50% al 100% de los recursos necesarios entre la consignación inicial y la consignación revisada. El segundo informe sobre la ejecución del presupuesto por programas sigue estando dominado en gran medida por las necesidades variables de las misiones políticas especiales.

15. Las misiones políticas especiales, si bien son parte del presupuesto por programas, se presupuestan sobre la base del mandato y las necesidades de la misión, y no siguen el ciclo de planificación y presupuestación por programas, dado que pueden aprobarse en cualquier momento del año. Los arreglos bienales relativos al presupuesto por programas hacen muy difícil ajustar la capacidad de apoyo que brinda la Sede, porque si bien pueden establecerse nuevas misiones, la capacidad en materia de personal con cargo al presupuesto por programas en la Sede es muy difícil de cambiar fuera del ciclo del presupuesto ordinario. En lo que se refiere a la planificación de recursos, la consignación general para las misiones políticas del bienio siguiente en el esbozo del presupuesto se basa en general en las consignaciones generales para las misiones en marcha que se prevé han de continuar en el bienio siguiente.

16. Tampoco es óptimo el actual calendario financiero del presupuesto por programas. En la práctica, se ajusta a un marco bienal un proceso financiero que es anual. El ejercicio económico enero a diciembre refleja las necesidades del presupuesto por programas. El arreglo del calendario anual ha sido útil pero, habida cuenta de que las misiones políticas especiales dependen cada vez más de servicios de apoyo recibidos de entidades que reciben fondos por conducto de un prorrateo para las operaciones de mantenimiento de la paz, que se atienen a un ciclo de julio a junio, podía ser ventajoso alinear el ejercicio financiero de las misiones políticas especiales (enero a diciembre) con el de las operaciones de mantenimiento de la paz (julio a junio). Ello brindaría un panorama general de todas las necesidades de apoyo, ofrecería oportunidades de aumentar la eficiencia por conducto de la estrategia de apoyo mundial sobre el terreno y facilitaría los aspectos administrativos de la transición de las operaciones de mantenimiento de la paz a las

misiones políticas especiales. También fortalecería la supervisión de la Asamblea General al facilitar su examen de todas las cuestiones multisectoriales relacionadas entre sí.

17. La clasificación de los gastos en el presupuesto por programas no está perfectamente alineado con la clasificación de los gastos de las operaciones de mantenimiento de la paz, que refleja mejor las necesidades de las operaciones sobre el terreno. Este problema no se planteaba cuando estas misiones consistían principalmente en enviados especiales y solo había que sufragar los gastos de viaje y servicios de conferencias, pero el nivel más alto de las actividades sobre el terreno de las misiones políticas especiales ha hecho resaltar más las limitaciones de la presupuestación por programas.

18. Habida cuenta de la demostración que antecede en el sentido de que la actual modalidad de la Organización para financiar las misiones políticas especiales no es adecuado, tal vez la Asamblea General decida considerar la alternativa de establecer una cuenta especial y separada para financiar las misiones políticas especiales con presupuestos, financiación e informes anuales y cuyos ejercicios financieros cubrieran el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de junio. Esta modalidad aumentaría la transparencia y resolvería los problemas descritos en los párrafos 13 a 16.

19. Si la Asamblea General decidiera establecer una cuenta especial y separada, y aprobara el cambio propuesto del calendario financiero para las misiones políticas especiales, la adopción por la Asamblea de las medidas siguientes se traduciría en una transición ordenada a ese arreglo de financiación alternativo:

a) Consignar y prorratear los recursos financieros necesarios para el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2012 dentro del marco del presupuesto por programas;

b) Establecer la cuenta especial a partir del 1 de julio de 2012 y prorratearla para la porción del presupuesto por programas ya aprobado que necesitarían las misiones políticas especiales para el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2012;

c) Recibir y examinar las propuestas presupuestarias para las misiones políticas especiales correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2013 durante la parte principal de su sexagésimo séptimo período de sesiones;

d) Recibir y examinar los presupuestos para las misiones políticas especiales correspondientes al nuevo ejercicio financiero comprendido entre julio de 2013 y junio de 2014 en la segunda parte de la reanudación de su sexagésimo séptimo período de sesiones.

20. Otra opción podría ser aumentar la transparencia de la presentación de los presupuestos para las misiones políticas especiales financiando esas operaciones con cargo a una sección totalmente diferente del presupuesto por programas. Ello significaría separar las misiones políticas especiales de los recursos del Departamento de Asuntos Políticos y crear una nueva sección del presupuesto dedicada exclusivamente a esas misiones. Los recursos necesarios para las misiones se presentarían anualmente en esa nueva sección del presupuesto. Si

bien ello también aumentaría la transparencia, no resolvería del todo los problemas que ha indicado el Secretario General en los párrafos 13 a 17.

Posibles transformaciones de las misiones políticas especiales

21. Dada la variedad de lugares en que funcionan las misiones políticas especiales y la variedad de mandatos de cada una de ellas, el sistema de las Naciones Unidas tiene que enfrentar las transiciones entre distintas formas de participación de las Naciones Unidas. Las transiciones entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales son frecuentes. Se han producido transiciones análogas a misiones políticas, entre otras, en Angola, la República Centroafricana, Sierra Leona, y Tayikistán. En Timor-Leste y Liberia las transiciones fueron en sentido contrario, y volvieron a desplegarse operaciones de mantenimiento de la paz. Los actuales arreglos de financiación y prestación de apoyo no facilitan dichas transiciones.

22. La distinción entre los arreglos de financiación para las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas se evidencia en la disminución de los recursos y de la capacidad de apoyo, con el consiguiente riesgo de obstaculización del cumplimiento de los mandatos que puede plantearse cuando una operación de mantenimiento de la paz llega a su fin y es reemplazada por una misión política de seguimiento sobre el terreno. Como se señala en la resolución 64/269 de la Asamblea General, es evidente que será preciso planificar y escalonar con cuidado las transiciones de ese tipo para evitar un descenso brusco de la capacidad. No poder aumentar la capacidad de apoyo a una misión política especial que ha sido primero una misión de mantenimiento de la paz podría tener el grave efecto de demorar la transición por temor a que la nueva misión no contara con el apoyo necesario. Además, los arreglos actuales obstaculizan una redistribución racional de la capacidad en la Secretaría para prestar apoyo a las misiones en transición, pues cambian los departamentos principales. Por ejemplo, el personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en puestos financiados con cargo a la cuenta de apoyo no estaría normalmente disponible para prestar apoyo a la misión política siguiente a causa de las limitaciones que pesan sobre la utilización de los recursos de la cuenta de apoyo, conforme a la resolución 61/279 de la Asamblea y posteriores resoluciones relativas a la cuenta de apoyo. Ello afecta, en particular a la continuidad del apoyo en esferas tales como la reforma de la policía, el desarme y la desmovilización, y la reforma del sector de seguridad.

Puesta en marcha y ampliación de las misiones

23. Las misiones políticas especiales carecen de mecanismos bien definidos y accesibles para financiar la puesta en marcha y la ampliación de una misión hasta tanto no se apruebe el presupuesto. Actualmente, solo se dispone de financiación adelantada para la puesta en marcha o la ampliación de las misiones políticas especiales como parte del presupuesto general ya existente para las misiones o si el Secretario General recurre a la autorización de que dispone para efectuar gastos imprevistos y extraordinarios de hasta 8 millones de dólares relacionados con la paz y la seguridad que él certifique, y de hasta 10 millones de dólares por decisión del Consejo de Seguridad, con la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Ello significa que no existe un mecanismo independiente y exclusivo de corriente de efectivo que permita dar una respuesta rápida.

24. Por ejemplo, los mandatos de las oficinas integradas de consolidación de la paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS) y en la República Centroafricana (BINUCA) fueron aprobados a mediados de 2009, y en ambos casos representaron un significativo aumento de la presencia de la Organización. Dado que sus presupuestos —cada uno del orden de 18 millones a 19 millones de dólares anuales— no podían ser examinados por la Asamblea General hasta fines de ese año, para preparar la puesta en marcha de la misión hubo que recurrir a saldos no gastados y no previstos en las consignaciones generales para misiones políticas especiales en ese bienio. Pero como esos saldos no se conocen en general hasta fines de año, se produjeron demoras considerables. La ampliación de una misión política existente o la puesta en marcha de una nueva no deberían depender de que otras misiones tuvieran saldos no gastados en sus presupuestos.

25. Un mecanismo utilizado para financiar la puesta en marcha de una misión es la autoridad del Secretario General, enunciada más recientemente en la resolución 64/246 de la Asamblea General para el bienio 2010-2011, de contraer compromisos para gastos imprevistos y extraordinarios relacionados con la paz y la seguridad por un monto de hasta 8 millones de dólares por año o hasta 10 millones de dólares si se cuenta con el consentimiento previo de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto para cada decisión ya adoptada por el Consejo de Seguridad. Aunque este mecanismo permite al Secretario General iniciar medidas en respuesta a amenazas inminentes a la paz y seguridad internacionales, no se adapta bien a la puesta en marcha o la ampliación de misiones políticas especiales que ya han recibido sus mandatos. Por ejemplo, la UNAMA, para la que el Consejo de Seguridad aprobó ampliaciones importantes en marzo de 2008 y marzo de 2009, tuvo que esperar nueve meses para recibir los recursos, hasta tanto no se examinara el presupuesto. Dado que hay misiones políticas especiales que tienen presupuestos anuales de hasta 275 millones de dólares, es necesario establecer un mecanismo de corrientes de efectivo que permita dar respuestas rápidas durante la puesta en marcha o la ampliación de la misión creada. Esa es precisamente la finalidad del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, descrito en el párrafo 4.5 del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, con la excepción de que su uso ha de limitarse a las operaciones de mantenimiento de la paz. Estos mecanismos de financiación provisional son métodos valiosos para conciliar la necesidad de que la Asamblea ejerza su facultad de supervisión y la necesidad de que las misiones inicien las funciones que se les encomiendan en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, que evolucionan con gran rapidez.

26. Un aspecto conexo de las actividades encaminadas a facilitar la puesta en marcha de las misiones políticas es su acceso a las existencias para el despliegue estratégico. Cuando se establecieron dichas existencias, todos los retiros de existencias debían pagarse por anticipado. Esto ponía en desventaja a las misiones para las cuales no existían una autoridad para adquirir compromisos ni un presupuesto. En su resolución 64/269, la Asamblea General introdujo un cambio respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz al autorizar que se contrajeran compromisos por un monto de hasta 50 millones de dólares del saldo disponible de las existencias para el despliegue estratégico, con el consentimiento previo de la Comisión Consultiva, y que se reembolsaran las sumas pertinentes cuando se recibiera la consignación correspondiente. Sería útil para la puesta en

marcha de las misiones políticas especiales que se les permitiera recurrir a las existencias para el despliegue estratégico de la misma forma.

27. Habida cuenta de la demostración que antecede en el sentido de que el actual método de la Organización para financiar la puesta en marcha, la ampliación y las actividades de transición de las misiones políticas especiales es inadecuado, el Secretario General ofrece las siguientes opciones para mejorar los procedimientos:

a) **Opción 1. Autorizar a las misiones políticas especiales para que tengan acceso al Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz de la misma forma que las operaciones de mantenimiento de la paz. Es este un mecanismo de eficacia comprobada para hacer frente a las necesidades de corriente de efectivo durante las fases de puesta en marcha o de ampliación de una misión y, por lo tanto, resolvería el problema descrito anteriormente;**

b) **Opción 2. Aumentar de 10 a 50 millones de dólares el actual límite de la facultad discrecional del Secretario General para efectuar, dentro del presupuesto por programas, gastos imprevistos y extraordinarios, con la anuencia de la Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Con arreglo a esta opción, se emplearía un mecanismo ya existente para resolver el problema antes descrito.**

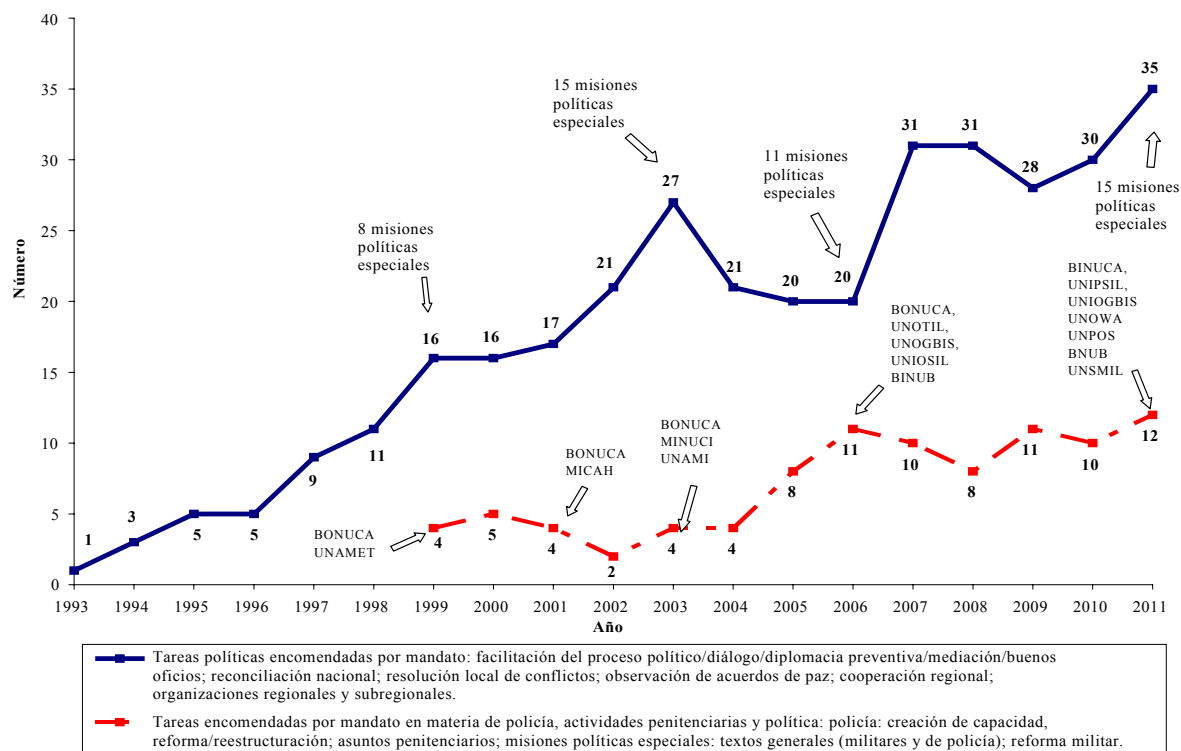
28. Además, e independientemente de las opciones presentadas en los párrafos anteriores, podría autorizarse a las misiones políticas especiales para que recurrieran a las existencias para el despliegue estratégico de la misma forma que las operaciones del mantenimiento de la paz, extendiendo las disposiciones de la resolución 64/269 de la Asamblea General relativas al acceso y reembolso de las existencias de manera que fueran aplicables también a las misiones políticas especiales. Esta opción permitiría que las misiones políticas especiales recurrieran a las existencias de despliegue estratégico antes de obtener la correspondiente consignación presupuestaria.

IV. Apoyo a las misiones políticas especiales

29. El Departamento de Asuntos Políticos dirige 27 de las 31 misiones políticas especiales existentes. Esto abarca todas las misiones sobre el terreno, con excepción de la UNAMA, que está dirigida por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los mandatos sustantivos multifacéticos de las misiones políticas especiales, especialmente las situadas en el terreno, requieren un complejo apoyo de la Sede en materia de planificación, dirección y apoyo sustantivo. En el informe del Secretario General sobre las estimaciones respecto de misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad (A/64/349) se describió lo que suponía ese apoyo.

30. En los cinco últimos años se han triplicado las tareas encomendadas a las misiones en materia de política, incluidas las relativas a los temas de facilitación de procesos políticos, diálogo y reconciliación, diplomacia preventiva, buenos oficios, mediación, apoyo a los procesos de paz y supervisión y aplicación de los acuerdos de paz, y mayor interacción con las organizaciones regionales y subregionales y prestación de apoyo a ellas.

Gráfico II
Tareas relacionadas con procesos políticos y con actividades de policía,
penitenciarias y de reforma del sector de seguridad encomendadas a las misiones
políticas especiales sobre el terreno 1993-2011



31. El aumento de las misiones políticas especiales también ha ocasionado una demanda correspondiente de mayor apoyo político en esferas tales como la elaboración de informes y prestación de apoyo al Consejo de Seguridad; mayor demanda de participación de las Naciones Unidas en los grupos de contacto pertinentes, “grupos de amigos” y organizaciones regionales; liderazgo y coordinación del nuevo programa de integración de las Naciones Unidas en la Sede y en el terreno en materia de evaluación, planificación y ejecución de mandatos en todas las misiones políticas especiales basadas en países; y demanda de más análisis de conflicto y análisis políticos de parte de nuevos órganos intergubernamentales como la Misión de Consolidación de la Paz, análisis que el Departamento de Asuntos Políticos tiene la responsabilidad de presentar. Como el Departamento de Asuntos Políticos no ha tenido la posibilidad de recurrir a la cuenta de apoyo para crecer y obtener capacidad de firmar contratos en relación con las necesidades de las misiones, y dado que el presupuesto por programas no se adapta fácilmente a los cambios a corto plazo de las necesidades de personal de la Sede, el Departamento ha tenido que salvar sus lagunas de capacidad disminuyendo la prestación de servicios a otros países y regiones, tratando de movilizar recursos extrapresupuestarios y recurriendo a otras medidas *ad hoc*. El Departamento de Asuntos Políticos no solo no tiene acceso a un mecanismo flexible para responder a las necesidades cambiantes de las misiones, sino que, además, es el único Departamento de la

Secretaría que tiene la importante responsabilidad de prestar servicios a las actividades de las operaciones de mantenimiento de la paz (asistencia electoral y la mediación) pero no tiene acceso a la cuenta de apoyo para satisfacer necesidades variables de capacidad.

32. Con respecto al apoyo administrativo en la Sede, la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos proporciona apoyo administrativo a 13 de las 17 misiones de los bloques I y II, y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno presta apoyo logístico y administrativo a las 15 misiones políticas especiales sobre el terreno. En el cuadro que figura en el anexo del presente informe se exponen la responsabilidad de liderazgo general y apoyo administrativo de esas misiones e iniciativas.

33. En relación con las misiones basadas en la Sede, las Oficinas Ejecutivas del Departamento de Asuntos Políticos y de la Oficina de Asuntos de Desarme proporcionan apoyo en materia de financiación y presupuesto, recursos humanos, tecnología de la información y las comunicaciones, y logística. La Oficina de Asuntos de Desarme presta apoyo a una misión, y el número de misiones políticas especiales que reciben apoyo del Departamento de Asuntos Políticos ha aumentado de seis en 2004 a 13 en 2011. Desde 2008, todos los años se ha establecido un nuevo grupo de sanciones e inspección, cada uno de ellos con una dotación de personal de 10 a 12 funcionarios, lo que ha ocasionado un aumento del número total de funcionarios de que debe ocuparse la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos de 70 a 113 (lo que representa un aumento del 61%). La Oficina Ejecutiva también se ocupa de las oficinas regionales que dirigen las principales misiones políticas especiales en el terreno.

34. En las misiones sobre el terreno se observa una correlación entre la demanda de apoyo administrativo de la Sede y el tamaño y la capacidad de las estructuras de apoyo de la misión. Aunque a primera vista no parezca lógico, la demanda de apoyo de la Sede puede ser mayor en el caso de las misiones políticas pequeñas, porque estas carecen de estructuras de apoyo y de delegación de autoridad, lo que hace que la Sede tenga que proporcionarles los servicios necesarios.

35. La UNAMI y la UNAMA tienen estructuras internas de apoyo con la consiguiente delegación de autoridad, análogas a las de las operaciones de mantenimiento de la paz de tamaño pequeño y mediano. Las estructuras de apoyo de las oficinas integradas de consolidación de la paz pueden carecer de la especialización necesaria para tareas más complejas, por lo cual la Sede proporciona apoyo. Las oficinas políticas dependen en gran medida del apoyo centralizado de la Sede en todas las esferas de administración y logística. Dado que en general las misiones políticas especiales sobre el terreno más pequeñas tienen estructuras de apoyo de menor envergadura, el personal que reciben debe ser experimentado y de categoría superior.

36. La creación del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, encargado de prestar apoyo a las misiones políticas y a las operaciones de mantenimiento de la paz, ha fortalecido el marco de apoyo administrativo y logístico, y ofrece al mismo tiempo la oportunidad de hacer economías de escala en la prestación de servicios. La evolución de la estrategia mundial de apoyo a las actividades sobre el terreno ofrece oportunidades para que la Organización pase de un criterio particularizado y específico de cada misión a un modelo institucional integrado que permite mejorar el apoyo a las misiones sobre el terreno mediante la

reorganización de los procesos y economías de escala, que apuntan a mejorar los servicios a nivel mundial en lugar de aplicar métodos dirigidos a una misión en particular.

37. El acuerdo de servicios entre el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, que entró en vigor el 15 de diciembre de 2010, se refiere al apoyo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno a las misiones sobre el terreno dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos en todas las etapas del ciclo de vida de cada misión. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno designa a un coordinador para cada misión sobre el terreno como principal punto de contacto del Departamento de Asuntos Políticos; el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno emprenderá el año próximo un examen de las características comunes de los distintos tipos de misiones políticas sobre el terreno para facilitar la planificación y el suministro de apoyo en el futuro.

38. Un aspecto crítico de los servicios que presta el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en toda la gama de actividades de apoyo es la asistencia que presta al Departamento de Asuntos Políticos para elaborar el plan de apoyo a las misiones. Las divisiones del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en la Sede por lo general proporcionan apoyo de conformidad con sus responsabilidades. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno también presta apoyo mediante las funciones que cumple en el Centro Mundial de Servicios². Los servicios de apoyo pueden ser multimodales: según las necesidades y las circunstancias de cada misión, el apoyo puede prestarse por conducto del equipo en el país, sobre una base *ad hoc* de misión a misión y por conducto del Centro Regional de Servicios en Entebbe (Uganda) y el Centro Mundial de Servicios.

39. También hay otros departamentos que cumplen importantes funciones de apoyo. En el caso del Departamento de Gestión, el apoyo abarca una amplia gama de servicios administrativos en materia de adquisiciones, gestión financiera y recursos humanos.

40. La Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contabilidad General presta apoyo a las misiones políticas especiales en la preparación de sus presupuestos y en la presentación a los órganos legislativos y la ejecución de los presupuestos, y cumple todas las funciones necesarias de contabilidad, seguros, administración de la nómina de pagos y los impuestos a la renta del personal internacional, así como servicios mundiales de tesorería y banca. Bajo la supervisión de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, la División de Adquisiciones de la Sede se ocupa de las actividades de adquisición, proporciona apoyo consultivo para las adquisiciones sobre el terreno que caen dentro de la autoridad de las misiones sobre el terreno y elabora políticas y procedimientos para las adquisiciones en la Sede, las misiones en el terreno y las oficinas situadas fuera de la Sede. También elabora módulos de capacitación y supervisa la capacitación en relación con las adquisiciones. La División de Adquisiciones también prepara y administra los contratos de adquisición de bienes y servicios. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos proporciona apoyo y servicios en materia de recursos

² El Centro de Servicios Mundiales comprende los locales e instalaciones de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) y la Base de Apoyo de las Naciones Unidas en Valencia (España).

humanos a las misiones políticas especiales basadas en la Sede y situadas bajo la autoridad del Departamento de Asuntos Políticos. En el caso de las misiones políticas especiales sobre el terreno, se delega la autoridad en el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, primer punto de contacto y primer proveedor de servicios. Sin embargo, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos proporciona importante apoyo, por ejemplo, en las esferas de administración de derechos de prestaciones, contratación y gestión de especialistas, servicios médicos, y dirección central de las políticas de recursos humanos relacionadas directamente con las misiones políticas especiales, ejemplo de lo cual es la reciente armonización de las condiciones de servicio sobre el terreno.

41. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) hace auditorías e inspecciones y evaluaciones internas de las misiones políticas especiales sobre la base de la evaluación de riesgos. La OSSI también investiga las denuncias de posibles faltas de conducta del personal que presta servicios en las misiones políticas especiales. Además de los recursos desplegados para las actividades de supervisión que lleva a cabo desde la Sede, la OSSI tiene auditores residentes en la UNAMA y la UNAMI.

42. La Oficina de Asuntos Jurídicos proporciona una amplia gama de servicios jurídicos a las misiones políticas especiales, tanto en cuestiones de fondo como de prestación de apoyo. En particular, la Oficina redacta y negocia acuerdos, entre ellos los relativos al estatuto de la misión y acuerdos suplementarios, así como los memorandos de entendimiento con los Estados Miembros y las organizaciones internacionales y no gubernamentales. La Oficina también examina las normas de intervención y otros procedimientos internacionales estándar. Además, presta asesoramiento sobre una amplia gama de asuntos jurídicos internacionales, que incluye temas tales como la interpretación de los mandatos del Consejo de Seguridad; la aplicación práctica de las disposiciones prerrogativas e inmunidades del acuerdo sobre el estatuto de la misión; seguridad y derecho humanitario. La Oficina también presta asesoramiento sobre los arreglos institucionales y de cooperación de las misiones políticas especiales; los arreglos de apoyo logístico; las actividades de adquisición y las necesidades de contratación, la resolución de las diferencias conexas, y cuestiones administrativas y de personal, incluidos aspectos de conducta y disciplina, y las cuestiones que se plantean en el marco del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas.

V. Financiación del apoyo

43. El examen por los órganos de supervisión y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en los años recientes de los arreglos para el apoyo de las misiones políticas especiales ha puesto de relieve una serie de cuestiones que habría que estudiar, además de los recursos y la financiación. Entre los temas que se han planteado más de una vez cabe mencionar la necesidad de reducir el riesgo de duplicaciones o deficiencias mediante una clara definición de las responsabilidades del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una clara comprensión de los servicios que debe proporcionar el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, y el mejoramiento de los sistemas para lograr la planificación, la puesta en marcha y la prestación de un apoyo suficiente y previsible a las misiones. Entre los

progresos importantes que se han hecho hasta la fecha en los arreglos institucionales figuran los siguientes:

- a) Establecimiento del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, con el mandato de prestar apoyo a las misiones políticas especiales sobre el terreno y a las operaciones de mantenimiento de la paz;
- b) Publicación de boletines actualizados del Secretario General sobre la organización y las responsabilidades del Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (ST/SGB/2009/13, ST/SGB/2010/1 y ST/SGB/2010/2, respectivamente);
- c) Concertación definitiva de un acuerdo de prestación de servicios entre el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Asuntos Políticos;
- d) Elaboración por el Departamento de Asuntos Políticos de procedimientos operativos estándar y directrices para la prestación de apoyo a las misiones políticas especiales;
- e) Elaboración de mecanismos para aplicar el principio de integración de las actividades de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a los conflictos, incluida la aplicación del proceso de planificación integrada, la creación de equipos de tareas en la Sede y la elaboración de marcos estratégicos integrados para las misiones sobre el terreno, bajo el liderazgo del Departamento de Asuntos Políticos y el equipo de las Naciones Unidas en el país;
- f) Aprobación de la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno;
- g) Elaboración de orientaciones para apoyar procedimientos más eficaces de puesta en marcha y transición de las misiones políticas;
- h) Delimitación de la responsabilidad y obligación de rendición de cuentas de las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos, además de sus tareas actuales en materia de asuntos políticos en general, para prestar apoyo a las misiones políticas, entre otras cosas, mediante la inclusión de indicadores de rendimiento en los presupuestos.

44. Si bien se han hecho progresos en la definición de las funciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas y en el desarrollo de mejores instrumentos para planificar y guiar las misiones, las deficiencias de los arreglos de financiación para el apoyo siguen obstaculizando el desarrollo de una plataforma previsible de prestación de apoyo, reduce la rapidez y eficacia de la respuesta y limita la utilización de servicios especializados y de expertos con que ya cuenta la Secretaría para suministrar servicios a nivel mundial a las misiones políticas especiales y a las operaciones de mantenimiento de la paz. Hay dos cuestiones separadas, pero relacionadas entre sí, que son pertinentes.

45. La primera es la cuestión de los recursos de apoyo de la Sede que pueden prestar el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos. La falta de fondos suficientes para el apoyo sustantivo y administrativo ha creado dificultades para dicho Departamento y otros departamentos, cuestión a la que el Secretario General se ha referido anteriormente. Para fomentar una mejor comprensión de las

cuestiones relativas a la capacidad de apoyo, el Secretario General ha tomado medidas para estimar los recursos que actualmente se destinan al apoyo de todas las misiones políticas especiales en todos los departamentos y oficinas. Si bien ello permite observar deficiencias en la capacidad de apoyo en algunas esferas, las conclusiones se consideran solamente preliminares. De todos modos, sería prematuro evaluar las necesidades de capacidad sin encarar primero los defectos de que adolecen los acuerdos de financiación del apoyo que dan lugar a lagunas, duplicaciones, ineficiencia y prácticas no transparentes en relación con la rendición de cuentas a la Asamblea General.

46. La segunda cuestión se refiere al hecho de que las misiones políticas especiales no tienen acceso a los servicios de apoyo financiados con cargo a la cuenta de apoyo. Ello significa que para todos los núcleos de capacidad pertinentes de las Naciones Unidas, independientemente de las fuentes de financiación, no es explícito que deban proporcionar el apoyo necesario a las misiones políticas especiales de manera transparente y regular. Es necesario encontrar un medio para que todos los núcleos de capacidad pertinentes de las Naciones Unidas, independientemente de sus fuentes de financiación, puedan dar el apoyo y el respaldo necesarios a las misiones políticas especiales. En el informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 63/261 de la Asamblea General (A/65/161 y Corr.1) se señaló la necesidad de que las misiones sobre el terreno que dependieran del Departamento de Asuntos Políticos tuvieran un acceso más inmediato a la capacidad de apoyo y de servicios de especialistas de que se dispone en las Naciones Unidas. Los arreglos financieros para la prestación de apoyo son de importancia fundamental para hacer frente a esa cuestión.

47. La estructura financiera de la prestación de apoyo a las misiones políticas especiales no permite aplicar un criterio fluido a la prestación de apoyo. Los arreglos actuales tienen el efecto de definir el acceso a los servicios sobre la base de la fuente de financiación, lo cual crea incentivos o bien para oscurecer la realidad operacional, para reproducir la capacidad existente o imponer procedimientos administrativamente onerosos para movilizar los servicios de expertos necesarios.

48. El problema radica en las diferencias entre las fuentes de financiación y entre las condiciones que rigen el acceso a ellas. Si se financian con cargo al presupuesto por programas, las misiones políticas especiales en el terreno necesitan apoyo administrativo y logístico del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, así como apoyo sustantivo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en especial de parte de la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad, que tiene la responsabilidad de prestar apoyo a las misiones políticas especiales cuyo mandato es apoyar la reforma de la policía (con apoyo de la División de Policía y su capacidad permanente de policía (como en los casos de la UNAMI, la UNIPSIL, la UNOWA, la BNUB, la UNPOS, la UNIOGBIS y la BONUCA)); tareas de reforma del sector de la seguridad, desarme y desmovilización, actividades relativas a las minas, y funciones relacionadas con la justicia y el derecho penal; de parte de la Oficina de Operaciones, que dirige a la UNAMA; y, a veces, de parte de la Oficina de Asuntos Militares. Las tendencias en el aumento de los mandatos respectivos se reflejan en el gráfico II, en que figura una lista de las misiones políticas especiales encargadas de cumplir esos mandatos. Al mismo tiempo, el Departamento de Asuntos Políticos presta apoyo a las actividades electorales y de mediación en las operaciones de

mantenimiento de la paz, sin tener acceso a recursos financiados con cargo a la cuenta de apoyo.

49. La capacidad del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se financia fundamentalmente mediante la cuenta de apoyo para operaciones de mantenimiento de la paz, en un 92% y 93% respectivamente. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de los 150 puestos y cargos en la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad, solamente el núcleo de funcionarios de categoría superior se financia con cargo al presupuesto por programas. Aproximadamente el 98% de su capacidad se financia con cargo a la cuenta de apoyo y una proporción considerable de los puestos del Servicio de Actividades relativas a las Minas se financian con contribuciones voluntarias. La Asamblea General, en su resolución 61/279 y en todas sus resoluciones subsiguientes sobre la cuenta de apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz, destacó que la cuenta debía utilizarse exclusivamente con el objeto de financiar las necesidades de recursos para los servicios de respaldo y apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz situados en la Sede, y que todo cambio respecto de esa limitación requeriría la aprobación previa de la Asamblea. En la práctica, la cuestión es menos clara. Por ejemplo, desde un comienzo se preveía que el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno prestara apoyo a las misiones políticas especiales, pero no puede hacerlo sin recurrir a la parte de su capacidad que se financia con cargo a la cuenta de apoyo.

50. El estudio de los recursos utilizados para prestar apoyo a las misiones políticas especiales indica que se recurre en gran medida a la capacidad financiada con cargo a la cuenta de apoyo. Dado que es posible que los mandatos de las misiones políticas especiales necesiten, cada vez más, muchos de los mismos tipos de servicios de apoyo de expertos que los de las operaciones de mantenimiento de la paz, los arreglos actuales no dan lugar a más que tres alternativas: prestar un apoyo insuficiente; no prestar apoyo; o crear una capacidad costosa que duplique otras ya existentes. Por consiguiente, el Secretario General cree que, en aras de la eficiencia, la transparencia y su propia responsabilidad de rendir cuentas a la Asamblea General, para administrar los recursos de conformidad con los mandatos, es necesario dejar de definir el acceso a los servicios sobre la base de las corrientes de fondos. La coherencia institucional y la eficacia en función de los costos exigen que la Secretaría aproveche debidamente los servicios de sus expertos en beneficio de los intereses de la Organización. En principio, todas las misiones políticas especiales sobre el terreno deberían tener acceso a la totalidad de la capacidad existente en la Secretaría.

51. Las modalidades que figuran a continuación proporcionarían el acceso necesario:

a) **Opción 1. Poner la cuenta de apoyo a disposición de todos los departamentos y oficinas para la financiación de sus necesidades variables de apoyo en relación con las misiones políticas especiales sobre el terreno, confirmar su responsabilidad de prestar apoyo a esas misiones y, a la vez, mantener los arreglos vigentes para financiar la cuenta de apoyo y el Centro Mundial de Servicios. Esta modalidad resolvería los problemas de la prestación de apoyo a las misiones políticas especiales descritas en el presente informe;**

b) **Opción 2.** En el supuesto de que la Asamblea General decidiera establecer una cuenta especial y separada para las misiones políticas especiales, como se sugiere en el párrafo 18 *supra*, emplear esa cuenta para financiar la cuenta de apoyo y el Centro Mundial de Servicios con arreglo a una fórmula de prorrateo en consonancia con la parte que corresponde a las misiones políticas especiales del total de las necesidades de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales. Esta modalidad también resolvería los problemas relacionados con la prestación de apoyo a las misiones políticas especiales. Conforme al calendario de transición esbozado en el párrafo 19, *supra*, la fórmula prevista para dividir la financiación de los costos de la cuenta de apoyo y el Centro Mundial de Servicios entre la cuenta especial para las misiones políticas especiales y las operaciones de mantenimiento de la paz entraría plenamente en vigor en el bienio 2013-2014, siendo esta la primera vez que los presupuestos para las operaciones de mantenimiento de la paz y para las misiones políticas especiales se examinaran y se consignaran al mismo tiempo para todo un año. Como medida de transición, la fórmula para compartir la financiación de los costos en el bienio 2012-2013 se aplicaría a los seis meses de recursos para las misiones políticas especiales que se designaran para la cuenta especial al momento de aprobarse la cuenta de apoyo y el presupuesto para la Base Logística de las Naciones Unidas, que financia los presupuestos del Centro Mundial de Servicios correspondientes al ejercicio financiero correspondiente al período comprendido entre el 1 de julio de 2012 y el 30 de junio de 2013.

c) **Opción 3.** Autorizar que las necesidades de apoyo a sedes variables se financien con cargo a los presupuestos de las misiones políticas especiales. Ello facilitaría el acceso, en particular por parte de los departamentos y oficinas financiados primordialmente con cargo al presupuesto por programas, a una capacidad variable en respuesta al aumento o disminución de las necesidades de las misiones políticas especiales. Sin embargo, ello restaría claridad a la diferencia entre la financiación de las misiones y la financiación de la capacidad de la Sede;

d) **Opción 4.** Incluir la capacidad de apoyo a las misiones políticas especiales en la cuenta de apoyo y en la capacidad del Centro Mundial de Servicios. Esta modalidad resolvería los problemas relacionados con la prestación de apoyo a las misiones políticas especiales descritos en el presente informe. A la vez, haría necesario que todos los años se aprobara una consignación adicional, a mediados de año, para que en el presupuesto por programas se especificara la parte correspondiente a las misiones políticas especiales de los servicios de apoyo que se proporcionarían con cargo a la cuenta de apoyo o que prestara el Centro Mundial de Servicios.

52. El cuadro que aparece a continuación ilustra la manera en que la cuenta especial para misiones políticas especiales contribuiría a financiar los gastos de la cuenta de apoyo y del Centro Mundial de Servicios durante todo un año, sobre la base de los presupuestos aprobados para las misiones políticas especiales para 2011 y de las consignaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz para el período comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011.

Aportación hipotética de las misiones políticas especiales a la cuenta de apoyo y al Centro Mundial de Servicios

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

Consignación para operaciones de mantenimiento de la paz, 2010-2011	7 391 633
Presupuesto de las misiones para 2011	631 162
Total de operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones políticas especiales	8 022 795
Parte correspondiente a las misiones políticas especiales	7,86%
Cuenta de apoyo	363 811
Parte de la cuenta de apoyo correspondiente a las misiones políticas especiales	28 595
Centro Mundial de Servicios	68 179
Parte de los costos del Centro Mundial de Servicios correspondiente a las misiones políticas especiales	5 359

VI. Arreglos de aplicación

53. Algunas de las propuestas formuladas en el presente informe suponen introducir cambios en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas. Dado que la Asamblea General tendrá que examinar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada revisados en su sexagésimo séptimo período de sesiones en relación con la introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, las revisiones a que daría lugar la adopción de una o más de las opciones precedentes se podrían presentar en ese contexto amplio.

VII. Conclusiones

54. Las misiones políticas especiales son importantes instrumentos para la labor de las Naciones Unidas en apoyo de la paz y la seguridad internacionales. En los últimos años se han tomado importantes medidas para situar sobre bases más sólidas los acuerdos institucionales relativos a estas misiones, pero los actuales arreglos de financiación son deficientes porque en ellas no se prevén los procesos rápidos de puesta en marcha o de ampliación de las misiones. Los arreglos de financiación para la prestación de apoyo por la Sede presentan dos vacíos importantes. El primero es que buena parte de la capacidad que se necesita actualmente para apoyar las misiones políticas especiales se financia con cargo a la cuenta de apoyo, que por lo general solo puede utilizarse para prestar apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz. El segundo vacío es que el presupuesto bienal por programas no se adapta con facilidad a las necesidades variables de capacidad de apoyo que obedecen al aumento o disminución de las actividades de las misiones políticas especiales.

55. Los arreglos alternativos de financiación consignados en el presente informe tienen por objeto crear un marco presupuestario más eficaz para las misiones políticas especiales, así como acuerdos más económicos y transparentes para la

prestación de apoyo por la Sede. Otra posibilidad podría ser que las misiones políticas especiales y sus necesidades de apoyo se siguieran financiando con arreglo a las disposiciones que se utilizan en la actualidad. O bien, para evitar que el acceso a los servicios de apoyo de la Sede se definiera según la fuente de financiación, en la cuenta de apoyo se podrían incluir explícitamente las necesidades de las misiones políticas especiales y el presupuesto por programas podría aportar contribuciones a la cuenta de apoyo con arreglo a un régimen de prorrateo. Otra posibilidad es establecer una cuenta separada para las misiones políticas especiales. De la misma forma, para facilitar los procesos de puesta en marcha y de transición, el Secretario General podría disponer de una facultad discrecional para contraer compromisos por un monto mayor o bien las misiones políticas especiales podrían recurrir al Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz y/o a las existencias para el despliegue estratégico.

VIII. Medidas que debería adoptar la Asamblea General

56. Se solicita a la Asamblea General que examine las conclusiones del estudio y las modalidades alternativas que ha presentado al Secretario General en el informe para hacer frente a los problemas y deficiencias de los mecanismos actuales de financiación y prestación de apoyo a las misiones políticas especiales.

Misiones políticas especiales

	<i>Decisión pertinente</i>	<i>Base en: Oficina central y suboficinas (Enlace)^a</i>	<i>Personal 2011^b</i>	<i>Presupuesto 2011 (en miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Departamento principal/apoyo administrativo</i>	<i>Misiones de las Naciones Unidas en países vecinos y misiones iniciales</i>	
Bloque I							
1.	Asesor Especial del Secretario General en Chipre	S/1997/321 (mandato abierto)	Nicosia	19	3 474,5	DAP/DAAT	UNFICYP
2.	Enviado Especial del Secretario General en Myanmar	Resolución 48/150 de la Asamblea General (1994)	Sede, Nueva York	5	1 216,7	DAP/DAP	
3.	Enviado Especial del Secretario General para el Sáhara Occidental	S/2005/498	Sede, Nueva York/Lugar de destino	1	629,2	DAP/DAP	
4.	Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad	Resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad	Sede, Nueva York	3	734,1	DAP/DAP	
5.	Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio	S/2004/568 (resolución 1366 (2001) del Consejo de Seguridad	Sede, Nueva York	9	2 575,6	n.a./DAP	
6.	Representante de las Naciones Unidas ante la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión del Fondo de Desarrollo para el Iraq ^c	Resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad S/2003/1030	Sede, Nueva York	—		Departamento de Gestión/ Departamento de Gestión	
7.	Representante de las Naciones Unidas ante las deliberaciones internacionales de Ginebra	S/2010/103; S/2011/279; A/65/328/Add.7	Ginebra	7	1 469,0	DAP/DAAT	UNOMIG
Bloque II							
8.	Grupo de Supervisión para Somalia/Eritrea	Resolución 1519 (2003) del Consejo de Seguridad	Nairobi	3 (8)	2 186,2	DAP/DAP	
9.	Grupo de Expertos sobre Liberia	Resolución 1760 (2007) del Consejo de Seguridad	Lugar de destino	—	641,7	DAP/DAP	
10.	Grupo de Expertos sobre Côte d'Ivoire	Resolución 1584 (2005) del Consejo de Seguridad	Lugar de destino	1 (5)	1 302,9	DAP/DAP	
11.	Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo	Resolución 1533 (2004) del Consejo de Seguridad	Lugar de destino	1 (6/1)	1 447,9	DAP/DAP	
12.	Grupo de Expertos sobre el Sudán	Resolución 1521 (2005) del Consejo de Seguridad	Addis Abeba	2 (5/3)	1 802,7	DAP/DAP	

	<i>Decisión pertinente</i>	<i>Base en: Oficina central y suboficinas (Enlace)^a</i>	<i>Personal 2011^b</i>	<i>Presupuesto 2011 (en miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Departamento principal/apoyo administrativo</i>	<i>Misiones de las Naciones Unidas en países vecinos y misiones iniciales</i>
13. Grupo de Expertos sobre la República Popular Democrática de Corea	Resolución 1874 (2009) del Consejo de Seguridad	Sede, Nueva York	5 (7/2)	3 036,2	DAP/DAP	
14. Grupo de Expertos sobre la República Islámica del Irán	Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad	Sede, Nueva York	4 (8)	3 217,7	DAP/DAP	
15. Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones contra Al-Qaida y los talibanes y Oficina del Ombudsman	Resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad	Sede, Nueva York	10 (9/1)	4 299,0	DAP/DAP	
16. Grupo de Expertos sobre la Jamahiriya Árabe Libia	Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad	Lugar de destino	2 (8)	1 670,4	DAP/DAP	
17. Apoyo al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) y Grupo de Expertos (resolución 1977 (2011) del Consejo de Seguridad	S/2004/1540, (mandato de 10 años)	Sede, Nueva York	5 (8)	3 045,7	OAD/OAD	
18. Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo	Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad	Sede, Nueva York	40	8 902,0	DECT/DECT	
Bloque III						
19. Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental	S/2001/1129	Dakar, para África Occidental	32	7 715,3	DAP/DAAT	CNMC
20. Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva	S/2007/280 (mandato abierto)	Ashgabat para Asia Central	29	3 133,0	DAP/DAAT	
21. Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central	S/2010/457	Libreville, para África central	20	3 505,2	DAP/DAAT	
22. Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona	Resolución 1829 (2008) del Consejo de Seguridad	Freetown y 4 suboficinas	82	16 629,6	DAP/DAAT	UNIOSIL UNAMSIL UNOMSIL
23. Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana	S/PRST/2009/5	Bangui y 4 suboficinas	157	19 793,6	DAP/DAAT	BONUCA MINURCAT MINURCA
24. Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau	Resolución 1876 (2009) del Consejo de Seguridad	Bissau	119	18 440,1	DAP/DAAT	UNOGBIS
25. Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB)	Resolución 1959 (2010) del Consejo de Seguridad	Bujumbura y 4 suboficinas	134	22 145,8	DAP/DAAT	BINUB ONUB UNOB

	<i>Decisión pertinente</i>	<i>Base en: Oficina central y suboficinas (Enlace)^a</i>	<i>Personal 2011^b</i>	<i>Presupuesto 2011 (en miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Departamento principal/apoyo administrativo</i>	<i>Misiones de las Naciones Unidas en países vecinos y misiones iniciales</i>
26. Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS)	S/PRST/1995/15 (mandato abierto)	Mogadiscio y 4 suboficinas (Nairobi)	105	16 345,0	DAP/DAAT	UNSOA AMISOM ONUSOM I-II
27. Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano	S/2007/86 (mandato abierto)	Beirut	82	9 094,2	DAP/DAAT	FPNUL UNSCO/RPSG
28. Comisión Mixta de las Naciones Unidas de Apoyo a Camerún-Nigeria	S/2004/298 ^d S/2004/299 (mandato abierto)	Dakar, para Camerún y Nigeria	20	8 714,2	DAP/DAAT	UNOWA
29. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia	Resolución 2009 (2011) del Consejo de Seguridad				DAP/DAAT	
30. Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán	Resolución 1401 (2002) del Consejo de Seguridad	Kabul y 8 suboficinas (Islamabad, Teherán, Kuwait)	2 755	259 059,0	DOMP/DAAT	
31. Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Iraq	Resolución 1500 (2003) del Consejo de Seguridad	Bagdad y 3 suboficinas (Ammán, Kuwait, Teherán)	1 051	201 536,3	DAP/DAAT	

Abreviaturas: DAD, Departamento de Asuntos de Desarme; DAP, Departamento de Asuntos Políticos; DAAT, Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno; DG, Departamento de Gestión; n.a., no se aplica; DECT, Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo; RPSG, Representante Personal del Secretario General.

^a Incluye la oficina principal (en la capital), las suboficinas en el mismo país y las oficinas de enlace o apoyo en otros países. La terminología es variable; por ejemplo, las suboficinas se llaman oficinas regionales en la UNPOS, la UNAMA y la BNUB.

^b (x/y) se refiere a (expertos/consultores).

^c Establecido en mayo de 2003, considerado disuelto en 2008-2009 y reactivado en 2010-2011.

^d Autorización para pasar el apoyo a la CNMC al presupuesto ordinario (fue establecida en diciembre de 2002).