



Consejo Económico y Social

Distr. general
1° de mayo de 2007
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

47° período de sesiones

11 de junio a 6 de julio de 2007

Tema 4 c) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación a fondo de los asuntos políticos: misiones políticas especiales**

Resumen

En su 44° período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que realizara una evaluación a fondo de los asuntos políticos. El primer informe sobre el subprograma 1, relativo a la prevención, el control y la resolución de conflictos, se presentó al Comité en su 46° período de sesiones en 2006. El presente informe es parte de la segunda etapa de esa evaluación a fondo. Abarca las misiones políticas especiales dirigidas y administradas por el Departamento de Asuntos Políticos, que es el departamento de las Naciones Unidas encargado de las actividades de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz y que actúa como centro de coordinación para la mediación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Desde 1990, las misiones de diplomacia preventiva de las Naciones Unidas se han multiplicado por seis, sus operaciones de paz se han multiplicado por cuatro y el número de Estados a los que la Organización ha impuesto sanciones lo ha hecho por 11. En el informe se evalúan dos categorías de misiones políticas especiales: los grupos de expertos y los enviados y asesores (enviados) especiales del Secretario General. Los grupos de expertos son mecanismos independientes que se encargan de supervisar las violaciones de las sanciones, de informar al respecto y de recomendar medidas para reforzar su cumplimiento; los enviados representan al Secretario General en las actividades de prevención, mediación y resolución de conflictos.

* E/AC.51/2007/1 y Corr.1.

** El retraso en la presentación del informe se ha debido al tiempo necesario para evaluar e incorporar las observaciones recibidas de las partes interesadas pertinentes sobre las conclusiones y recomendaciones que contiene.



En la evaluación se ha determinado que tanto los grupos especiales como los enviados tienen mandatos claros y aportan una contribución valiosa al mantenimiento de la paz y la seguridad. Sin embargo, su eficacia mejoraría si se reforzaran los procesos de trabajo, las asociaciones sobre el terreno y los sistemas de gestión y apoyo administrativo. Por consiguiente la OSSI recomienda que el Departamento y el Secretario General:

- Sigam reforzando y documentando las normas metodológicas y las directrices de presentación de informes de los grupos de expertos en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos y los propios grupos
- Se esfuercen por aclarar con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Asuntos Jurídicos unas condiciones adecuadas para la contratación de los grupos de expertos
- Pongan en marcha una revisión estratégica
- Refuercen los sistemas de gestión y apoyo destinados a los grupos de expertos y los enviados
- Mejoren la coordinación entre los grupos de expertos, los enviados y los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Desarrollen sistemas de gestión de la información para uso de los grupos de expertos y los enviados
- Aumenten el número de mujeres miembros de los grupos de expertos
- Estudien seriamente la posibilidad de nombrar a enviadas

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	4
II. Metodología.....	4–5	5
III. Antecedentes.....	6–13	6
IV. Resultados de la evaluación.....	14–53	9
Grupo 1: grupos de expertos.....	14–33	9
A. Por lo general se considera que los mandatos de los grupos de expertos son claros y pertinentes, aunque las limitaciones de tiempo y presupuesto pueden impedir su plena aplicación.....	14–16	9
B. Los Estados Miembros, los miembros de los grupos de expertos y otras entidades de las Naciones Unidas coinciden en que, habida cuenta e las limitaciones con las que tienen que operar, los grupos de expertos aportan una contribución valiosa al régimen de sanciones de las Naciones Unidas.....	17–20	10
C. El fortalecimiento de los procesos de trabajo y las asociaciones de los grupos de expertos contribuiría a reforzar su eficacia.....	21–25	11
D. A pesar del firme apoyo del Departamento, algunos procedimientos de gestión y otros procedimientos de apoyo impiden a los grupos de expertos ser todo lo eficaces que podrían.....	26–33	12
Grupo 2: enviados.....	34–53	15
A. En general, los mandatos de los enviados definen claramente los objetivos de la misión, incluyendo cierto grado de flexibilidad para determinar el mejor modo de alcanzar esos objetivos.....	34–36	15
B. Aunque ninguna de las misiones estudiadas ha logrado la totalidad de los objetivos previstos en su mandato, por lo general se considera que los enviados desempeñan un papel valioso.....	37–40	16
C. El fortalecimiento de la capacidad de las misiones de los enviados y la mejora de la coordinación con el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno permitirían alcanzar mayores progresos.....	41–43	17
D. Los sistemas de gestión y otros sistemas de apoyo para los enviados son inadecuados y no garantizan la transparencia ni la rendición de cuentas.....	44–53	18
V. Conclusión.....	54–55	22
VI. Recomendaciones.....	56–62	22

I. Introducción

1. En su 44º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que realizara una evaluación a fondo de los asuntos políticos¹. El programa de asuntos políticos, que está a cargo del Departamento de Asuntos Políticos, se divide en los cinco subprogramas siguientes:

- Subprograma 1, relativo a la prevención, el control y la resolución de conflictos, a cargo de cuatro divisiones regionales (África I, África II, América y Europa y Asia y el Pacífico)
- Subprograma 2, relativo a la asistencia electoral, a cargo de la División de Asistencia Electoral
- Subprograma 3, relativo a los asuntos del Consejo de Seguridad, a cargo de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad
- Subprograma 4, relativo a la descolonización, a cargo de la Dependencia de Descolonización
- Subprograma 5, relativo a la cuestión de Palestina, a cargo de la División de los Derechos de los Palestinos.

Además, el Departamento se encarga de la dirección ejecutiva de las actividades políticas y sustantivas relacionadas con las misiones políticas especiales, que se financian con cargo a la sección 3B del presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 (A/60/6 (Sect. 3)).

2. La OSSI presentó al Comité un informe sobre el subprograma 1 en su 46º período de sesiones, celebrado en 2006. La OSSI le presentará informes sobre los cuatro subprogramas restantes, un resumen y un informe sobre las misiones políticas especiales que administra y apoya el Departamento de Asuntos Políticos en el 47º período de sesiones, en 2007. El presente informe abarca las misiones políticas especiales y ha sido revisado por los departamentos competentes cuyas observaciones figuran en cursiva, cuando procede.

3. El propósito de esta evaluación a fondo es determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia y repercusión de las misiones políticas especiales en curso, incluida la evaluación de su gestión por el Departamento. Se centra en dos categorías de misiones políticas especiales: los grupos de expertos y los enviados y asesores especiales del Secretario General (enviados) (véase el cuadro 1)². Dentro del grupo 2, la presente evaluación no incluye al Enviado Especial del Secretario General a Myanmar ni al Asesor Especial del Secretario General para África³.

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/59/16)*, párr. 382, y resolución 59/275 de la Asamblea General, párr. 22.

² La OSSI estableció estas categorías en su informe sobre la auditoría de la gestión de las misiones políticas especiales por el Departamento de Asuntos Políticos (véase el documento A/61/357).

³ El Asesor Especial del Secretario General para África se examinará en el contexto de la próxima evaluación en profundidad del apoyo de las Naciones Unidas a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y África, de conformidad con la resolución 61/235 de la Asamblea General. Según la OSSI, por el momento no es viable llevar a cabo una evaluación del Enviado Especial a Myanmar.

Cuadro 1
Categorías de misiones políticas especiales

<i>Grupo 1: grupos de expertos</i>	<i>Grupo 2: enviados y asesores especiales del Secretario General</i>
1. Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad) en relación con Al-Qaida y los talibanes	1. Enviado Especial del Secretario General a Myanmar
2. Grupo de Supervisión para Somalia	2. Asesor Especial del Secretario General para África
3. Grupo de Expertos sobre Liberia	3. Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre
4. Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo	4. Asesor Especial del Secretario General sobre prevención del genocidio
5. Grupo de expertos sobre el Sudán	5. Enviado Personal del Secretario General para el Sáhara Occidental
6. Grupo de expertos sobre Côte d'Ivoire	6. Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad

II. Metodología

4. En su evaluación, la OSSI ha utilizado diversos métodos cualitativos y cuantitativos, entre los que figuran encuestas mediante cuestionarios, actividades de observación, entrevistas detalladas personales o telefónicas, un análisis de los datos sobre programas y un examen de la documentación sobre el tema. Los resultados de la evaluación están basados en las diez fuentes de datos siguientes: a) un cuestionario distribuido a todos los miembros actuales de grupos de expertos⁴; b) un cuestionario distribuido a los coordinadores residentes de los países a los que se aplican sanciones del Consejo de Seguridad o de los países vecinos afectados por dichas sanciones⁵; c) 18 entrevistas con directivos y otros funcionarios del Departamento; d) cinco entrevistas con asociados de la Secretaría; e) 12 entrevistas con enviados, expertos y personal de mantenimiento de la paz de las misiones políticas especiales; f) 12 entrevistas con representantes de los Estados Miembros; g) cinco entrevistas con representantes de otras entidades de las Naciones Unidas; h) cinco entrevistas con partes interesadas ajenas al sistema⁶; i) un examen de la documentación, incluidas las auditorías y evaluaciones anteriores internas y externas; y

⁴ La encuesta se realizó entre diciembre de 2006 y enero de 2007. De los 31 miembros de grupos de expertos a los que se distribuyó el cuestionario respondieron 10, es decir, el 32%.

⁵ La encuesta se realizó en enero de 2007. De los 18 coordinadores residentes a los que se distribuyó el cuestionario respondieron seis, es decir, el 33%.

⁶ Entre las partes interesadas figuran representantes de organizaciones no gubernamentales y el mundo académico.

j) la observación de una reunión de un comité de sanciones y de una reunión de un grupo de expertos. La presente evaluación también se basa en la evaluación realizada por la OSSI de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad (E/AC.51/2007/2/Add.2).

5. La OSSI reconoce que la metodología de evaluación es limitada porque no incluye una evaluación general del contexto más amplio en el que operan los grupos de expertos y los enviados, y que tiene gran influencia en su eficacia. Realizar una evaluación de ese entorno político más amplio queda fuera del alcance de la presente evaluación. La OSSI reconoce también que la evaluación no permite calibrar más a fondo los resultados de las misiones políticas especiales. La metodología también está limitada por el bajo porcentaje de respuestas recibidas de los miembros de los grupos de expertos y los coordinadores residentes entre los que se ha distribuido el cuestionario.

III. Antecedentes

Misiones políticas especiales

6. Las misiones políticas especiales desempeñan un papel fundamental en la prevención, el control y la resolución de los conflictos. Desde 1990 las misiones de diplomacia preventiva de las Naciones Unidas se han multiplicado por seis, las operaciones de mantenimiento de la paz se han multiplicado por cuatro y el número de Estados objeto de sanciones de las Naciones Unidas lo ha hecho por 11⁷. El Departamento de Asuntos Políticos, que es el departamento de las Naciones Unidas encargado de las actividades de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz, gestiona y dirige las misiones políticas especiales en nombre del Secretario General (véase la sección 3.2 del documento ST/SGB/2000/10).

7. En los documentos normativos y de procedimiento existentes no figura una definición clara de las misiones políticas especiales (véase el párrafo 16 del documento A/61/357). A partir de 1998-1999, las misiones políticas especiales empezaron a presupuestarse en la sección 3 del presupuesto por programas⁸ porque la regularidad y la previsibilidad de las prórrogas de los mandatos hacían que no pudieran seguir considerándose gastos imprevistos y financiándose con cargo al Fondo del Secretario General para Imprevistos (véase el documento A/C.5/52/24). Las misiones políticas especiales se establecen como misiones independientes y semiautónomas que se utilizan para vigilar el cumplimiento de los regímenes de sanciones y mejorar su aplicación y para desempeñar funciones de buenos oficios⁹. Las misiones políticas especiales se establecen mediante resoluciones de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, o por iniciativa personal del Secretario General.

⁷ *Human Security Report 2005* (Oxford University Press for the Human Security Centre, University of British Columbia, 2006).

⁸ Hasta 1999 la sección 3 del presupuesto por programa se titulaba “Operaciones de mantenimiento de la paz y misiones especiales”; en 2000 pasó a llamarse “Asuntos políticos”.

⁹ Los “buenos oficios” son intervenciones o misiones diplomáticas que llevan a cabo el Secretario General o los enviados que éste nombra para prevenir y resolver conflictos. La función de los “buenos oficios”, la demanda de esos servicios y el apoyo que se les presta se citan y reconocen en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 76) y en el informe del Grupo de alto nivel del Secretario General sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565, párrs. 100 a 103).

8. Para el bienio en curso se ha aprobado una consignación de 356 millones de dólares con cargo a los recursos ordinarios, y una suma adicional estimada en 12 millones de dólares con cargo a los recursos extrapresupuestarios. Todas las misiones políticas especiales que se examinan en la presente evaluación se financian en su totalidad con cargo a los recursos ordinarios (véase el documento A/60/6 (sect. 3), párrafo 3.11 y cuadros 3.3 y 3.4).

Grupos de expertos

9. Desde 1999, y a medida que las sanciones se han vuelto más selectivas, los comités de sanciones han recurrido cada vez en mayor medida a grupos de expertos independientes para vigilar y denunciar las violaciones de las sanciones y recomendar medidas para reforzar su cumplimiento por los Estados a los que se han impuesto y los Estados vecinos¹⁰. Los grupos de expertos son nombrados por el Secretario General a petición del Consejo de Seguridad y presentan sus informes a los comités de sanciones competentes.

Enviados

10. El Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas otorga al Secretario General amplia discreción para llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los enviados representan al Secretario General y complementan su función política y diplomática en la prevención, la mediación y la resolución de conflictos. Sus mandatos son regionales, nacionales o temáticos. El papel de los enviados cobró gran impulso bajo el antiguo Secretario General, tanto por lo que respecta a su número como a los temas de que se ocupan.

11. El Asesor Especial del Secretario General para Chipre y el Enviado Personal del Secretario General para el Sáhara Occidental recibieron sus mandatos hace 43 y 10 años, respectivamente, y el Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad y el Asesor Especial del Secretario General sobre prevención del genocidio recibieron sus mandatos en 2004. La mayor parte de los enviados (incluidos los cuatro que aquí se examinan) están contratados con arreglo al criterio de remuneración por período de servicios prestados¹¹.

Aumento del número de grupos especiales y enviados

12. Como muestra el gráfico I, entre 1996 y 2006 el número de grupos de expertos pasó de dos a seis y el de enviados aumentó de 4 a 16 entre 1996 y 2005, para reducirse a seis en 2006-2007, al concluir 10 de las misiones¹². En la actualidad hay seis enviados. Pese al significativo aumento de las misiones políticas especiales en

¹⁰ Las sanciones selectivas se aplican a personas, grupos y entidades, además de a Estados.

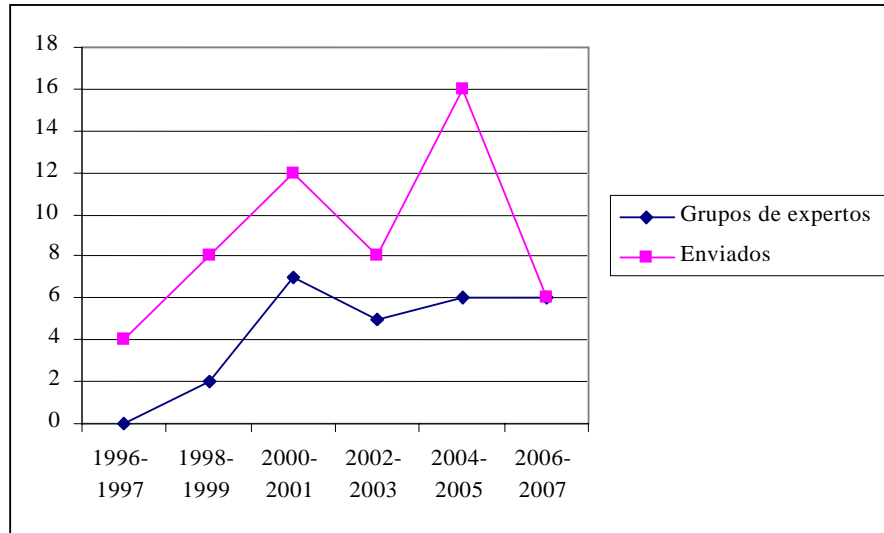
El primer grupo de expertos se creó en virtud de la resolución 1237 (1999) del Consejo de Seguridad para informar acerca de las violaciones de las sanciones en Angola.

¹¹ Ello significa que son contratados por períodos breves o intermitentes para cumplir un único cometido o una serie de cometidos en un plazo de tiempo determinado.

¹² Cifras del Departamento.

los últimos 15 años, no se ha producido un incremento concomitante de los recursos para actividades de apoyo y supervisión de la Sede.

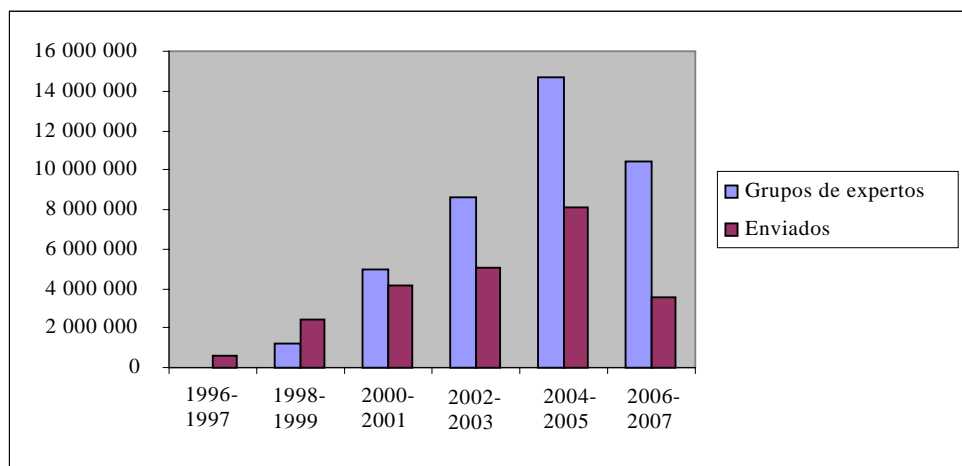
Gráfico I
Aumento del número de grupos especiales y enviados, 1996-2006



13. Como se indica en el gráfico II, el presupuesto combinado de los grupos de expertos y los enviados pasó de 610.000 dólares en 1996-1997 a 14 millones en 2006-2007. Estas dos categorías representan entre el 5% y el 7% de los presupuestos para misiones políticas especiales de cada bienio. La decuplicación de los presupuestos para grupos especiales entre 1996 y 2007 refleja la mayor duración y continuidad de los mandatos y no un aumento proporcional del número o el tamaño de los grupos de expertos.

Gráfico II
Aumento de los presupuestos para grupos especiales y enviados, 1996-2006

(En dólares EE.UU.)



IV. Resultados de la evaluación

Grupo 1: grupos de expertos

A. Por lo general se considera que los mandatos de los grupos de expertos son claros y pertinentes, aunque las limitaciones de tiempo y presupuesto pueden impedir su plena aplicación

14. La mayoría de los miembros de grupos de expertos que han participado en la encuesta y de los funcionarios de los Estados Miembros y de la Secretaría entrevistados están de acuerdo en que los mandatos de los grupos de expertos son claros y pertinentes. La mayor parte de los expertos que han respondido al cuestionario (el 70%) han señalado que sus mandatos vigentes reflejan claramente las expectativas del Consejo de Seguridad y casi todos ellos (el 90%) han afirmado que definen claramente los ámbitos de trabajo específicos. Una proporción inferior de los participantes en la encuesta (el 60%) considera que sus mandatos reflejan con exactitud el contexto del régimen de sanciones en cuyo marco actúan. Los mandatos de los grupos de expertos reflejan la evolución de las sanciones. Todos los mandatos incluyen la vigilancia y la documentación de las violaciones de las sanciones; cuatro mandatos incluyen la colaboración con los gobiernos a fin de desarrollar la capacidad de mejorar la aplicación de las medidas contempladas en las sanciones; y, en el caso de Liberia, el grupo de expertos tiene también el mandato de evaluar los progresos alcanzados con miras a satisfacer las condiciones para el levantamiento de las sanciones ... y evaluar las repercusiones humanitarias y socioeconómicas de las medidas (véase el párrafo 22 de la resolución 1521 (2003) del Consejo de Seguridad).

15. Los plazos de ejecución de los mandatos de los grupos especiales han aumentado progresivamente¹³. Por lo general, los mandatos son de seis meses, aunque pueden oscilar entre cinco semanas y 18 meses. Sin embargo, los retrasos administrativos en la constitución de los grupos y el requisito de que los informes finales se presenten cinco semanas antes de que concluya el mandato hacen que sólo se disponga de menos de la mitad de este tiempo para los trabajos sobre el terreno. El 90% de los participantes en la encuesta han señalado que dedican como máximo el 20% de su tiempo a reunir pruebas y hacer averiguaciones e investigar los hechos.

16. La mayoría de los miembros de grupos de expertos participantes en la encuesta (el 70%) creen que sus presupuestos no reflejan adecuadamente los costos que entrañaría alcanzar puntual y efectivamente los objetivos establecidos en sus mandatos. Por necesidad, los grupos de expertos han de ordenar por prioridades las actividades incluidas en sus mandatos, aunque los oficiales y consultores de asuntos políticos del Departamento refuerzan su capacidad. Además, el tamaño de los grupos es pequeño si se compara con las zonas geográficas que han de supervisar y con el alcance de sus mandatos. Un tercio de los participantes en la encuesta afirman que las posibilidades de cumplir cabalmente su mandato son escasas o muy escasas.

¹³ En principio, el mandato del grupo de expertos sobre Liberia era de cinco semanas pero actualmente es de seis meses. Los mandatos de los grupos de expertos sobre la República Democrática del Congo y el Sudán se han prolongado recientemente por 12 meses, en lugar de por seis como en prórrogas anteriores.

B. Los Estados Miembros, los miembros de los grupos de expertos y otras entidades de las Naciones Unidas coinciden en que, habida cuenta de las limitaciones con las que tienen que operar, los grupos de expertos aportan una contribución valiosa al régimen de sanciones de las Naciones Unidas

17. La mayoría de los miembros de grupos especiales, los Estados Miembros y los funcionarios de la Secretaría coinciden en que los grupos de expertos son un mecanismo adecuado para supervisar los regímenes de sanciones. Aunque resulta difícil cuantificar la contribución de esos grupos a los regímenes de sanciones, la mayoría considera que la existencia de los grupos de expertos, sus informes y sus contactos con los gobiernos desempeñan un papel valioso en la vigilancia del cumplimiento de las sanciones y contribuyen a que la atención internacional siga centrándose en ellas.

18. Para desempeñar esa función, la tarea principal de los grupos de expertos consiste en documentar las violaciones de las sanciones y en presentar puntualmente informes técnicos exactos al Consejo de Seguridad a través de los comités de sanciones. Aunque no se aplican todas sus recomendaciones, los Estados Miembros consideran que los informes de los grupos son una fuente valiosa de información, aunque sólo una de varias, en la que el Consejo de Seguridad se basa para ajustar los regímenes de sanciones¹⁴. La mayoría de los Estados Miembros entrevistados opinan que los grupos de expertos realizan una labor ardua en condiciones difíciles y que, por lo general, la información que contienen sus informes es de alta calidad. Los miembros de los grupos de expertos que han respondido al cuestionario estiman que su mayor eficacia reside en la preparación de informes, la presentación de conclusiones a los comités de sanciones y la formulación de preguntas de interés para el Consejo de Seguridad; todos los expertos participantes en la encuesta consideran que los grupos de expertos son muy eficaces para obtener resultados prácticos en períodos de tiempo breves, cumplir plazos y proporcionar información fidedigna.

19. A medida que las sanciones han evolucionado, los grupos de expertos han contribuido conceptualmente a modificar su utilización, lo que, a su vez, ha promovido el consenso entre los Estados Miembros acerca de la eficacia de las sanciones selectivas. La inclusión de expertos para supervisar las repercusiones humanitarias de las sanciones también ha permitido ampliar los conocimientos disponibles sobre esa cuestión.

20. La labor de los grupos de expertos ha tenido otras consecuencias positivas, aunque éstas no figuraran inicialmente entre los objetivos previstos. Según el personal de las misiones de mantenimiento de la paz, los grupos de expertos han contribuido a reducir la entrada de armas de algunos países. Además, se ha podido detener por violar las sanciones a personas concretas a las que se hacía referencia en algunos informes de grupos de expertos y se ha pedido a éstos que testifiquen en sus juicios. Sin embargo, por lo general se señala que la eficacia de los regímenes de sanciones depende tanto de la actuación de la comunidad internacional como de la labor de los grupos de expertos.

¹⁴ Alex Vines, *Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panels of experts* en Trevor Findlay, ed., *Verification Yearbook, 2003*, Centro de Investigaciones, Capacitación e Información sobre la Verificación, Londres.

C. El fortalecimiento de los procesos de trabajo y las asociaciones de los grupos de expertos contribuiría a reforzar su eficacia

21. Las prácticas de trabajo de los grupos de expertos se han desarrollado en función de los distintos casos y no existen unas normas comunes sobre reunión de pruebas que tengan carácter oficial. La Oficina de Asuntos Jurídicos, que se encarga de informar a los grupos de expertos sobre normas probatorias, ha subrayado que, aunque los informes de los grupos no son documentos jurídicos, deberían ser de suficiente calidad como para ser utilizados como pruebas en casos judiciales. En ocasiones los Estados Miembros han puesto en cuestión el rigor de las normas probatorias aplicadas por los grupos de expertos, que socavan la credibilidad de los informes e incrementan la vulnerabilidad de las Naciones Unidas y de los propios grupos ante posibles impugnaciones jurídicas¹⁵. Como se indica en el párrafo 20 del informe del Grupo de Trabajo oficioso del Consejo de Seguridad sobre cuestiones generales relativas a las sanciones (véase el anexo del documento S/2006/997),

“Las normas metodológicas comunes, que tengan en cuenta los distintos mandatos y se basen en las prácticas recomendadas y la experiencia adquirida de los mecanismos de vigilancia de la aplicación de las sanciones, anteriores y actuales, podrían servir de referencia útil para que esos mecanismos pudieran detectar y verificar la violación de sanciones y evaluar la fiabilidad de las fuentes”¹⁶.

En el informe se exponen posibles medidas para aclarar las normas metodológicas pero no se especifica en detalle qué entrañarían esas normas. En el manual del Departamento para los grupos de expertos, que se ha actualizado recientemente (27 de diciembre de 2006), se indica que en la reunión informativa que se celebre cuando se establezca el grupo de expertos se orientará a sus miembros en lo que respecta a la metodología y los enfoques¹⁷. Aunque esas publicaciones suponen un paso positivo hacia la normalización de la metodología de los grupos de expertos, la OSSI considera que, para incrementar aún más su eficacia, convendría seguir desarrollando y documentando unas normas metodológicas coherentes y detalladas para los informes de los grupos de expertos.

22. Antes de que se presenten al comité de sanciones correspondiente, los funcionarios del Departamento leen los informes de los grupos de expertos y formulan observaciones sobre aspectos relacionados con el protocolo, las cuestiones políticas, las normas probatorias y la comprobación de los hechos. Sin embargo, dado su carácter independiente, los grupos de expertos siguen siendo responsables del contenido de sus informes. Aunque no cabe poner en entredicho esa independencia, disponer de unas directrices comunes suficientemente flexibles como para adaptarse a los mandatos de los distintos grupos de expertos haría que todos los informes satisficieran las normas necesarias y que la información que contuvieran se pudiera comparar más fácilmente.

23. La calidad de las relaciones establecidas con los gobiernos nacionales, las entidades de las Naciones Unidas y otros asociados ajenos al sistema repercute

¹⁵ Se han registrado impugnaciones jurídicas de la información publicada en los informes de diversos grupos de expertos por parte de personas y de empresas. Véase Alex Vines, op. cit.

¹⁶ El informe se ha distribuido a todos los grupos de expertos.

¹⁷ *Handbook for members of Panels/Groups of Experts and Monitoring Groups/Mechanisms/Teams established by the Security Council to monitor compliance with sanctions regimes*, párr. 35.

directamente en el acceso de los grupos de expertos a la información. Las relaciones clave para los grupos de expertos son las que se establecen con los gobiernos de los países en los que operan. Para que esas relaciones sean eficaces se requiere la colaboración de los Estados Miembros¹⁸. Algunos funcionarios del Departamento consideran que las resoluciones del Consejo de Seguridad podrían alentar más explícitamente a los Estados Miembros, y, a través de ellos, a las empresas comerciales que operan en su territorio, a prestar todo su apoyo a los grupos de expertos.

24. La complementariedad de los mandatos de mantenimiento de la paz y los de los grupos de expertos con respecto a la vigilancia de las sanciones brinda la oportunidad de establecer relaciones de asistencia mutua¹⁹. Las operaciones de mantenimiento de la paz pueden prestar apoyo logístico y facilitar los contactos iniciales con los interlocutores del grupo de expertos, mientras que los expertos tendrán que compartir la información de que disponen para ayudar a las misiones de mantenimiento de la paz en sus actividades de vigilancia²⁰. Ambos pueden reforzar los mensajes que el otro trata de transmitir a los gobiernos. Según varios miembros del personal de las misiones de mantenimiento de la paz a los que se ha entrevistado, en el pasado algunos grupos de expertos se han mostrado reacios, por conflictos de personalidad, a intercambiar información con las misiones de mantenimiento de la paz, a pesar de su mandato. Para superar esos obstáculos, convendría que el Departamento diera a los grupos especiales instrucciones específicas para que, cuando proceda, intercambien información con las fuerzas de mantenimiento de la paz.

25. Según el personal del Departamento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Sede, el Programa proporciona apoyo logístico a los grupos de expertos cuando hay en curso una misión de mantenimiento de la paz. Sin embargo, todos los coordinadores residentes que han respondido a la encuesta han afirmado no tener conocimiento de la labor de los grupos especiales.

D. A pesar del firme apoyo del Departamento, algunos procedimientos de gestión y otros procedimientos de apoyo impiden a los grupos de expertos ser todo lo eficaces que podrían

26. Los grupos de expertos reciben apoyo sustantivo de la Subdivisión de Órganos Subsidiarios del Consejo de Seguridad de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad y, fundamentalmente, apoyo administrativo de la Oficina Ejecutiva del Departamento. La OSSI observa que, sin embargo, a pesar del aumento del número de grupos de expertos, no se ha producido un incremento equivalente en los recursos del Departamento destinados a su administración y apoyo.

¹⁸ El 60% de los miembros de grupos de expertos que han respondido a la encuesta han señalado que los contactos con las delegaciones de los Estados Miembros en los países objeto de las sanciones y en los países vecinos son frecuentes o periódicos.

¹⁹ Véase el apartado a) del párrafo 10 de la resolución 1533 (2004) del Consejo de Seguridad en el que se confería al Grupo de expertos sobre la República Democrática del Congo el mandato de “examinar y analizar la información obtenida por la MONUC en el marco de su mandato de vigilancia”.

²⁰ Compartir la logística, como los vuelos sobre las zonas que se han de vigilar, permite también utilizar más racionalmente el presupuesto. Los miembros de una de las misiones de mantenimiento de la paz han afirmado que agradecerían que el grupo de expertos compartiera con ellos su información sobre la vigilancia, que era detallada y la alta calidad, y coordinara con ellos la fecha de presentación de su informe para ayudar a la misión en su labor.

27. Varios procedimientos administrativos obstaculizan la labor de los grupos de expertos²¹. Entre los problemas identificados por éstos figuran las demoras en la renovación de los contratos entre mandatos, la lentitud en la tramitación de las autorizaciones de viaje y que el número de páginas de sus certificados de viaje es insuficiente, lo que les deja sin documentación oficial y pone en peligro su seguridad. Los grupos de expertos necesitan unos sistemas administrativos flexibles y fluidos que agilicen su contratación y les permitan actuar rápidamente ante indicios que puedan llevarles a obtener información.

28. Por otra parte, los expertos son contratados en calidad de consultores (en el marco de acuerdos de servicios especiales); los expertos consideran que algunas de las condiciones de esos contratos son incompatibles con las funciones que tienen que desempeñar. Los contratos de los consultores no incluyen seguro médico ni de ninguna otra índole y no les permiten establecer arreglos alternativos pese a la naturaleza potencialmente peligrosa de las actividades contempladas en su mandato; y, en general, no tienen derecho a vacaciones pagadas a pesar de haber prestado servicios, en algunos casos, durante más de dos años²². La Oficina Ejecutiva del Departamento también señala que resolver esas incompatibilidades contribuiría a facilitar su función de prestar apoyo administrativo, por lo que agradecería cualquier iniciativa de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos encaminada a solucionar el problema. A pesar de que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la Oficina Ejecutiva y la Oficina de Asuntos Jurídicos han mantenido varias reuniones para abordar esas anomalías, el problema sigue sin resolverse. La OSSI observa que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos debería ocuparse de esas cuestiones con carácter prioritario.

29. Los expertos, los Estados Miembros y el personal de la Secretaría están debatiendo las ventajas relativas de reemplazar a los expertos y de rotarlos entre grupos con el fin de renovar el enfoque, frente a mantener a los expertos en un mismo grupo para aprovechar al máximo su experiencia y memoria institucional²³. La recomendación más frecuente de los informes de los grupos de expertos es que se prorrogue su mandato, para lo cual en ocasiones se pide que se prorrogue el mandato de sus componentes y se garantice la renovación de su contrato. La norma que restringe la contratación continuada de consultores a 24 meses por cada período de 36 meses complica ese debate. Pese a esa restricción, se han obtenido exenciones y varios expertos han prestado servicios ininterrumpidos durante más de 24 meses en un período de 36 meses. Determinar si la rotación redundaría en beneficio de la eficacia de los grupos de expertos y aclarar en consecuencia la norma mencionada permitiría eliminar la incertidumbre existente actualmente.

²¹ El 50% de los expertos que han participado en la encuesta han señalado que las deficiencias en los servicios de apoyo administrativo y coordinación que les presta la Secretaría son uno de los principales problemas con los que se enfrentan en el desempeño de sus mandatos.

²² Véase el informe de la OSSI relativo a la auditoría sobre la contratación de expertos para grupos de expertos en sanciones en el Departamento de Asuntos Políticos (AP2005/560/03, párrs. 24 y 25). Aunque recientemente la Oficina Ejecutiva del Departamento ha negociado con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos la autorización de vacaciones pagadas para los miembros de un grupo de expertos, la incompatibilidad de algunas de las condiciones de los contratos de consultores sigue aplicándose al funcionamiento de esos grupos.

²³ El 42% de los expertos participantes en la encuesta habían prestado servicios durante más de 30 meses.

30. La eficacia de los grupos de expertos se reforzaría si se asegurara la aplicación de unos sistemas de contratación basados en la competencia. El funcionamiento óptimo de los grupos de expertos requiere unos conocimientos técnicos muy especializados, en particular para realizar las investigaciones, además de que sus miembros sepan redactar informes, estén familiarizados con la región y tengan conocimientos de idiomas. También requiere que los integrantes del grupo sean capaces de establecer relaciones constructivas, fundamentalmente con los demás miembros del equipo, pero también con los gobiernos, otros órganos de las Naciones Unidas y las posibles fuentes de información²⁴. Además de una contratación basada en la competencia, habida cuenta del compromiso de las Naciones Unidas con la igualdad de género, se requieren esfuerzos continuados para mejorar la representación de las mujeres entre los expertos (véase el documento S/2005/636). De los 32 expertos que hay actualmente sólo tres son mujeres.

31. Habida cuenta de las posibles consecuencias jurídicas y de derechos humanos de su labor y del hecho de que no existen equipos de vigilancia de sanciones que sean directamente comparables, es importante la información inicial que se facilita a los expertos cuando se les nombra acerca de su condición jurídica, la coordinación con los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno, la relación con el Consejo de Seguridad y el Secretario General, las cuestiones administrativas y de personal y las normas metodológicas²⁵. Actualmente esa información se facilita oralmente (lo que incrementa las posibilidades de malentendidos) y, según algunos expertos, no siempre es adecuada ni oportuna²⁶. Como resultado de ello, los expertos pueden no ser conscientes de todas las implicaciones jurídicas de su labor. Según el personal de la Oficina de Asuntos Jurídicos, algunos expertos parecen no estar al tanto del apoyo jurídico que la Oficina ofrece a todo lo largo del mandato.

32. La inexistencia de un mecanismo que permita reflejar sistemáticamente la experiencia adquirida o crear memoria institucional para los grupos de expertos supone una importante pérdida de recursos para los grupos, la Secretaría y los Estados Miembros (véanse el párrafo 26 del documento A/61/357 y el párrafo 12 del S/2006/997). Aunque algunos grupos de expertos han desarrollado bases de datos u hojas de cálculo para su propio uso, el intercambio de información entre los grupos es limitado²⁷. Tampoco se aprovechan las oportunidades de que los expertos que se

²⁴ Tanto los expertos como el personal del Departamento han destacado la necesidad de establecer unas relaciones de trabajo estrechas entre los miembros del equipo para asegurar la eficacia del grupo. Las importantes diferencias en los niveles de remuneración dentro de los equipos no contribuyen a la cohesión de los grupos de expertos.

²⁵ Por parte del Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Asuntos Jurídicos.

²⁶ Un experto afirma que asistió a su primera reunión informativa a los 18 meses de haber empezado a trabajar y que los consultores que se incorporaban a los grupos sobre el terreno no siempre habían recibido la información oportuna. El 60% de los expertos que han participado en la encuesta opinan que la información inicial debería incluir una introducción más amplia sobre las Naciones Unidas y más de un tercio consideran que es preciso actualizar el contenido de la información que se les facilita al comienzo de los siguientes mandatos para que siga siendo pertinente.

²⁷ El Grupo de expertos sobre Al-Qaida y los talibanes dispone de una base de datos y el centro de coordinación de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad para el Grupo de expertos sobre Somalia y el Sudán ha preparado hojas de cálculo. Sin embargo, la mayoría de los integrantes de grupos de expertos que han respondido a la encuesta (80%) han señalado que dedican menos del 5% de su tiempo a intercambiar información pertinente con otros grupos de expertos.

ocupan de las mismas esferas técnicas colaboren e intercambien información a través de las fronteras nacionales. Instituir la celebración de reuniones informativas periódicas permitiría recoger información valiosa y garantizar la continuidad entre los expertos que se suceden en el desempeño del mandato.

33. Reconociendo esa deficiencia, se ha propuesto que se desarrolle un sistema de gestión de la información para los grupos de expertos²⁸. La propuesta que se acepte deberá garantizar que el Departamento dispone de suficientes recursos técnicos y financieros como para mantener el sistema y maximizar su utilización en beneficio de los grupos de expertos, los Estados Miembros y la Secretaría. El proyecto de directrices sobre normas probatorias (véanse los párrafos 21 y 22) contribuirá a garantizar la calidad de la información, y los mandatos tendrán que incluir el requisito de que toda la información reunida se incorpore a la base de datos y de que se informe sistemáticamente a los expertos para aprovechar la experiencia adquirida. Un acontecimiento positivo que se ha producido recientemente es que, a partir de 2007, se asignarán cinco días adicionales a dos expertos de cada grupo para archivar el material reunido por los grupos.

Grupo 2: enviados

A. En general, los mandatos de los enviados definen claramente los objetivos de la misión, incluyendo cierto grado de flexibilidad para determinar el mejor modo de alcanzar esos objetivos

34. Los funcionarios del Departamento, los Representantes Especiales del Secretario General, el Secretario General Adjunto del Departamento y el propio Secretario General llevan a cabo misiones de buenos oficios. El Secretario General no nombra enviados hasta que considera que la situación permite hacer uso de la diplomacia oficial²⁹. Al examinar la eficacia de las misiones de los enviados se debe tener presente el contexto más amplio de las contribuciones de otros agentes. Los cuatro mandatos de enviados que se han examinado para llevar a cabo la presente evaluación establecen claramente los objetivos de la misión. Sin embargo, pese a las renovaciones periódicas (y a las prórrogas ocasionales en virtud de resoluciones del Consejo de Seguridad), esos mandatos no siempre siguen reflejando la realidad de la situación sobre el terreno, que suele ser cambiante.

35. Los enviados gozan de un grado considerable de flexibilidad, que los enviados y los Estados Miembros consideran positivo, para interpretar sus mandatos de buenos oficios en función de su estilo personal, su forma de entender la situación y la capacidad de su misión. Aunque esa flexibilidad permite adaptarse a los cambios que se producen en las circunstancias, en algunas misiones esa interpretación ha ocasionado fricciones con algunas de las partes interesadas. Los funcionarios del

²⁸ La OSSI observa que, antes de aceptar la propuesta, se deberían estudiar las cuestiones de quién debe tener acceso a la información y qué tratamiento se debe dar al material reservado.

²⁹ La diplomacia oficial se refiere a las actividades diplomáticas entre los gobiernos; la diplomacia oficiosa, también conocida como diplomacia ciudadana, reúne a agentes de la social civil de ambas partes. Se puede recurrir a la diplomacia oficiosa para apoyar los objetivos de la diplomacia oficial. Véase John W. McDonald, "Further Exploration of Track Two Diplomacy," en *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, Louis Kriesberg & Stuart J. Thorson, ed. (Siracusa, Nueva York: Syracuse University Press, 1991).

Departamento señalan también que la flexibilidad del mandato puede ser utilizada por algunas partes para obstaculizar los progresos hacia una solución.

36. La existencia de varios mandatos de misiones políticas especiales en una misma región ofrece la posibilidad de establecer sinergias entre los distintos enviados, pero también puede dar lugar a confusión. El ejemplo más complejo es el del Oriente Medio. Los Estados Miembros, los enviados, el Departamento y otros funcionarios de las Naciones Unidas entrevistados consideran que existe una superposición considerable y que las misiones políticas especiales en esa región podrían racionalizarse³⁰. Si bien los enviados pueden aprovechar esa superposición para lograr una mayor eficacia, también se ha observado que la presencia de misiones y mandatos múltiples puede ocasionar tensiones entre ellos y confundir a las partes locales que tratan de comprender la relación entre los distintos órganos de las Naciones Unidas.

B. Aunque ninguna de las misiones estudiadas ha logrado la totalidad de los objetivos previstos en su mandato, por lo general se considera que los enviados desempeñan un papel valioso

37. Pese a la saturación del mercado de la mediación y a la larga duración de algunas disputas internacionales todavía sin resolver, los buenos oficios de los enviados suelen considerarse un mecanismo adecuado que permite al Secretario General ocuparse de cuestiones que preocupan a la comunidad internacional. Los Estados Miembros, el Departamento y otros funcionarios de las Naciones Unidas y partes interesadas ajenas al sistema coinciden con esa opinión. Sin embargo, también señalan que el éxito de las misiones de los enviados depende de las expectativas y los programas de las distintas partes.

38. Al propio tiempo se reconoce que se está recurriendo en mayor medida a la práctica de nombrar enviados y establecer misiones políticas especiales con miras a lograr una amplia gama de objetivos. Esa interpretación cada vez más amplia del mecanismo de las misiones políticas especiales se debe examinar y, posiblemente, racionalizar. Según ha señalado un Estado Miembro, la proliferación de enviados para ocuparse de distintas cuestiones ha hecho que se considere que el presupuesto de las misiones políticas especiales se utiliza para financiar actividades que no están relacionadas directamente con la mediación, y un funcionario de las Naciones Unidas ha afirmado que sería mejor reservar el nombramiento de enviados para desempeñar funciones de mediación de más alto nivel en intervenciones específicas, en lugar de recurrir a ellos para dar mayor relevancia a cuestiones como el genocidio.

³⁰ En febrero de 2007 se ampliaron las funciones del Representante Personal del Secretario General para el Líbano, cuyo cargo pasó a denominarse Coordinador Especial del Secretario General para el Líbano, con base en Beirut y con la responsabilidad de “coordinar los trabajos de las Naciones Unidas en ese país [el Líbano]” (véase el documento S/2007/85). Con este nombramiento son tres los enviados que tienen responsabilidad política en el Líbano, incluidos el Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad y el Asesor Especial sobre la situación en el Oriente Medio, con base en el Departamento de Asuntos Políticos, que presenta al Secretario General análisis generales y opciones normativas y presta apoyo a sus actividades de buenos oficios y mediación en el Oriente Medio. De los mandatos no se desprende claramente cuál debe ser la relación entre esos enviados.

39. Los dos factores principales destacados por todos los grupos participantes como factores que contribuyen al éxito de las misiones de los enviados son: a) las cualidades, habilidades y experiencia personales del enviado y el grado de imparcialidad que se le atribuye; y b) la voluntad política de los Estados Miembros. Se consideran esenciales el estilo y la competencia personales del enviado, incluidas sus habilidades diplomáticas, sus relaciones personales, su conocimiento del contexto político y su sensibilidad cultural. Contar con una red amplia de relaciones personales agiliza el acceso a la información y los análisis y permite a los enviados movilizar la voluntad política de las partes a través de colaboradores externos. Se entiende que los enviados que tienen experiencia previa en el ámbito de las Naciones Unidas se encuentran en situación de ventaja porque conocen el sistema y saben a quién recurrir para solicitar apoyo. También se estima fundamental la percepción de imparcialidad —los enviados tienen que ser considerados equidistantes por todas las partes a fin de conservar la credibilidad a lo largo del proceso de negociación. La actuación de los enviados sólo es productiva si las partes directamente interesadas los aceptan y confían en ellos. Si les retiran su apoyo, por la razón que sea, cada vez será más difícil realizar progresos.

40. Para alcanzar una solución política es imprescindible la voluntad política de las partes interesadas, el Secretario General y el Consejo de Seguridad. Aunque para que se puedan lograr progresos las situaciones tienen que encontrarse en el momento oportuno, los enviados, como hábiles diplomáticos que son, pueden crear oportunidades en el contexto político más amplio para hacer que las situaciones avancen y movilizar la voluntad política necesaria a través de colaboradores externos. En los lugares en los que existe o se ha instituido un “Grupo de Amigos del Secretario General”, ese mecanismo también se considera un recurso útil para el enviado³¹.

C. El fortalecimiento de la capacidad de las misiones de los enviados y la mejora de la coordinación con el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno permitirían alcanzar mayores progresos

41. Los requisitos en materia de capacidad (por lo que respecta a los recursos, el número de funcionarios y sus conocimientos prácticos) de las misiones de los enviados varían en función de la naturaleza de sus mandatos y de las actividades necesarias para llevarlos a cabo en cada momento. De los cuatro enviados examinados, dos cuentan con personal que se dedica en exclusiva a prestarles asistencia, mientras que los otros dos reciben apoyo de los oficiales de las divisiones regionales³². Al parecer, durante los períodos en los que la actividad de la misión es más intensa la capacidad del personal se ve excedida. Algunas misiones de los enviados han tenido que recurrir a personal de las misiones de mantenimiento de la paz, las organizaciones multilaterales (como la Unión Europea, el Banco Mundial y

³¹ Los “Amigos del Secretario General” (más comúnmente conocidos como Grupos de Amigos) son un instrumento oficioso utilizado para incrementar la influencia del Secretario General y reforzar los recursos de las Naciones Unidas en los procesos de mediación y establecimiento de la paz recurriendo a la influencia diplomática, intelectual y financiera de personalidades interesadas.

³² El Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad cuenta con la asistencia de un oficial de asuntos políticos que presta servicios fuera del Departamento. La Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre prevención del genocidio también está fuera de la Secretaría y está integrada por dos funcionarios del cuadro orgánico y uno del cuadro de servicios generales.

el Fondo Monetario Internacional) y los gobiernos. En otros casos, el personal de la misión tiene que desempeñar varias funciones a la vez para poder seguir la marcha del proceso político, lo que en ocasiones genera gran tensión³³. Se ha señalado que, en las situaciones en las que los oficiales del sector funcionan de facto como personal de la misión, la carga de trabajo que tienen que afrontar durante los períodos de actividad más intensa es abrumadora, habida cuenta de que también tienen que atender a sus responsabilidades regionales³⁴. El hecho de que el personal carezca de las cualificaciones necesarias también puede tener una influencia negativa. En una de las misiones de los enviados, los funcionarios de las Naciones Unidas señalaron que la falta de expertos cualificados en mediación había contribuido a que la misión no alcanzara sus objetivos.

42. Si establecen asociaciones más productivas con el sistema de las Naciones Unidas, los enviados pueden incrementar significativamente su influencia y contribuir a que la Organización sea más coherente y esté más cohesionada. A pesar de la nota de orientación del Secretario General de fecha 30 de octubre de 2000 sobre las relaciones entre sus representantes, los coordinadores residentes y los coordinadores de asuntos humanitarios, la interacción entre los enviados y los correspondientes equipos de las Naciones Unidas en los países es escasa. Aunque es consciente de que las limitaciones de los mandatos de algunos organismos les impiden ocuparse de asuntos políticos, la OSSI entiende que la importancia que se otorga a la unidad de acción de las Naciones Unidas impulsa una mayor integración que permita aprovechar las ventajas comparativas de las distintas partes interesadas. Los equipos en los países tendrán la responsabilidad de ejecutar sus proyectos y programas sobre la base de los acuerdos que surjan de la mediación, ejecución que les resultará más fácil si participan en la etapa de las negociaciones.

43. El Asesor Especial sobre prevención del genocidio es un caso único de colaboración entre los enviados. El desempeño de su mandato exige un intercambio permanente de información y análisis con sus colaboradores de la Secretaría y la participación en varios de los foros normativos de ésta. Por definición, dado que su mandato es de carácter preventivo, su Oficina solicita información de otros órganos de las Naciones Unidas sobre las situaciones en las que podría producirse una escalada de violaciones de los derechos humanos antes de que esto suceda. Sin embargo, esas peticiones no suelen atenderse prioritariamente porque la Oficina está separada de la Secretaría tanto geográficamente como administrativamente y no hay ningún departamento que sea responsable de prestarle apoyo. Además, la información sólo se facilita previa petición de la Oficina dado que ésta no está incluida en los sistemas de difusión periódica de información de la Secretaría.

D. Los sistemas de gestión y otros sistemas de apoyo para los enviados son inadecuados y no garantizan la transparencia ni la rendición de cuentas

44. La proliferación de enviados que se ha registrado en los últimos diez años se refleja en el carácter específico de sus sistemas de apoyo, que dependen en gran medida de la persona de que se trate (véase el párrafo 54 del documento A/61/357).

³³ Según las entrevistas con personal del Departamento y de las misiones de los enviados, como consecuencia de la falta de personal, los funcionarios de las misiones políticas especiales llevan a cabo numerosas actividades además de las especificadas en la descripción de sus funciones.

³⁴ Uno de los oficiales señaló que, durante el período inicial tras el nombramiento del Enviado, tuvo que trabajar sistemáticamente hasta medianoche para prestarle apoyo logístico y sustantivo.

En parte, esa diversidad de estructuras de apoyo, que pueden no ser las más idóneas para alcanzar los objetivos de los enviados, obedece a la historia de las misiones y, en parte, refleja un modus operandi del Departamento que es de naturaleza reactiva y deja poco tiempo y pocas posibilidades para diseñar estrategias que permitan maximizar su eficacia, su gestión y su apoyo. De los 15 puestos adicionales solicitados por el Departamento para el bienio 2006-2007, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sólo recomendó la aprobación de seis puestos para reforzar la capacidad de mediación del Departamento y mejorar el apoyo sustantivo prestado a los enviados (véanse los párrafos 32 y 33 del documento A/60/7/Add.13 y Corr.1 y 2).

45. La Dependencia de Planificación de Políticas y la Oficina del Secretario General Adjunto están actualizando el Manual para oficiales del Departamento de Asuntos Políticos (de cuya existencia no tenía conocimiento ninguno de los oficiales del Departamento entrevistados y que no contiene directrices sobre apoyo o gestión de las misiones políticas especiales) (véase el párrafo 77 (recomendación 10) del documento A/61/357). En el proceso se celebrarán consultas con los oficiales. Aunque se trata de un hecho positivo, queda por ver si el proceso permite catalizar el diseño de estrategias y sistematizar los servicios de gestión y apoyo que se prestan a los enviados.

46. El Secretario General es el encargado de nombrar a los enviados. No se han establecido unos criterios públicos en los que se definan las competencias sobre cuya base se nombra a los enviados, lo que ha llevado a algunos Estados Miembros y funcionarios de las Naciones Unidas a considerar que el proceso de selección actual carece de transparencia (véanse los párrafos 100 y 101 del documento A/59/565). Como se señala en *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, varios de los enviados designados han afirmado desconocer los motivos por los que han sido elegidos³⁵, opinión confirmada también durante las entrevistas con los enviados ya en el cargo. Habida cuenta de la importancia internacional de los enviados, es posible que no sea adecuado utilizar un sistema de contratación convencional. Sin embargo, para garantizar su aceptación por todas las partes, es necesario un proceso transparente de nombramientos, en el que se determinen los conocimientos y la experiencia deseables para cada cargo antes de que el nombramiento se haga público. A pesar del apoyo de las Naciones Unidas a una representación más equitativa de las mujeres, incluido por lo que respecta al número de enviadas, nunca se ha nombrado a ninguna mujer para encabezar misiones de buenos oficios (véase el documento S/2005/636).

47. La inexistencia de un marco oficial de rendición de cuentas para los enviados, junto con la falta de coherencia en los sistemas de presentación de informes, entorpece las actividades de gestión. Los enviados tienen que responder ante el Secretario General y, a través de él, ante el Consejo de Seguridad, mientras que el Departamento es el responsable de su gestión y apoyo. Aunque el rango del Secretario General Adjunto del Departamento es equivalente al de la mayoría de los enviados, el personal directivo superior y los oficiales del Departamento tienen un rango inferior, lo que dificulta sus actividades de supervisión y gestión. Los enviados presentan directamente sus informes al Secretario General, y mantienen informado al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos

³⁵ Connie Peck, ed., *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, 2006.

(y, cuando procede, al Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Alto Comisionado para los Derechos Humanos). Sin embargo, el Departamento de Asuntos Políticos es el responsable de la gestión de los presupuestos de las misiones políticas especiales. La situación se complica aún más cuando el Secretario General tiene un conocimiento o un interés especiales acerca de una cuestión o región, lo que hace que la Oficina Ejecutiva del Secretario General sea la primera a la que recurran esas misiones de enviados, en lugar de acudir al oficial competente del Departamento de Asuntos Políticos. Ello ha dado lugar a unas pautas de gestión adaptadas a cada caso, en las que los distintos agentes/oficinas desempeñan diferentes funciones, y a que no se aplique un sistema de gestión coherente.

48. Los enviados presentan informes bianuales que se incorporan a los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad y asisten, cuando son requeridos para ello, a las reuniones pertinentes del Consejo. La falta de supervisión por parte del Departamento hace que los enviados tengan que interpretar sus propios mandatos. Cuando se han llevado a cabo exámenes de las misiones de los enviados, éstos han sido realizados por iniciativa del propio enviado³⁶. *El Departamento de Asuntos Políticos señala que, a través de los temas pertinentes del programa del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, los Estados Miembros tienen la oportunidad de opinar sobre la labor de la Secretaría, y sus opiniones están debidamente reflejadas en las resoluciones ... y otros medios.*

49. Como han pedido los Estados Miembros, actualmente en las solicitudes presupuestarias del Departamento se incluyen los objetivos, los logros previstos, los indicadores y los productos de cada misión política especial con el fin de justificar la asignación solicitada³⁷. Sin embargo, aunque esto supone un paso alentador hacia un marco basado en mayor medida en los resultados, los logros previstos y los indicadores no reflejan debidamente la realidad de las situaciones, y los productos no dependen del control directo del enviado ni del Departamento. Si bien la OSSI comprende la preocupación manifestada por el Departamento acerca de las dificultades que entraña evaluar los resultados y traducir los mandatos del Consejo de Seguridad en indicadores de resultados operacionales, una vez perfeccionado, el marco basado en los resultados permitiría llevar a cabo exámenes más sistemáticos y comparativos de las misiones de los enviados y documentar la experiencia adquirida y las mejores prácticas de manera que esa información sirva de base para futuras misiones.

50. El contenido y la amplitud de las reuniones informativas destinadas a los enviados que lleva a cabo el Departamento, en caso de celebrarse, dependen en gran medida del oficial encargado y de la iniciativa de los propios enviados³⁸. Aunque algunos enviados han manifestado su agradecimiento por el material informativo que les ha sido facilitado por los oficiales del Departamento, la inexistencia de unas directrices coherentes sobre información y el hecho de que no se celebren reuniones informativas periódicas supone una deficiencia evidente en el proceso de

³⁶ El Asesor Especial sobre prevención del genocidio encargó un examen tras el primer año de funcionamiento de la Oficina.

³⁷ Véanse el documento A/60/585/Add.1 y 2 y la declaración formulada el 21 de marzo de 2006 en nombre del Grupo de los 77 y de China por la Sra. Karen Lock, Misión Permanente de la República de Sudáfrica ante las Naciones Unidas, en relación con el tema 124 del programa ante la Quinta Comisión de la Asamblea General (A/C.5/60/SR.41).

³⁸ Connie Peck, ed., op. cit., págs. 36 a 43.

orientación inicial de los enviados. Según se ha indicado, la Secretaría y los enviados pueden tener concepciones muy distintas de los plazos previstos para el desempeño de sus funciones y, en ocasiones, los enviados no han sido informados en detalle hasta después de su nombramiento de los conflictos que se les ha encomendado tratar de solucionar³⁹. Habida cuenta de que es frecuente que se nombre a enviados que carecen de experiencia previa en el ámbito de las Naciones Unidas, en las reuniones informativas se debería abordar el funcionamiento de la Organización, incluidos los marcos normativos.

51. Las normas y procedimientos administrativos y presupuestarios vigentes, que no se diseñaron para prestar apoyo a las misiones de los enviados, obstaculizan y limitan la labor sustantiva. Cuando los enviados están participando activamente en las negociaciones, precisan más apoyo de las divisiones regionales y la Oficina Ejecutiva del Departamento. Para responder a los constantes cambios que se producen en la dinámica entre las partes, y aprovechar las nuevas oportunidades, las misiones necesitan un dinamismo administrativo que esté en consonancia con el dinamismo del personal de la misión. Se requieren unos sistemas y un personal que comprendan la necesidad de flexibilidad para poder tomar decisiones con rapidez y que estén suficientemente familiarizados con los procedimientos de las Naciones Unidas para poder agilizar los trámites⁴⁰.

52. En 2006, se creó en la Dependencia de Planificación de Políticas una Dependencia de Apoyo a la Mediación, como se preveía en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (véase el párrafo 103 del documento A/59/565). Esa Dependencia de Apoyo a la Mediación, que actualmente se financia con capital inicial aportado por los donantes, tiene por objetivo desarrollar la capacidad de los mediadores, tanto de las Naciones Unidas como ajenos a la Organización, proporcionándoles recursos mediante el establecimiento de una amplia base de información sobre mediación⁴¹. La Dependencia tiene previsto seguir desarrollando el sitio web *UN Peacemaker*, aunque, dadas las limitaciones de su capacidad, los progresos son lentos.

53. No existe un mecanismo general de gestión de la información que facilite el examen, la reunión y la difusión sistemática de información sobre las mejores prácticas y la experiencia adquirida, y que pueda servir de fondo de la memoria institucional para el Departamento y los futuros enviados. Además no existe una norma clara que requiera que los enviados que finalizan su mandato presenten un informe al concluir la misión, lo que también contribuiría a la memoria institucional⁴². Es necesario desarrollar sistemas para reunir información sobre la planificación de la gestión de las misiones de los enviados a fin de crear una base de información que sirva a los futuros enviados y a la Secretaría en general.

³⁹ Según se ha señalado, a un enviado se le informó de la situación sobre el terreno después de que hubiera aceptado el puesto, mientras visitaba al enviado anterior. Durante su cursillo de iniciación oficial lo único que se le facilitó fue un ejemplar de la carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad informándole del nombramiento.

⁴⁰ Un miembro del personal de la misión de un enviado señaló que, en ocasiones, transcurrían días hasta que se contestaba a las solicitudes de autorización para asuntos diversos que abarcaban desde el equipo de oficina hasta la reserva de vuelos urgentes.

⁴¹ Actualmente se están celebrando consultas regionales con miras a reunir los conocimientos de mediadores experimentados que mejor se adapten a las distintas regiones.

⁴² El personal del Departamento no está de acuerdo en que esos informes sean necesarios.

V. Conclusión

54. Aunque el contexto político influye en la eficacia de los grupos de expertos y los enviados, los Estados Miembros, los grupos de expertos, los enviados y el personal de la Secretaría coinciden en que, al atraer la atención internacional hacia las cuestiones comprendidas en sus mandatos, los grupos de expertos y los enviados desempeñan una función valiosa. Tal parece ser el caso incluso en situaciones en las que el cargo de enviado ha quedado vacante, al mantener cierto grado de presión internacional sobre las partes en conflicto. Como se señala en el *European Journal of International Law*: “Resulta significativo que la forma de actividad de establecimiento de la paz que menos injerencia supone, la más barata y la que, con frecuencia, tiene más éxito sea la intervención diplomática del Secretario General [y de sus enviados], especialmente cuando cuentan con el respaldo de la autoridad del Consejo de Seguridad y de sus miembros permanentes”⁴³.

55. A pesar de que, por lo general, es favorable, la presente evaluación pone de manifiesto esferas en las que el marco estratégico en el que operan los grupos de expertos y los enviados podría aclararse y en las que se podría incrementar el apoyo sustantivo y de gestión⁴⁴. Por consiguiente, la OSSI formula siete recomendaciones. *El Departamento de Asuntos Políticos señala que el informe debe ser más directo a la hora de justificar la solicitud de recursos adicionales, sin los cuales no se podrá aplicar ninguna de las recomendaciones.*

VI. Recomendaciones

Recomendación 1

56. El Departamento de Asuntos Políticos, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos y los expertos, debería seguir reforzando y documentando las normas metodológicas comunes y las directrices sobre presentación de informes destinadas a los grupos de expertos. El Departamento debería asegurarse de que todos los expertos y consultores entienden claramente los requisitos del debido proceso y las normas probatorias y son conscientes de que la Oficina de Asuntos Jurídicos puede prestarles apoyo mientras dure su mandato.

Recomendación 2

57. En colaboración con el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos debe asumir el liderazgo y la responsabilidad de aclarar las condiciones en las que se puede contratar a los expertos, tras llevar a cabo una evaluación sistemática del apoyo necesario para facilitar la ejecución de las actividades comprendidas en su mandato.

⁴³ Thomas M. Frank, “The Secretary-General’s Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture,” *The European Journal of International Law*, vol. 6, No. 3 (1995).

⁴⁴ Las conclusiones de la evaluación relativas a los enviados coinciden en gran medida con las conclusiones y recomendaciones de un documento oficioso, *Coordination and Response Division Support to Special Envoys*, preparado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. La Oficina está de acuerdo en que es necesario llevar a cabo un examen más amplio de la función y las obligaciones de los enviados para con el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

58. El Secretario General debería iniciar, conjuntamente con el Departamento de Asuntos Políticos, un examen estratégico del sistema de enviados a fin de cerciorarse de que, en el futuro, se recurre a los enviados de manera más estratégica y selectiva. La OSSI entiende que en el examen se deberían incluir las siguientes cuestiones: a) la gama de temas de los que podrían y deberían ocuparse de los enviados; b) una evaluación de su valor añadido; c) la aclaración de los motivos de su nombramiento; d) el establecimiento de objetivos claros; e) el desarrollo de un marco operacional y de rendición de cuentas claro; y f) el suministro de recursos humanos y financieros suficientes para prestarles apoyo.

Recomendación 4

59. Sobre la base de los resultados del examen al que se hace referencia en la recomendación 3, el Departamento de Asuntos Políticos, en consulta con los enviados, debería reforzar los sistemas vigentes de gestión y apoyo para hacerlos más coherentes. La OSSI considera que se deben abordar las siguientes cuestiones:

a) **Selección.** El Departamento debería desarrollar unos criterios basados en la competencia para el nombramiento de los enviados, en los que se tengan en cuenta las habilidades diplomáticas, las redes de contactos personales, el conocimiento del contexto, la sensibilidad cultural, el conocimiento de las normas y reglas pertinentes de las Naciones Unidas, y el grado de imparcialidad que les atribuyen las partes interesadas;

b) **Información.** Se deberían instituir reuniones informativas sistemáticas para los enviados, en las que se les ponga al tanto de las normas internacionales establecidas y aplicadas por las Naciones Unidas que les atañen;

c) **Apoyo sustantivo y administrativo.** El Departamento debería celebrar consultas con los antiguos enviados y con los actuales acerca del apoyo administrativo que requieren con el fin de comprender mejor sus necesidades y de establecer sistemas que permitan la máxima flexibilidad y la adopción de las decisiones oportunas. Se deberían evaluar los recursos que se precisan para satisfacer esas necesidades;

d) **Estructuras/procedimientos jerárquicos.** Es necesario aclarar y normalizar las estructuras y los procedimientos jerárquicos entre los enviados, la Oficina Ejecutiva del Secretario General y el Departamento;

e) **Rendición de cuentas.** Se deberían revisar y adaptar los logros previstos y los indicadores que el Departamento desarrolla para las misiones de los enviados a fin de reflejar más fielmente la realidad sobre el terreno, en particular por lo que respecta a las medidas que dependen del control de los enviados.

Recomendación 5

60. El Departamento de Asuntos Políticos, en consulta con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería estudiar la forma de mejorar la coordinación entre los grupos de expertos, los enviados, las misiones de mantenimiento de la paz y los equipos en los países, a fin de reforzar la labor de las Naciones Unidas sobre el terreno. Esas entidades deberían desarrollar directrices sobre la colaboración de los grupos de

expertos y los enviados con los organismos que desarrollan actividades sobre el terreno, y esas directrices se deberían incluir en las reuniones informativas destinadas a los grupos de expertos y los enviados.

Recomendación 6

61. El Departamento de Asuntos Políticos debería desarrollar sistemas de gestión de la información para reunir información y difundirla entre los grupos de expertos y los enviados y promover el aprendizaje y las mejores prácticas. Esos sistemas de información estarían a disposición de la Secretaría y, cuando procediese, de los Estados Miembros.

a) Para los grupos de expertos, el sistema se basaría en las bases de datos y los instrumentos de seguimiento existentes, además de en la actual propuesta de los Estados Miembros, y debería incluir protocolos para almacenar la información, acceder a ella y garantizar su seguridad.

b) Para los enviados, se deberían instituir reuniones informativas periódicas con el fin de recopilar información que permita completar la base de datos de la Dependencia de Apoyo a la Mediación existente. La información reunida se pondría en conocimiento de los nuevos enviados como parte de la información que reciben al asumir el cargo.

Recomendación 7

62. Como Organización que promueve los derechos de la mujer y la igualdad de género, las Naciones Unidas deben cumplir ese compromiso contratando a más mujeres para llevar a cabo actividades de alto nivel en materia de mediación y establecimiento de la paz:

a) **El Secretario General debería estudiar seriamente, aplicando un enfoque creativo y estratégico, la posibilidad de nombrar a mujeres como enviadas;**

b) **El Departamento de Asuntos Políticos debería hacer un esfuerzo decidido con miras a incrementar el número de mujeres en los grupos de expertos.**

(Firmado) Inga-Britt Ahlenius
Secretaria General Adjunta de
Servicios de Supervisión Interna