



Fortalecimiento de la protección de la población civil mediante las misiones políticas especiales de la Naciones Unidas

Por Julie Gregory

Septiembre de 2026

ACERCA DEL STIMSON CENTER

El Stimson Center promueve la seguridad internacional y la prosperidad compartida a través de la investigación aplicada, el análisis independiente, la interlocución a nivel mundial y la innovación en materia de políticas. Durante tres décadas, Stimson ha sido una voz destacada en la discusión de temas globales apremiantes. Fundado a finales de la Guerra Fría, el Stimson Center fue pionero en el desarrollo de medidas prácticas e innovadoras para promover la estabilidad y la seguridad en un mundo incierto. Hoy, en un momento en que los cambios en las dinámicas de poder y en la tecnología dan paso a una nueva era llena de desafíos, Stimson se mantiene a la vanguardia: incorpora nuevas voces, genera ideas y análisis innovadores y articula soluciones para promover la seguridad internacional, la prosperidad y la justicia.

Acerca de autora

Julie Gregory es analista de investigación del programa *Protecting Civilians and Human Security* (Protección de la población civil y seguridad humana) del Stimson Center.

Acerca del programa

La violencia contra la población civil y las violaciones de los derechos humanos contribuyen a perpetuar ciclos indisolubles de conflicto e inestabilidad: los daños causados a la población civil generan agravios que provocan la movilización y el reclutamiento de las personas afectadas, y esto, a su vez, da lugar a más violencia y a conflictos armados. El programa *Protecting Civilians and Human Security* (Protección de la población civil y seguridad humana) del Stimson es un socio fundamental dentro de un grupo de actores comprometidos, a nivel local e internacional, que trabajan para reducir la violencia contra la población civil en todo el mundo y fortalecer los derechos humanos de todas las personas.

Así, el programa se esfuerza por tender puentes entre las políticas y la práctica, prioriza la presencia en territorio e identifica los desafíos y las innovaciones en términos de protección a nivel local para comprender mejor la realidad del contexto. Posteriormente, trabajamos con los responsables de la formulación de políticas de los gobiernos y de las organizaciones internacionales para desarrollar enfoques que ayuden a los profesionales que trabajan en territorio a superar posibles obstáculos y a maximizar sus esfuerzos. Al combinar nuestro trabajo a nivel de políticas y en el territorio, logramos un efecto multiplicador al garantizar que las iniciativas de protección se sustentan en evidencia basada en la experiencia de campo.

Agradecimientos

La autora agradece a todas las personas que compartieron sus conocimientos y experiencia y, de este modo, contribuyeron a la elaboración de este documento, incluido el personal de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como en las misiones. La autora expresa un agradecimiento especial a Eugene Chen, Aditi Gorur, Charles T. Hunt y Lisa Sharland por sus comentarios sobre versiones anteriores del documento y a Juliet Weis por acompañar el documento a lo largo del proceso de publicación.

Todas las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de la autora

La elaboración de este documento fue posible gracias al generoso apoyo de Asuntos Globales de Canadá.



Cómo Citar esta Publicación

Julie Gregory, *Advancing the Protection of Civilians Through UN Special Political Missions* [Avances en la protección de la población civil mediante las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas], Stimson Center, septiembre de 2026, Washington, D.C., EE. UU.

Foto de portada: Carlos Ruiz Massieu (izquierda), ex Representante Especial del Secretario General y ex Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, visita el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Llano Grande, en Antioquia, en 2019, para seguir promoviendo la reincorporación y el desarrollo social de los excombatientes de las FARC-EP. Foto ONU/Elizabeth Yarce.

Fortalecimiento de la protección de la población civil mediante las misiones políticas especiales de la Naciones Unidas

Todas las operaciones de paz de la ONU cuentan con la capacidad de apoyar la protección de la población civil en situaciones de conflicto.

Por Julie Gregory

Las misiones políticas especiales de la ONU están capacitadas para contribuir significativamente, y, de hecho, así lo hacen, a alcanzar resultados en materia de protección civil en los espacios donde tienen presencia. No obstante, durante las últimas tres décadas, los debates entre los responsables de la formulación de políticas y los expertos en protección de la población civil se han centrado con frecuencia en el mantenimiento multidimensional de la paz. Este documento busca ampliar dicho debate mediante un análisis de las oportunidades y las dificultades que enfrentan las misiones políticas especiales para contribuir al fortalecimiento de las iniciativas de protección. Para tal fin, este documento presenta cómo las misiones políticas especiales tienen un impacto positivo en la seguridad y la protección de la población civil, así como las iniciativas que las Naciones Unidas podrían emprender para brindar mayor apoyo a estas misiones en sus esfuerzos por fortalecer la protección de la población civil.



Una vista amplia de la Sala del Consejo de Seguridad mientras James Swan (tercero desde la izquierda superior), ex Representante Especial Interino para Somalia y ex Jefe de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia, se dirige al Consejo de Seguridad en 2024 sobre la situación en Somalia. Foto ONU/Loey Felipe.

Índice

Resumen ejecutivo	4
Introducción.....	7
El papel de las misiones políticas especiales en la protección	13
Un marco de protección para las misiones políticas especiales	15
Protección mediante la colaboración y el diálogo	18
Contribución a la protección física.....	19
Protección mediante el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica.....	20
Desafíos en el avance de las iniciativas de protección	21
Ampliación del espectro de protección de las operaciones de paz de las Naciones Unidas	23
Conclusión	27
Notas finales	28

Resumen ejecutivo

Los mecanismos multilaterales destinados a la protección de la población civil en situación de conflicto están sometidos a presiones cada vez mayores. Las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) deben ahora enfrentarse a un sinfín de factores cambiantes, entre los cuales se incluyen la internacionalización del conflicto, el deterioro del cumplimiento del derecho internacional y de las normas internacionales, y una creciente preferencia por el uso de acciones cinéticas frente a soluciones diplomáticas.

Desde la ONU, los intereses políticos han afectado el funcionamiento y la eficacia del Consejo de Seguridad. Esto se evidenció en el 2025 con la implementación de iniciativas encaminadas a simplificar los mandatos de las operaciones de paz, el recorte de gastos operacionales y el avance en el cierre gradual de las misiones de la ONU que algunos Estados Miembros consideran que ya han cumplido su ciclo. Del mismo modo, la crisis de liquidez de la ONU y los posteriores recortes de financiación y de personal han reducido la presencia de personal, tanto civil como uniformado, en territorio, lo que ha limitado la capacidad operativa y las actividades programáticas de las operaciones de paz de la ONU.

Al analizar los esfuerzos del Consejo de Seguridad para proteger a la población civil atrapada en situaciones de conflicto, se observa una clara diferencia entre el enfoque definido para los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y el de las misiones políticas especiales de la ONU. Desde 1999, el Consejo ha establecido 16 operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos definidos para la protección de la población civil; sin embargo, durante ese mismo periodo, el Consejo solo ha incorporado disposiciones relativas a la protección en los mandatos de unas pocas misiones políticas especiales. Como resultado, el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (DPO), que presta apoyo a las misiones de mantenimiento de la paz, ha desarrollado un enfoque integral para la protección de la población civil. En cambio, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (DPPA), que brinda apoyo a las misiones políticas especiales, no cuenta con directrices formales sobre la protección de la población civil en sus misiones.

Para hacer frente a las crecientes amenazas que enfrenta la población civil en situaciones de conflicto armado, la ONU y sus Estados Miembros deberían explorar oportunidades para mejorar los resultados en materia de protección en todo el espectro de las operaciones de paz de la ONU. Si bien el debate sobre el rol de las operaciones de paz en la protección de la población civil se ha mantenido vigente durante varias décadas, este ha adquirido mayor urgencia dada la disminución de la disposición política y financiera para desplegar o mantener las operaciones de mantenimiento de la paz, a lo que se suma una menor voluntad política para intervenir en contextos en los que la población civil se encuentra amenazada.

Sin embargo, con mucha frecuencia, las misiones políticas especiales de la ONU se han quedado al margen de los debates entre responsables de la formulación de políticas y expertos en la protección de la población civil. Además, cabe resaltar que dichos debates han girado principalmente en torno a las operaciones de mantenimiento de la paz. A pesar de ello, algunas misiones políticas especiales han contado con mandatos con implicaciones directas para la protección de la población civil, incluidos el monitoreo y la presentación de informes sobre derechos humanos; la respuesta a las violaciones graves contra la niñez; la prevención y la respuesta a la violencia sexual en el marco del conflicto; y la facilitación o coordinación de la asistencia humanitaria.

Estudios recientes también destacan el papel que las misiones políticas especiales pueden desempeñar en la protección de la población civil. Por ejemplo, las misiones políticas especiales han contribuido a promover y mejorar los resultados relacionados con la protección mediante la facilitación del diálogo y la mediación; el diálogo entre contrapartes sobre el desarrollo de hostilidades; el monitoreo de acuerdos de cese al fuego; las gestiones de incidencia política de alto nivel; la construcción de capacidades y la asistencia técnica; y otros enfoques de protección no armada. Adicionalmente, la Agenda para la Protección de 2024 del Secretario General António Guterres formaliza la expectativa, frente a todas las entidades de la ONU, incluidas las misiones políticas especiales, y el trabajo que deben realizar para adoptar medidas que aborden cuestiones relacionadas con la protección y los derechos humanos.

Con miras a fortalecer la capacidad de las misiones políticas especiales de la ONU para contribuir a la protección de la población civil, tanto en el presente como en el futuro, este informe presenta las siguientes recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros de la ONU y a la Secretaría.

Estados Miembros:

- **Integrar el análisis de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales en los foros existentes para así facilitar una consideración más amplia de todo el espectro de las operaciones de paz de la ONU y su papel en la protección de la población civil**, incluidos la Cuarta Comisión de la Asamblea General, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34) y las reuniones ministeriales sobre el mantenimiento de la paz. Los Estados Miembros deben evaluar de manera continua las oportunidades para mejorar los resultados en materia de protección en los diferentes escenarios de las operaciones de paz, sin importar el tipo de misión, enfocando sus esfuerzos en la mejor manera de definir sus mandatos, dotar a las misiones de los recursos necesarios y adaptar su accionar a las realidades en continuo cambio que surjan en terreno.

Secretaría:

- **Emitir directrices por escrito sobre cómo las misiones políticas especiales pueden contribuir de la manera más efectiva a las iniciativas de protección**. Dichas directrices deben cubrir a cabalidad el espectro de las misiones políticas especiales y apoyar al personal de las misiones en la evaluación de las ventajas y capacidades comparativas de cada una, a fin de contribuir al fortalecimiento de las iniciativas de protección de la población civil.
- **Realizar un estudio para recopilar las buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la protección de la población civil por parte de las misiones políticas especiales**, reuniendo los análisis y hallazgos de misiones pasadas y actuales. Un estudio de este tipo podría contribuir al desarrollo de directrices institucionales para la protección de las misiones políticas especiales, así como orientar el enfoque de los Estados Miembros de la ONU al establecer estas misiones, definir sus mandatos y asignar los recursos necesarios en el futuro.
- **Establecer un centro conjunto de protección para las operaciones de paz de la ONU** que articule la labor entre el DPO y el DPPA, con el fin de facilitar un enfoque institucional orientado a la protección de la población civil que abarque todo el espectro de las operaciones de paz, incluidas las misiones políticas especiales. Dicho centro también podría contribuir a la formulación de políticas en materia de protección durante las transiciones de las operaciones de paz, así como a nuevos y emergentes modelos de este tipo que no se ajusten necesariamente

a las categorías actuales de la ONU en relación con las misiones de mantenimiento de la paz o las misiones políticas especiales.

- **Alentar a las operaciones de paz de la ONU cuyos mandatos no contengan disposiciones explícitas sobre protección a desarrollar un plan específico para cada misión destinado a implementar la Agenda para la Protección de la ONU.** Este plan debe establecer la metodología de evaluación y monitoreo de las amenazas contra la población civil, identificar prioridades en materia de protección, en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y los diferentes actores humanitarios, y, de ser posible, definir un plan de acción para promover la protección a nivel operativo y estratégico de cada una de las misiones.

Introducción

La población civil continúa enfrentando amenazas graves y generalizadas en contextos de conflicto, como lo demuestra el extraordinariamente elevado número de muertes de civiles registradas a nivel mundial.¹ Sin embargo, las Naciones Unidas (ONU) han tenido dificultades para responder al ritmo de expansión, al escalamiento y a la intensidad de los conflictos, así como a sus efectos sobre la población civil.² Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no ha desplegado ninguna nueva misión de mantenimiento de la paz con un mandato de protección de la población civil desde 2014.³ Existen múltiples factores que explican esta parálisis, entre ellos, las dificultades para obtener el consentimiento de las autoridades locales del país anfitrión,⁴ las diferencias en la voluntad política entre los miembros del Consejo, la limitada planificación de contingencia por parte de la Secretaría en contextos de riesgo⁵ y la persistente aversión al riesgo por parte de los países que aportan contingentes y fuerzas policiales (T/PCC) a las misiones, especialmente si estas se encuentran en contextos de disputa. Adicionalmente, algunos miembros del Consejo han promovido la reducción de los mandatos de operaciones de paz existentes, el recorte de los costos operativos y la reducción gradual de las misiones que consideran que ya han cumplido su ciclo, a pesar de las preocupaciones sobre la protección de la población civil. Para agravar aún más la situación, la ONU se encuentra bajo una presión considerable, pues enfrenta una grave crisis de liquidez y de financiación. Así, el bloqueo político y financiero ha provocado una respuesta multilateral tardía o insuficiente para proteger a la población civil, incluso en contextos tan diversos como Afganistán, Etiopía, Gaza, Haití, Myanmar, Sudán y Ucrania.

Sin embargo, la población civil espera que la ONU trabaje a favor de su protección.⁶ Como señala la Agenda para la Protección de la ONU, «la protección es la base de todo el trabajo de las Naciones Unidas».⁷ En consecuencia, toda presencia de la ONU contribuye a promover esfuerzos orientados a la protección de la población civil, sin que ello perjudique la responsabilidad de las autoridades locales del país anfitrión de protegerla. Sin importar el mandato de la misión, toda operación de paz de la ONU debe procurar contribuir a las iniciativas de protección.⁸ Este aspecto es particularmente importante en contextos de conflicto armado y en otros en los que la población civil se ve expuesta a la violencia indiscriminada o selectiva. Sin embargo, a lo largo de los años, la atención se ha centrado principalmente en las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz como una herramienta que ha fortalecido la protección de la población civil.

Aunque las operaciones de mantenimiento de la paz continúan siendo un instrumento esencial para la protección de la población civil, las amenazas que enfrentan son mucho más generalizadas que los pocos contextos en los que operan dichas misiones.⁹ Un número considerable de misiones políticas especiales de la ONU también opera en contextos o centra sus operaciones en los que la violencia armada o selectiva amenaza la seguridad y la integridad de la población civil, como es el caso de Afganistán, Colombia, la región de los Grandes Lagos, Haití, el Líbano, Libia, Myanmar, el Territorio Palestino Ocupado, el Sudán y Yemen. Sin embargo, continúan existiendo diferencias de opinión importantes entre los Estados Miembros de la ONU, la Secretaría y los expertos y académicos especializados en operaciones de paz respecto a si las misiones políticas especiales deberían intervenir en actividades relacionadas con la protección de la población civil en respuesta a la ausencia de personal armado y, en caso de que así sea, de qué manera debería realizarse dicha intervención. Esta diferencia de opiniones se refuerza por la falta de un entendimiento común sobre cómo las misiones políticas especiales pueden, y, de hecho, crean, un impacto en la protección de la población civil, incluso a través de su labor política.¹⁰ Por ejemplo, un número de misiones políticas especiales interactúa con las partes respecto a temas relacionados con la forma en que se llevan a cabo las hostilidades; el apoyo de iniciativas de diálogo e iniciativas de mediación centradas en la prevención o la

resolución del conflicto; el monitoreo y la presentación de informes sobre derechos humanos; el apoyo a la prestación o coordinación de asistencia humanitaria; o la respuesta a cuestiones relacionadas con la niñez y el conflicto armado y la violencia sexual en el marco del conflicto.¹¹ Por ello, es necesario ir más allá de la protección armada, considerar y evaluar las distintas formas en que las misiones políticas especiales pueden contribuir, en la práctica, a la protección de la población civil. Esto resulta especialmente pertinente en aquellos contextos en los que se han establecido las misiones políticas especiales tras la salida de una misión de mantenimiento de la paz con mandato de protección de la población civil, en los que persistan las amenazas a esa población civil, tal como ocurrió en Haití y Sudán.



La Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, Amina Mohammed (derecha), se reúne con Rosemary DiCarlo, Secretaria General Adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA), en 2026. Foto ONU/Loey Felipe.

En consecuencia, este informe examina las contribuciones y las limitaciones que enfrentan las misiones políticas especiales para fortalecer la protección de la población civil, incluso en contextos de conflicto armado y violencia organizada. Es importante aclarar que terminológicamente, la expresión «protección de la población civil» suele asociarse al mandato de protección de población civil que acogen las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU; sin embargo, dicho término se usa a lo largo de este documento en un sentido más amplio, para hacer referencia a los resultados en materia de protección a la población civil en general, salvo cuando se indique expresamente o se aborde en relación con las misiones de mantenimiento de la paz. Este documento se enfoca específicamente en las misiones políticas especiales con mandatos relativos a países concretos, entre ellas las misiones políticas especiales de mayor cobertura y los Enviados Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas. En caso de considerarse pertinente, se señalarán los análisis y hallazgos de las investigaciones del Stimson Center sobre la relación entre la protección de la población civil y las misiones políticas especiales de la ONU.¹²

El alcance de este documento es limitado, dado que no abarca el trabajo de los equipos de monitoreo de las sanciones, de los paneles o grupos de expertos, ni de las oficinas regionales de la ONU, que también se

clasifican como misiones políticas especiales dentro del sistema de clasificación de las Naciones Unidas. Sin embargo, la omisión de estas entidades en el presente documento no debe interpretarse como que dichas entidades no contribuyan ni podrían contribuir de manera significativa a los objetivos en materia de protección. Por el contrario, el impacto de estas entidades en la protección de la población civil debería considerarse un punto de partida para estudios posteriores.

¿QUÉ HA SIGNIFICADO HISTÓRICAMENTE LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL EN EL CONTEXTO DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS?

El Consejo de Seguridad abordó por primera vez, en 1999, «la protección de la población civil en los conflictos armados» mediante una resolución,¹³ en la que se articuló su conexión con la paz y la seguridad internacionales; además, esta resolución sentó las bases de lo que llegaría a convertirse en un componente central de la agenda del Consejo. Como resultado de las lecciones aprendidas de las atrocidades masivas cometidas en los genocidios de Ruanda y Srebrenica a mediados de la década de 1990, el Consejo estableció por primera vez una operación de mantenimiento de la paz de la ONU en 1999. Esta misión contó con un mandato de protección de la población civil y, posteriormente, fue desplegada en Sierra Leona. En los años siguientes, el Consejo desplegó otras 15 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU con sus respectivos mandatos de protección de la población civil en diversos contextos de África, el Caribe y Oriente Medio.¹⁴

Un componente fundamental de la protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU es la autorización para utilizar «todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza letal, para proteger a la población civil que se encuentre bajo amenaza o riesgo inminente de violencia física».¹⁵ En 2010, el entonces denominado Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DPKO) consolidó un concepto operativo para la protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz,¹⁶ en respuesta directa a una solicitud del Consejo de Seguridad.¹⁷ Este concepto estableció un enfoque en torno a la protección de la población civil en tres niveles: 1) «Protección mediante el diálogo y la colaboración» (p. ej., protección mediante la colaboración con actores armados y autoridades del país anfitrión, la mediación y la resolución de conflictos, y el monitoreo y presentación de informes sobre derechos humanos); 2) «provisión de protección física» (p. ej., protección mediante la disuasión, la facilitación del desplazamiento seguro de civiles en situación de riesgo y el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza cuando sea necesario); y 3) «establecimiento de un entorno protector» (p. ej., protección mediante el fortalecimiento de capacidades, el apoyo a la reforma del sector de la seguridad y el fortalecimiento del estado de derecho). Dentro de esta conceptualización, la protección de la población civil se considera una responsabilidad transversal a lo largo de la misión, que incluye a la población civil, militar y de policía. Este concepto se incorporó a la política oficial del DPKO sobre la protección de la población civil, publicada por primera vez en 2015.¹⁸ El desarrollo de actividades de capacitación y orientadoras, incluido el *Manual sobre la protección de la población civil en las operaciones de*

mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook) de 2020, continúa siendo una fuente de apoyo para el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en la implementación de los mandatos de protección de la población civil.

En cambio, rara vez, el Consejo de Seguridad ha incluido disposiciones relativas a la protección en los mandatos de las misiones políticas especiales, debido principalmente a las diferencias de opinión sobre la manera en que las misiones no armadas pueden contribuir de forma significativa al logro de resultados en materia de protección sin crear expectativas poco realistas. Sin embargo, existen varias excepciones relevantes a esta tendencia en la definición de los mandatos. Antes de la toma del poder por los talibanes en 2021, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) tuvo encomendado, entre 2007 y 2021, el «monitoreo de la situación de los civiles en los conflictos armados», lo que llevó a que la misión elaborara y difundiera públicamente informes sobre la protección de la población civil y la evolución de la situación en Afganistán.¹⁹ A esta labor de monitoreo y presentación de informes, que actualmente continúa en virtud del mandato de «monitorear, informar y realizar labores de incidencia en relación con la situación de la población civil»,²⁰ se le atribuye haber generado un espacio de gran valor para la colaboración de la misión en el país y haber contribuido a fortalecer su credibilidad e imparcialidad.²¹



La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) presentó su Informe Anual de 2015 sobre la Protección de Civiles en Conflictos Armados en una conferencia de prensa en Kabul. La Directora de Derechos Humanos de la UNAMA, Danielle Bell, habló durante la conferencia de prensa en 2016. Foto ONU/Fardin Waezi.

Otras misiones políticas especiales de la ONU, como las desplegadas en Somalia ²² y Sudán, han recibido el mandato directo de apoyar a las autoridades del país anfitrión en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger a la población civil. La antigua Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en Sudán (UNITAMS), que sucedió a la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), tenía un mandato bastante ambicioso y detallado que instaba a la misión a «prestar asistencia para la consolidación de la paz, la protección de los civiles y el estado de derecho, particularmente en Darfur y las «dos zonas»». ²³ Sin embargo, dada la incertidumbre sobre lo que implicaba la «protección de la población civil» en el contexto de una misión política especial, ²⁴ la UNITAMS enfrentó importantes dificultades desde el inicio.

La Agenda para la Protección, publicada a comienzos de 2024 por el Secretario General António Guterres, reafirma la base normativa para que todas las operaciones de paz contribuyan al logro de resultados en materia de protección. Según esta Agenda, «la protección se aplica siempre, en todo momento y en todos los contextos». ²⁵ Desde un enfoque basado en los derechos humanos, la Agenda entiende la protección de la población civil como «acciones específicas a través de las cuales aquellas personas que de otro modo estarían en situación de riesgo o de vulneración de sus derechos pueden ejercerlos plenamente». ²⁶ La Agenda para la Protección da continuidad a *Los Derechos Humanos Primero*, una iniciativa impulsada por el Secretario General Ban Ki-moon. En esta se hizo un llamado a emprender un esfuerzo en todo el sistema de la ONU para priorizar la prevención de violaciones de los derechos humanos a gran escala o que pusieran en peligro la vida. ²⁷ Sin embargo, al contener una única referencia a las misiones políticas especiales y apenas unas pocas a las operaciones de mantenimiento de la paz, la Agenda, por sí sola, carece del grado de especificidad necesario para fundamentar y orientar la labor del personal de la ONU que presta servicios en misiones políticas especiales y operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente cuando el mandato de una misión no contiene disposiciones que aborden la protección.



Estudiantes de la Universidad de Trípoli, Libia, asisten a un primer taller de derechos humanos en 2011, organizado por la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) para conmemorar el aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948. Foto ONU/Iason Fooounten.

El papel de las misiones políticas especiales en la protección

Desde hace años se vienen adelantando debates e iniciativas de reforma encaminados a utilizar todo el espectro de las operaciones de paz de la ONU para prevenir, gestionar y resolver eficazmente los conflictos. En 2015, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (HIPPO) hizo un llamado especial para considerar un «espectro completo» de las operaciones de paz, que incluyera tanto las operaciones de mantenimiento de la paz como las misiones políticas especiales, para responder a las amenazas internacionales a la paz y la seguridad. Sin embargo, la posterior reestructuración de 2019, que impactó directamente el pilar de paz y seguridad de la Secretaría, produjo más cambios teóricos que prácticos, dado que ambos departamentos mantuvieron en gran medida la división del trabajo ya existente entre sí. Por ejemplo, las oficinas regionales, que están pensadas para prestar apoyo conjunto a ambos departamentos, siguen dependiendo ya sea del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA) o del Departamento de Operaciones de Paz (DPO).²⁸ No obstante, en los últimos años han vuelto a cobrar protagonismo los debates en torno a la adopción de un enfoque que abarque todo el espectro de las operaciones de paz y sus posibles implicaciones para el futuro de estas operaciones, a medida que ha disminuido la disposición política y financiera para desplegar nuevas operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Además, la Agenda para la Protección de la ONU refuerza el fundamento normativo establecido por la iniciativa *Los Derechos Humanos Primero*, según la cual todas las operaciones de paz de la ONU, independientemente de que sus mandatos incluyan o no disposiciones relativas a la protección, deben priorizar la protección en sus labores. A continuación, se exploran las diversas formas en que las misiones políticas especiales pueden contribuir, en la práctica, a la protección de la población civil, así como los principales desafíos que pueden limitar su impacto en dicha protección.

¿QUÉ DISTINGUE A LAS MISIONES POLÍTICAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ?

En la década de 1990, el término «misión política especial» surgió como una forma sencilla de referirse a las operaciones de paz de las Naciones Unidas que servía para distinguirse de las operaciones de mantenimiento de la paz.²⁹ Esto contribuyó al desarrollo de un sistema binario para clasificar las operaciones de paz de la ONU, según el cual, si una misión no es una operación

de mantenimiento de la paz, suele clasificarse como una misión política especial, salvo las operaciones de imposición de la paz.

Como su nombre lo sugiere, a las misiones políticas especiales se les suele encomendar la tarea de contribuir al logro de un objetivo político; esta es una característica que comparten con las operaciones de mantenimiento de la paz, como prevenir o resolver conflictos, apoyar la implementación de acuerdos de paz o de transiciones políticas y participar en actividades de construcción de paz y de asistencia electoral. Al igual que las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales también varían considerablemente en tamaño, alcance y funciones. Las misiones políticas especiales incluyen enviados especiales y personales, asesores especiales y otros representantes del Secretario General (Grupo temático I); equipos de vigilancia de la aplicación de las sanciones, paneles o grupos de expertos y otros mecanismos (Grupo temático II); y oficinas regionales y otras misiones con un mandato para un país específico (Grupo temático III).³⁰

Las misiones políticas especiales se caracterizan, en particular, por su carácter civil y operan sin capacidades armadas, aunque algunas cuentan con unidades de guardia con fines de autoprotección. En cambio, siete de las 11 operaciones de mantenimiento de la paz vigentes cuentan con personal uniformado armado que trabaja de manera articulada con personal civil.³¹ Sin embargo, tanto las operaciones de mantenimiento de la paz como las misiones políticas especiales también incluyen personal militar y de policía no armado, o personal con experiencia relevante en esos contextos, que desempeña funciones de asesoramiento, fortalecimiento de capacidades, observación o monitoreo del cese al fuego.

Una de las principales diferencias entre estas dos grandes categorías de operaciones de paz es que algunas operaciones de mantenimiento de la paz, específicamente las desplegadas en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, la zona de Abyei y el Líbano, están autorizadas a recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza, contemplando incluso la fuerza letal cuando sea necesario, para la implementación de su mandato. En virtud del mandato de protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz, estas misiones están facultadas para utilizar la fuerza cuando sea necesario «para prevenir, disuadir o responder a las amenazas de violencia física contra la población civil».³² Por el contrario, las misiones políticas especiales no pueden recurrir al uso de la fuerza.

Más allá de la protección armada, las operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos de protección de la población civil también deben llevar a cabo actividades de «protección mediante el diálogo y la colaboración» y de «establecimiento de un entorno protector», en las que participa tanto el personal civil como el uniformado, de conformidad con la política del DPO respecto a La protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (*The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*).³³ Además, en el marco del concepto de protección física, se alienta al personal civil y uniformado a utilizar «enfoques de protección no armada» cuando resulte apropiado, los cuales abarcan todas las actividades de protección distintas de aquellas que implican el empleo de medios cinéticos, así como la amenaza o el uso de la fuerza.³⁴ En cambio, dado que en los mandatos de pocas misiones políticas

especiales se han incorporado disposiciones explícitas relativas a la protección, el DPPA aún no ha desarrollado directrices para las misiones políticas especiales sobre la protección de la población civil.

Además de las diferencias en materia de políticas, el enfoque de la ONU respecto del apoyo prestado a las operaciones de mantenimiento de la paz y a las misiones políticas especiales es otro aspecto que las mantiene estructuralmente separadas dentro de la Secretaría. Esto influye en la manera en que los Estados Miembros las perciben y utilizan. Entre las principales distinciones burocráticas que existen actualmente entre las misiones políticas especiales y las operaciones de mantenimiento de la paz,³⁵ y que responden más a precedentes que a una necesidad, se encuentran las siguientes:

- **Financiación:** Las misiones políticas especiales se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, mientras que las operaciones de mantenimiento de la paz se financian mediante cuotas separadas para el mantenimiento de la paz;
- **Asignación del departamento responsable:** Actualmente, el DPPA ejerce la función principal frente a todas las misiones políticas especiales, mientras que el DPO la ejerce respecto de todas las operaciones de mantenimiento de la paz;³⁶ y
- **Participación de los Estados Miembros:** Los debates de los Estados Miembros sobre las misiones políticas especiales y las operaciones de mantenimiento de la paz suelen mantenerse separados. Por ejemplo, la Cuarta Comisión de la Asamblea General mantiene por separado los programas del «Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos» y del «Examen amplio de las misiones políticas especiales». Adicionalmente, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34) no incluye las misiones políticas especiales en sus deliberaciones.

Un Marco de Protección para las Misiones Políticas Especiales

Las misiones políticas especiales deberían contar con el apoyo suficiente para promover la protección de la población civil. Actualmente, varias misiones políticas especiales operan o se enfocan en contextos en los que la violencia armada amenaza activamente la seguridad e integridad de la población civil. Sin embargo, sin lineamientos estratégicos de la Sede de las Naciones Unidas, es posible que los responsables de alto cargo de las misiones políticas especiales no sean conscientes de que cuentan con la autoridad para promover la protección, o que no se sientan llamados a darle prioridad cuando el mandato de una misión no incluya disposiciones explícitas sobre la protección.

Las misiones políticas especiales también han sido seleccionadas como el instrumento preferido para dar continuidad a la labor de la ONU cuando una operación de mantenimiento de la paz con un mandato de protección de la población civil se encuentra en proceso de retirada del país, como ocurrió en Burundi, Sierra Leona, Haití y Sudán. En ese sentido, las misiones políticas deberían estar preparadas y equipadas para participar en la protección de la población civil, ya que las amenazas a su protección suelen continuar latentes aun cuando se hayan firmado oficialmente acuerdos de paz. No obstante, existe una preocupación legítima al considerar el papel de las misiones políticas especiales y su relación con la protección de la población civil,

en la medida en que estas puedan generar expectativas excesivas entre los Estados Miembros de la ONU, los Estados anfitriones y la población civil. Aspecto que incluso podría crear condiciones propicias para el fracaso de las misiones. Por esta razón, cobra aún más importancia contar con lineamientos claros sobre cómo las misiones políticas especiales pueden contribuir de manera realista a lograr avances en materia de protección, sin que se les asignen tareas excesivas, así como contar con una mejor comprensión de los obstáculos que pueden surgir en el ejercicio de dicha protección.

Las actividades que llevan a cabo las misiones políticas especiales e inciden en la protección de la población civil están comprendidas en el concepto operacional formulado en la política de *la protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (*The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*) del DPO. Este concepto ofrece un marco útil que presenta las múltiples formas en que las operaciones de paz pueden contribuir de manera significativa a la protección de la población civil, tanto con capacidades armadas como sin ellas. Las actividades que llevan a cabo las misiones políticas especiales y que generan resultados en materia de protección se dividen en tres grupos principales: 1) protección mediante la colaboración y el diálogo; 2) contribución a la protección física; y 3) protección mediante el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica. Sin embargo, las misiones políticas especiales tienen una capacidad considerablemente menor que las operaciones de mantenimiento de la paz para brindar protección física a la población civil, debido a su carácter no armado. Adicionalmente, las misiones políticas especiales no deberían considerarse un sustituto de las sólidas capacidades de las operaciones de mantenimiento de la paz, sino más bien una herramienta adicional que contribuya al logro de los objetivos de protección. La siguiente tabla y las secciones que siguen detallan las tareas que las misiones políticas especiales podrían desempeñar para promover las distintas modalidades de protección, así como las consideraciones que pueden limitar sus efectos de protección en la práctica.



Volker Perthes, ex Representante Especial del Secretario General para Sudán y ex Jefe de la Misión Integrada de las Naciones Unidas para la Asistencia en la Transición en Sudán (UNITAMS), informa a los periodistas tras la reunión del Consejo de Seguridad sobre Sudán y Sudán del Sur en 2023. Foto ONU/Manuel Elías.

Tipo de protección	Ejemplos de tareas	Consideraciones del impacto en la protección a la población civil
Protección mediante la colaboración y el diálogo	Puede incluir, entre otras actividades, la facilitación del diálogo; la mediación; el monitoreo del alto el fuego; el seguimiento de las bajas de civiles; la vigilancia y la presentación de informes sobre derechos humanos; las gestiones de incidencia política tanto de alto nivel como de trabajo; otras actividades de buenos oficios; e iniciativas de reducción de la violencia comunitaria.	Todas las misiones políticas especiales pueden contribuir a la protección de los civiles mediante el ejercicio de los buenos oficios, incluso si sus mandatos no incluyen disposiciones al respecto. Sin embargo, es probable que los efectos en materia de protección dependan de la integración de consideraciones relativas a la protección en la estrategia política de la misión; de la receptividad de las autoridades del país anfitrión y de los grupos armados no estatales a entablar un diálogo sobre temas de protección; y del respaldo diplomático de actores externos (por ejemplo, miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, países donantes, organizaciones regionales y Estados vecinos).
Contribución a la protección física	Puede incluir, entre otras actividades, el apoyo a mecanismos de alerta temprana; el acompañamiento físico; la facilitación de paso seguro o refugio; y la protección mediante la presencia (por ejemplo, utilizando la presencia como método de disuasión, como en el caso de la observación electoral; apoyando los procesos de desarme, desmovilización y reintegración; y a través de otras tareas encomendadas a nivel local).	Es probable que el impact ³⁷ o de las misiones políticas especiales en términos de protección dependa de la presencia y la labor de la misión a nivel local, de la cooperación de las autoridades del país anfitrión y de la evaluación, la planificación y la asignación de recursos por parte de la misión (por ejemplo, para el acompañamiento físico o la facilitación de paso seguro).

Tipo de protección	Ejemplos de tareas	Consideraciones del impacto en la protección a la población civil
Protección mediante el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica	Puede incluir, entre otras actividades, el apoyo al fortalecimiento de capacidades en materia de derechos humanos con instituciones nacionales y la sociedad civil; la reforma del sector de la seguridad; la justicia y el estado de derecho; la asistencia policial; los mecanismos de rendición de cuentas gubernamentales; y la autoprotección y las actividades de incidencia de la población civil.	Es probable que el impacto de las misiones políticas especiales en materia de protección dependa del mandato, la evaluación y la planificación de la misión, de su capacidad y dotación de recursos, así como de la cooperación de las autoridades del país anfitrión y/o de la población local.

PROTECCIÓN MEDIANTE LA COLABORACIÓN Y EL DIÁLOGO

En primer lugar, las misiones políticas especiales pueden fortalecer los resultados en materia de protección mediante la **interlocución diplomática** en torno a la protección de la población civil. Por ejemplo, al facilitar conversaciones bilaterales o multilaterales con las partes y al incorporar el debate sobre cuestiones de protección y asuntos humanitarios, se puede contribuir a reducir las tensiones y mejorar el clima para las conversaciones entre las partes en conflicto, al permitir identificar puntos de encuentro y medidas de construcción de confianza relacionadas con estos aspectos. Por ejemplo, en el contexto de Libia, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) procura generar puntos de encuentro entre los actores del sector de la seguridad mediante la organización de talleres sobre la protección de la población civil y la reducción de la violencia comunitaria.³⁸ Además, abordar cuestiones de protección puede ayudar a las partes a preservar su imagen o a generar confianza entre la población civil, especialmente cuando los resultados de las conversaciones se ponen a disposición del público.³⁹

Por otro lado, las misiones políticas especiales pueden plantear preocupaciones y necesidades relacionadas con la protección de la población civil mediante actividades de **incidencia** y la **interlocución con las poblaciones afectadas por el conflicto**. En Siria, la Oficina del Enviado Especial del Secretario General de la ONU para Siria apoyó el diálogo y las actividades de incidencia en materia humanitaria a través de su Grupo de Tareas Humanitarias, que operó entre 2016 y 2024.⁴⁰ Al reunir a representantes de los Estados Miembros de la ONU, de entidades de la ONU y de organizaciones humanitarias, el Grupo de Tareas proporcionó un foro para identificar y explorar posibles soluciones a las violaciones del alto el fuego y a las denegaciones de acceso humanitario, entre otras cuestiones. La interlocución de la Sede con expertos de la sociedad civil a través de la Sala de Apoyo a la Sociedad Civil también reforzó su labor de convocatoria e incidencia, al posicionar a la Sede como interlocutor creíble para las poblaciones civiles afectadas en campo.

Esto le permitió a la Sede recopilar información crucial sobre la evolución de la situación que enfrentaba la población civil y, posteriormente, canalizarla al Grupo de Tareas Humanitarias para que se adoptaran las medidas necesarias.⁴¹

Las misiones políticas especiales también pueden contribuir a la protección al **facilitar y apoyar el diálogo a nivel local**. En Colombia, la Misión de Verificación de la ONU ha trabajado a nivel nacional y local para reducir la violencia contra la población civil mediante el acompañamiento de los esfuerzos de diálogo entre el Gobierno y determinados grupos armados. A manera de ejemplo, en la ciudad portuaria de Buenaventura, en la costa del Pacífico colombiano, el apoyo de la Misión al proceso de diálogo urbano sociojurídico contribuyó a una serie de medidas de reducción de la violencia adoptadas por las dos bandas criminales que mantienen el control de facto de la ciudad, lo que dio lugar a una reducción significativa de los homicidios, las extorsiones contra la población civil y los hurtos en 2024.⁴² Por otro lado, en Sudán, la creación de Comités de Protección de la Población Civil por parte de la UNITAMS en cada uno de los cinco estados de Darfur ofrecía la posibilidad de llevar las iniciativas de protección al ámbito local y de proporcionar un foro de diálogo entre funcionarios del gobierno local y de seguridad, la sociedad civil y las poblaciones afectadas por el conflicto. Este es un modelo que podría haber generado resultados positivos en materia de protección si la guerra no hubiera impedido que siguiera desarrollándose.⁴³

Adicionalmente, las misiones políticas especiales pueden realizar **labores de monitoreo del cese al fuego**, facilitando una comunicación constructiva entre las partes en conflicto y contribuyendo a reforzar su compromiso de poner fin a los enfrentamientos. En Sudán, el «Comité Permanente de Alto el Fuego de Darfur», dirigido por la UNITAMS, constituyó el único foro en el que las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF) y las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF), junto con los demás signatarios del Acuerdo de Paz de Juba de 2020, continuaron reuniéndose y dialogando tras el inicio de la guerra en abril de 2023, lo que demuestra la capacidad de convocatoria de la ONU. En este sentido, la Presidencia del Comité del Cese al Fuego de la UNITAMS logró disminuir las tensiones en varias situaciones; entre ellas, mediante el ejercicio de buenos oficios, logró impedir el avance de las RSF hacia El Fasher mientras el mecanismo de alto el fuego permanecía vigente.⁴⁴ Además, en Colombia, el apoyo de la Misión de Verificación de la ONU al monitoreo del alto el fuego entre 2023 y 2025 contribuyó a evitar enfrentamientos armados entre las Fuerzas Armadas de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y entre el Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF) y el ELN, respectivamente, así como a reducir los ataques contra la infraestructura civil crítica y a coordinar respuestas a cuestiones humanitarias.⁴⁵

CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN FÍSICA

En segundo lugar, las misiones políticas especiales pueden contribuir a la seguridad física de la población civil. Por ejemplo, las misiones políticas especiales pueden recurrir a la interlocución con la población civil para apoyar las **iniciativas de alerta temprana** orientadas a la adopción de medidas preventivas. Así, por ejemplo, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia aprovecha su presencia estratégica y su buena reputación en todo el país para facilitar la comunicación entre las poblaciones civiles locales y las entidades gubernamentales, incluso en zonas con presencia estatal escasa o inexistente. Cuando la población civil señala preocupaciones legítimas en materia de protección y asistencia humanitaria, la Misión de Verificación las remite a las autoridades gubernamentales competentes para orientar sus esfuerzos hacia la protección de las poblaciones vulnerables.⁴⁶

También vale la pena recordar que las misiones políticas especiales pueden utilizar su **presencia física como elemento disuasorio** frente a los daños causados a la población civil. Ya sea mediante el establecimiento de una oficina permanente o temporal en lugares propensos al conflicto, la realización de visitas de campo a zonas afectadas por el conflicto o el acompañamiento presencial a civiles amenazados. Así, las misiones pueden tener un impacto positivo en la seguridad de la población civil. En el caso de Colombia, las autoridades gubernamentales y los actores de la sociedad civil señalaron que la presencia de personal de la ONU propiciaba un mejor comportamiento por parte de los grupos armados, ya que estos percibían que sus acciones estaban bajo observación internacional.⁴⁷ En palabras de un miembro del personal de la Misión, «a veces los malos se comportan un poco mejor cuando aparecen los vehículos blancos y los chalecos azules».⁴⁸

Las misiones políticas especiales también pueden estar en condiciones de apoyar la evacuación y la **reubicación de civiles en situación de riesgo**, según los recursos disponibles de la misión. Por ejemplo, en casos excepcionales, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia ha facilitado la reubicación de emergencia de excombatientes de las FARC-EP, líderes sociales y defensores de los derechos humanos ante amenazas inminentes de violencia, en coordinación con el Gobierno colombiano, incluso mediante el uso de helicópteros de la propia Misión.⁴⁹

PROTECCIÓN MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

En tercer lugar, las misiones políticas especiales pueden promover la protección de la población civil mediante el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica a las autoridades del país anfitrión y a las poblaciones afectadas por el conflicto, por ejemplo, mediante el **desarrollo de actividades de capacitación**. Por ejemplo, en el contexto de Haití, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) han colaborado para impartir actividades de capacitación a la Policía Nacional de Haití, entre ellas, recientemente, capacitaciones sobre el abordaje de la violencia sexual, así como sobre los derechos humanos y el uso de la fuerza.⁵⁰ Adicionalmente, a lo largo de 2025, la BINUH brindó capacitación y acompañamiento a defensores de los derechos humanos, líderes de la sociedad civil e instituciones de derechos humanos para fortalecer su capacidad para monitorear, documentar, investigar y abordar las violaciones de los derechos humanos, incluidas las relacionadas con la violencia de género.⁵¹

Las misiones políticas especiales también pueden contribuir al fortalecimiento de capacidades y a las actividades de incidencia mediante el **monitoreo, la sensibilización y la documentación de los abusos contra los derechos humanos**. Como ejemplo, antes de la toma del poder por los talibanes en 2021, las investigaciones muestran que el monitoreo y la presentación de informes humanitarios de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) ayudaron a las autoridades gubernamentales afganas a comprender con mayor precisión los abusos perpetrados contra la población civil por las fuerzas de seguridad afganas y por las fuerzas de la Coalición. Esto permitió a funcionarios militares y policiales identificar y corregir informes inexactos sobre bajas civiles y, de este modo, fortalecer la supervisión interna del Gobierno.⁵² De manera adicional, se ha documentado ampliamente que la presentación sistemática y metodológicamente rigurosa de informes sobre abusos contra los derechos humanos refuerza la percepción de imparcialidad y credibilidad de las misiones, tanto entre las partes en conflicto como entre la población civil, como ha sido el caso en Afganistán y Libia.⁵³ Si bien las actividades en materia de derechos humanos pueden servir como elemento disuasorio frente a futuros abusos, también pueden facilitar el acceso de la misión al trabajo colaborativo con diversas partes y permitirle trabajar en otros aspectos de su mandato.⁵⁴

Además, las misiones políticas especiales pueden colaborar con las autoridades gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil para fortalecer la capacidad de estas entidades para monitorear y reforzar los estándares de derechos humanos. Por ejemplo, a finales de 2025, la BINUH y el ACNUDH realizaron visitas a cuatro centros penitenciarios de Haití para evaluar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos e identificar brechas en la protección, lo que permitió que 88 niños detenidos recibieran asistencia. A finales de 2025, se liberaron 16 niños y posteriormente fueron acogidos en hogares sustitutos; la BINUH continúa dialogando con las autoridades haitianas sobre la situación de otros menores detenidos, con el objetivo de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y proteger los derechos de los niños.⁵⁵

Las misiones políticas especiales también pueden desempeñar un papel fundamental en la **prestación de asistencia técnica** a las autoridades del país anfitrión en materia de protección de la población civil. En Libia, por ejemplo, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) aportó insumos para la elaboración de proyectos de ley sobre la prevención de la violencia contra las mujeres, la libertad de asociación, la reconciliación y la justicia transicional. Aunque hasta ahora el bloqueo político ha impedido su aprobación,⁵⁶ la UNSMIL ha promovido el debate sobre estos temas en el país, por ejemplo, mediante la organización de un diálogo con representantes políticos libios, expertos jurídicos y expertos en cuestiones de género sobre la protección de las mujeres en Túnez.⁵⁷ En Haití, la BINUH ha brindado apoyo técnico a las autoridades haitianas para considerar posibles vías que les permitan a los niños desvincularse de las bandas y reintegrarse a la sociedad haitiana, así como para elaborar un plan de acción nacional que aborde este tema.⁵⁸

También cabe recordar que las misiones políticas especiales pueden trabajar para **fortalecer la capacidad de las poblaciones afectadas por el conflicto para adoptar medidas de autoprotección**. En Colombia, mediante la verificación proactiva del Acuerdo de Paz de 2016, la Misión de Verificación apoya a excombatientes de las FARC-EP y a comunidades afectadas por el conflicto para que expresen sus necesidades de protección mediante actividades de incidencia, interlocución política y, en determinadas circunstancias, el diálogo con grupos armados. En la práctica, esto puede abarcar desde brindar asesoramiento informal y poner en contacto a la población civil con las entidades gubernamentales competentes hasta apoyar a las comunidades indígenas y otras comunidades en situación de riesgo en sus actividades de incidencia en defensa de sus derechos y ofrecer oportunidades para desarrollar habilidades mediante talleres financiados con recursos extrapresupuestarios.⁵⁹

Desafíos en el avance de las iniciativas de protección

No obstante lo aquí expuesto, las misiones políticas especiales pueden enfrentar limitaciones y riesgos al abordar temas de protección. Cabe destacar que, hasta la fecha, pocas misiones políticas han incorporado disposiciones explícitas sobre la protección en sus mandatos. Si bien algunas misiones políticas especiales tienen mandatos que, por su propia naturaleza, refuerzan la seguridad de la población civil, como ocurre, por ejemplo, con la Misión de Verificación de la ONU en Colombia al monitorear la implementación de las disposiciones de seguridad para excombatientes de las FARC-EP, defensores de los derechos humanos y otras poblaciones en situación de riesgo, con frecuencia las medidas adoptadas en apoyo de la protección de la población civil dependen de la iniciativa, la capacidad de innovación y la capacidad del personal de las misiones políticas especiales, cuyos miembros, en su mayoría, tienen altas cargas de trabajo y poco tiempo adicional disponible.

También es importante señalar que las misiones políticas especiales no suelen contar con personal especializado en la protección de la población civil. Esto puede dar lugar a que una misión, de manera involuntaria, relegue a un segundo plano las cuestiones relativas a la protección, adopte estrategias ineficaces o tenga una capacidad limitada para apoyar a las autoridades del país anfitrión o a las poblaciones afectadas por el conflicto en el proceso de mejora de sus prácticas en esta materia. Adicionalmente, en un contexto de crisis, la falta de capacitación o de conocimientos especializados en materia de protección de la población civil puede conllevar un aumento de los riesgos para la seguridad del personal de la misión, ya que, al sentirse movidos por un imperativo de conciencia, pueden verse impulsados a actuar mediante, por ejemplo, actividades de protección a través de la presencia, el acompañamiento presencial o la evacuación.

Las misiones políticas especiales también suelen tener un despliegue territorial limitado, con una presencia en campo concentrada, por lo general, en las ciudades capitales y sus alrededores. Esto puede limitar la capacidad de estas misiones para observar a los actores del conflicto o interactuar directamente con ellos en temas relacionados con la protección, particularmente con aquellos que se encuentran más alejados de los lugares donde la misión está efectivamente desplegada. Al contar con un despliegue territorial limitado, la misión termina en un mayor grado de dependencia de las entidades gubernamentales y de la población civil para determinar dónde y cuándo es seguro desplazarse.

El margen de acción política y programática de una misión para contribuir a la protección también puede verse limitado si las autoridades del país anfitrión se oponen a que la misión trabaje en temas relacionados con la protección. En dicho caso, el uso de terminología ya incluida en el mandato de la misión (por ejemplo, monitoreo de los derechos humanos, coordinación de la asistencia humanitaria o ejercicio de los buenos oficios) puede facilitar la apertura para trabajar en favor de la protección de la población civil, a la vez que se mantiene la cooperación política. Sin embargo, este margen de acción puede reducirse aún más si las propias autoridades del país anfitrión causan daños a la población civil. En tales casos, resulta más importante que nunca que la misión utilice los recursos diplomáticos a su disposición para visibilizar las amenazas a la seguridad de la población civil, incluso mediante la interlocución con las autoridades del país anfitrión sobre sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

Ampliación del espectro de protección de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Cuando los Estados Miembros de la ONU, los funcionarios de la Organización o los expertos de la sociedad civil abordan la protección de la población civil y las operaciones de paz de la ONU, la suposición predominante es que el debate se centrará en las operaciones de mantenimiento de la paz. Este fenómeno refleja la labor que el DPO ha realizado durante las últimas décadas para desarrollar y difundir un concepto amplio y accesible de la protección de la población civil, que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden adaptar a sus mandatos y contextos específicos. Este concepto se ha impulsado, en parte, por la demanda de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a estas operaciones.

Sin embargo, las misiones políticas especiales también pueden contribuir, y, de hecho, así lo hacen, a la seguridad de la población civil, como ya se ilustró en la sección anterior. No obstante, sigue existiendo una falta de diálogo y de entendimiento común entre los Estados Miembros y la Secretaría acerca de si estas misiones deberían procurar promover la protección de la población civil en los lugares donde están presentes y, de ser así, de qué manera. Las diferencias de opinión sobre esta cuestión se ven reforzadas por la ausencia de lineamientos o directrices claras por parte de las Naciones Unidas. Con el tiempo, esto ha contribuido a consolidar la idea de que la protección de la población civil debería corresponder primordialmente al ámbito de actuación del personal de mantenimiento de la paz, en lugar de constituir una responsabilidad fundamental de todas las operaciones de paz de la ONU. Esta idea también se ha visto reforzada por el enfoque cauteloso del Secretario General Guterres respecto de las operaciones de paz. Así, *el Examen de 2026 sobre el futuro de todas las formas de operaciones de paz de las Naciones Unidas*,⁶⁰ un informe del Secretario General solicitado por la Asamblea General en el Pacto para el Futuro, enmarcó la protección de la población civil exclusivamente en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz, lo que significa la pérdida de una oportunidad crucial para explorar de qué manera otros tipos de operaciones de paz podrían llegar a contribuir al logro de resultados en materia de protección, trascendiendo las actividades relacionadas con los derechos humanos.

De cara al futuro, este vacío en el debate sobre políticas aumenta la probabilidad de que los Estados Miembros esperen demasiado o muy poco de las misiones políticas especiales en contextos en los que la población civil sigue bajo amenaza. También aumenta el riesgo de que el personal de las misiones no interprete ni cumpla de manera coherente los requisitos establecidos en la Agenda para la Protección de las Naciones Unidas.

De hecho, este fue el caso de la UNITAMS, donde la falta de claridad sobre el significado de la expresión «protección de la población civil», incluida en su mandato en el contexto de una misión política especial, generó confusión y dificultó el proceso colaborativo de la misión como un todo. Además de la dificultad en la implementación del mandato, la UNITAMS se orientó más por las preferencias de las autoridades del país anfitrión que por la priorización estratégica de las necesidades de protección establecidas por la propia misión.⁶¹

En beneficio de la población civil en contextos de conflicto, debería instarse a todas las operaciones de paz de la ONU a hacer todo lo posible por protegerla, teniendo en cuenta sus respectivos mandatos, recursos y capacidades.

Con este objetivo, las siguientes recomendaciones destacan oportunidades para que los Estados Miembros de la ONU y la Secretaría sigan apoyando y fortaleciendo las contribuciones de las misiones políticas especiales a la protección de la población civil.

Para propiciar mejor un enfoque de protección de la población civil que abarque todo el espectro de las operaciones de paz de la ONU, los Estados Miembros deberían integrar el diálogo político sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales en los foros existentes, especialmente en aquellos en los que aún no exista dicho diálogo. Por ejemplo, los Estados Miembros podrían integrar los debates sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales en la Cuarta Comisión de la Asamblea General; ampliar el alcance de atención del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34) para incluir las misiones políticas especiales; así como reformular la Reunión Ministerial sobre el Mantenimiento de la Paz, de carácter bienal, como una Reunión Ministerial sobre las Operaciones de Paz. Este enfoque ayudaría a los Estados Miembros a considerar los efectos reales de todas las operaciones de paz de la ONU, incluso en lo que respecta a los resultados en materia de protección, sin permitir que los debates institucionales sobre los modelos de misión o las divisiones burocráticas innecesarias obstaculicen el diálogo y la acción política. Asimismo, los Estados Miembros deberían procurar mejorar los resultados en materia de protección tanto de las operaciones de mantenimiento de la paz como de las misiones políticas especiales, centrándose en la mejor manera de definir sus mandatos, dotarlas de recursos y adaptarlas a las necesidades de protección en territorio.

Para orientar la comprensión de los Estados Miembros y apoyar al personal de las misiones políticas especiales en la incorporación de una perspectiva de protección en su labor, la Secretaría debería desarrollar directrices por escrito sobre cómo las misiones políticas especiales pueden contribuir a la protección de la población civil. Estas directrices podrían abarcar la protección mediante la colaboración y el diálogo, la protección mediante el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica, y los enfoques no armados de protección física. Sin embargo, probablemente será necesario que los Estados Miembros impulsen una solicitud de este tipo, por ejemplo, a través de la Cuarta Comisión, en el marco del programa «Examen amplio de las misiones políticas especiales», dado que, hasta la fecha, el DPPA no ha buscado subsanar este vacío.

Las directrices sobre protección destinadas a las misiones políticas especiales deberían evitar adoptar un enfoque excesivamente prohibitivo o restrictivo, reconociendo la gran diversidad de misiones políticas especiales existentes y los distintos contextos en los que pueden tener presencia. Estos lineamientos también deberían aplicarse a todas las misiones políticas especiales en campo, sin importar su nivel de recursos, y deberían proponerse diferentes alternativas para promover la protección de la población civil, teniendo en cuenta las limitaciones políticas y de recursos que suelen caracterizar los entornos en los que se despliegan las operaciones de paz. De igual modo, podría resultar útil proporcionar un marco práctico que permita: 1) ayudar al personal de las misiones a analizar el conjunto de amenazas a la seguridad que enfrenta la población civil y la manera en que estas se relacionan con el mandato de la misión; y 2) evaluar de qué manera pueden aprovecharse las relaciones, los recursos y los conocimientos especializados de una misión para contribuir al logro de resultados en materia de protección, gestionando

al mismo tiempo los posibles riesgos que puedan surgir. Por otro lado, estas directrices también deberían tener en cuenta escenarios no tradicionales de violencia armada, como los conflictos urbanos, tal como sucede en Libia; situaciones en las que grupos armados o actores criminales se encuentran insertos en las comunidades civiles, como en el caso colombiano; o contextos en los que las misiones políticas especiales pueden operar junto con coaliciones multilaterales que llevan a cabo operaciones de carácter cinético, como es el caso de Haití.

Para fortalecer la contribución de las misiones políticas especiales a la protección de la población civil, la Secretaría debería recopilar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas pertinentes de misiones políticas especiales anteriores y actuales. Idealmente, este ejercicio debería realizarse mediante un estudio independiente y podría adoptar la forma de un libro blanco o de un documento oficioso. Un recurso de este tipo contribuiría considerablemente a apoyar al personal de las misiones políticas especiales que pueda estar teniendo dificultades asociadas a la protección de la población civil y a garantizar que los Estados Miembros del Consejo de Seguridad puedan tomar decisiones basadas en la evidencia al determinar si deben incluirse disposiciones para abordar cuestiones relativas a la protección en los mandatos de las misiones políticas especiales y, de ser así, de qué manera.

Para garantizar un enfoque común en la protección de la población civil, la Secretaría debería crear un centro conjunto de protección para las operaciones de paz de la ONU. Aprovechando el impulso de la reestructuración generado por la iniciativa ONU80, el DPO y el DPPA podrían reasignar al personal de protección existente a un centro conjunto⁶². Esto permitiría adoptar un enfoque más unificado de la protección de la población civil a nivel institucional y evitaría la preocupación de que este cambio ejerciera una presión adicional sobre los presupuestos de la ONU, ya sobrecargados⁶³. La creación de un centro conjunto de protección favorecería un mayor intercambio entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales. El personal de mantenimiento de la paz se beneficiaría de mayores oportunidades de aprender de las misiones políticas especiales, incluso en lo relativo a las iniciativas de colaboración y diálogo que inciden en materia de protección. También brindaría a las más de 20 misiones políticas especiales presentes en todo el mundo un mayor acceso a apoyo en materia de políticas y recursos para la protección.

Hacia el futuro, un centro conjunto de protección también podría brindar apoyo en materia de políticas y prácticas para las transiciones entre distintos tipos de operaciones de paz, así como para los modelos nuevos y emergentes de operaciones de paz, que pueden no encajar claramente en las estructuras actuales de la ONU para las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, como se observa, por ejemplo, en el caso de la Fuerza de Supresión de las Bandas y la Oficina de Apoyo de la ONU en Haití.

En un contexto de reducciones presupuestarias y de personal, el personal del DPO y del DPPA que ya se dedica específicamente a cuestiones de protección podría recibir apoyo mediante la creación de una lista de expertos voluntarios en protección de la población civil. Siguiendo el modelo del Equipo de Reserva de Asesores Superiores de Mediación del DPPA, un grupo de reserva de expertos en protección de la población civil permitiría al centro incorporar capacidad adicional de despliegue rápido cuando fuera necesario, por ejemplo, en respuesta a crisis de protección o para apoyar operaciones de paz que no cuenten con personal de protección a tiempo completo.

Un centro conjunto de protección para las operaciones de paz también cubriría el vacío dejado por el «Centro de Apoyo a la Protección» previsto por el Secretario General Guterres en la Agenda para la Protección⁶⁴. Ya que el mandato de Guterres está próximo a su fin, es poco probable que el «Centro de Apoyo a la Protección»

interno y propuesto para todo el sistema de las Naciones Unidas llegue a establecerse en el corto plazo, especialmente si se consideran los persistentes desafíos de financiación que afectan a todo el sistema de la ONU. En consecuencia, un centro conjunto de protección del DPO y del DPPA permitiría avanzar de inmediato en la protección de la población civil en las operaciones de paz y garantizaría que todas ellas, independientemente de su modelo o mandato, puedan acceder al asesoramiento y al apoyo pertinentes cuando sea necesario.

Para garantizar que todas las operaciones de paz tengan en cuenta los aspectos relacionados con la protección, la Secretaría debería alentar a las misiones cuyos mandatos no incluyan disposiciones explícitas relativas a la protección a elaborar un plan para implementar la Agenda para la Protección de las Naciones Unidas. Si bien muchos miembros del personal pueden responder a las preocupaciones en materia de protección en terreno a medida que surgen, contar con un plan específico para cada misión, destinado a implementar la Agenda para la Protección, permitiría a los responsables de la misión establecer prioridades estratégicas y operativas pertinentes en función del mandato, así como de las capacidades y los recursos de la misión. Estas orientaciones deberían abordar los «requisitos mínimos» enumerados en la Agenda, como definir la metodología para evaluar y vigilar las amenazas a la protección, determinar las prioridades en materia de protección en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con los actores humanitarios, y formular un plan de acción para promover la protección a nivel estratégico y operativo. Este plan debería difundirse en toda la misión, facultando al personal para actuar, dentro de sus capacidades, con el fin de avanzar en los objetivos de protección.

Conclusión

Los nuevos y cada vez más apremiantes desafíos para la seguridad e integridad de la población civil en contextos de conflicto exigen que las Naciones Unidas continúen adaptándose. A pesar de que las Naciones Unidas han desarrollado un sólido acervo de prácticas en materia de protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz, la ONU y sus Estados Miembros se ven frenados con demasiada frecuencia por el bloqueo político y por formas de operar ya no adecuadas. Fuera del ámbito del mantenimiento de la paz, también existen distintas interpretaciones de lo que significa el término «protección» y de cómo aplicarlo en la práctica mediante la labor de los distintos órganos, departamentos y organismos de la ONU. Cabe destacar que los distintos enfoques del DPO y del DPPA respecto de la protección de la población civil han reforzado una división poco útil entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de la ONU.

Si bien durante las últimas tres décadas la atención se ha centrado en la implementación de los mandatos de protección de la población civil por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales pueden contribuir, y, de hecho, contribuyen, al logro de resultados en materia de protección, aunque no deberían considerarse un sustituto de las operaciones de mantenimiento de la paz con presencia más reducida. Sin embargo, sin directrices adicionales sobre cómo implementar la Agenda para la Protección de las Naciones Unidas, es probable que la contribución de las misiones políticas especiales a la protección siga dependiendo de la iniciativa y la capacidad de innovación individuales del personal que las opera, en lugar de responder a un enfoque institucional estratégico. Por consiguiente, ha llegado el momento de que los Estados Miembros subsanen este gran vacío en el enfoque de la ONU respecto de las operaciones de paz, por ejemplo, solicitando el desarrollo de lineamientos o directrices para la protección de las misiones políticas especiales. Además, los Estados Miembros deberían procurar superar las divisiones institucionales en materia de protección entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, garantizando que las operaciones de paz de la ONU de todo el espectro aprovechen sus respectivas ventajas comparativas para promover los objetivos de protección en terreno, cuando sea posible.

Notas finales

- ¹ Aunque en 2025 se registró por primera vez una disminución en el número de muertes civiles en el marco de conflictos armados tras tres años consecutivos de aumento, los daños causados a la población civil en las zonas de conflicto continuaron siendo de gran magnitud. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Protección de los civiles en los conflictos armados: Informe del Secretario General*, S/2026/390, 7 de mayo de 2026, párr. 7; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], «Conflict-related deaths» [Muertes relacionadas con los conflictos], en *Human Rights Count 2026*, junio de 2026, <https://innovation.ohchr.org/rightscount/>.)
- ² El número de conflictos armados en el mundo se ha más que duplicado en los últimos 15 años o más; muchos de estos conflictos se han prolongado durante décadas, mientras que otros más recientes han escalado en intensidad y en los daños causados a la población civil. (Comité Internacional de la Cruz Roja, *ICRC Annual Report 2024* [Informe Anual 2024 del CICR], 7 de septiembre de 2025, <https://www.icrc.org/en/report/icrc-annual-report-2024>). Tan solo en 2023, las muertes de civiles en zonas de conflicto aumentaron un 72 % respecto al año anterior. Las mujeres y los niños también se ven afectados de manera desproporcionada; ese mismo año, la proporción de mujeres muertas en los conflictos se duplicó, mientras que la de niños se triplicó. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Protección de los civiles en los conflictos armados: informe del Secretario General*, S/2024/385, 14 de mayo de 2024, párr. 6).
- ³ La última operación de mantenimiento de la paz establecida por el Consejo de Seguridad fue la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en la República Centroafricana (MINUSCA), establecida en 2014, que mantiene un mandato de protección de la población civil.
- ⁴ Para un análisis más detallado, véase Julie Gregory y Lisa Sharland, *Host-Country Consent in UN Peacekeeping* [El consentimiento del país anfitrión en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU], Stimson Center, septiembre de 2023, <https://www.stimson.org/2023/host-country-consent-in-un-peacekeeping/>.
- ⁵ Lisa Sharland, Julie Gregory y Juliet Weis, *Prioritizing Protection of Civilians in Future Peace Operations: Applying Lessons from 25 Years of POC* [Priorización de la protección de la población civil en las futuras operaciones de paz: aplicación de las lecciones aprendidas de 25 años de protección de la población civil], Stimson Center, agosto de 2025, <https://www.stimson.org/2025/protection-of-civilians-in-future-peace-operations/>.
- ⁶ Este fue un tema central a lo largo de una serie de diálogos celebrados en 2024 que el Stimson Center coorganizó con sus asociados en Nairobi, Ginebra y Nueva York. (Véase «Protection of Civilians in the Context of Peace Operations: Nairobi Dialogue» [La protección de la población civil en el contexto de las operaciones de paz: diálogo de Nairobi], Stimson Center, 22 de noviembre de 2024, <https://www.stimson.org/2024/nairobi-dialogue/>.)
- ⁷ *Agenda de Protección de las Naciones Unidas, febrero de 2024*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/protection/Agenda-Protection-Pledge-Policy-Brief.pdf>, i.
- ⁸ En este informe se utiliza el término «operaciones de paz de la ONU» para referirse tanto a las misiones de mantenimiento de la paz como a las misiones políticas especiales, de conformidad con la definición empleada en el Pacto para el Futuro. (Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024*, A/RES/79/1, párr. 42).
- ⁹ En 2026, cinco de las 11 misiones de mantenimiento de la paz de la ONU tienen el mandato de proteger a la población civil. Estas operaciones de mantenimiento de la paz se encuentran en el Área de Abyei (entre el Sudán y Sudán del Sur), la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Líbano y Sudán del Sur.
- ¹⁰ Dentro de la bibliografía existente que examina la función de las misiones políticas especiales de la ONU en la contribución a la protección de la población civil se encuentra Dirk Druet, *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking* [Misiones políticas especiales de las Naciones Unidas y protección: un enfoque basado en principios para la investigación y la formulación de políticas], Instituto Internacional de la Paz, julio de 2021, <https://www.ipinst.org/2021/07/un-special-political-missions-and-protection-a-principled-approach-for-research-and-policymaking>; y Daniele Rumolo, *Reflections on Protection of Civilians in UN Special Political Missions* [Reflexiones sobre la protección de la población civil en las misiones políticas especiales de la ONU], PAX, febrero de 2023, <https://protectionofcivilians.org/report/reflections-on-protection-of-civilians-in-un-special-political-missions/>.

- ¹¹ División de Asuntos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, «Field Missions Dashboard» [Panel de control de las misiones sobre el terreno], 30 de junio de 2025, <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/field-missions-dashboard>.
- ¹² Véase Julie Gregory, *Civilian Protection in Sudan: Emerging Lessons from UNITAMS* [Protección de la población civil en el Sudán: lecciones emergentes de la UNITAMS], Stimson Center, octubre de 2024, <https://www.stimson.org/2024/civilian-protection-in-sudan-emerging-lessons-from-unitams/>; Julie Gregory y Elias Yousif, *Verifying Peace, Promoting Protection: The Experience of Colombia's UN Verification Mission* [Verificación de la paz y promoción de la protección: la experiencia de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia], octubre de 2025, <https://www.stimson.org/2025/verifying-peace-promoting-protection-the-experience-of-colombias-un-verification-mission/>; Julie Gregory, «A Role for UN Envoys on Civilian Protection?» [¿Un papel para los enviados de la ONU en la protección de la población civil?], Stimson Center, noviembre de 2024, <https://www.stimson.org/2024/a-role-for-un-envoys-on-civilian-protection/>; y Julie Gregory, *Bridging the Gap between UN Special Envoys and the Protection of Civilians* [Superación de la brecha entre los enviados especiales de la ONU y la protección de la población civil], Stimson Center, abril de 2026, <https://www.stimson.org/2026/bridging-the-gap-between-un-special-envoys-and-the-protection-of-civilians/>.
- ¹³ Véase Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1265 (1999)*, S/RES/1265 (1999), 17 de septiembre de 1999.
- ¹⁴ Para consultar una lista completa de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU actuales y anteriores con mandato de protección de la población civil, véase Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook* [Manual de protección de la población civil en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas], 2020, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_poc_handbook_final_as_printed.pdf, pág. 3.
- ¹⁵ *Ibíd.*, pág. 2..
- ¹⁶ Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y Centro de Estudios Internacionales de Paz y Seguridad de la Universidad McGill, *25 Years of Protecting Civilians Through UN Peacekeeping: Taking Stock and Looking Forward* [25 años de protección de la población civil a través de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU: balance y perspectivas de futuro], octubre de 2024, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/25_years_of_protecting_civilians_through_un_peacekeeping_-_taking_stock_and_looking_back_0.pdf, pág. 6.
- ¹⁷ El Consejo de Seguridad solicitó en noviembre de 2009 que el Secretario General elaborara un concepto operativo para la protección de la población civil en el mantenimiento de la paz mediante la Resolución 1894 (2009). (Véase Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1894 (2009)*, S/RES/1894 (2009), 11 de noviembre de 2009, párr. 22).
- ¹⁸ Para consultar la versión más reciente de la política sobre la protección de la población civil del DPO, véase Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping* [La protección de la población civil en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas], 1 de mayo de 2023, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf.
- ¹⁹ Tanto especialistas como expertos han considerado ampliamente que esta formulación (o sus variaciones) constituye un mandato de «protección de la población civil», aunque carezca de la capacidad de brindar protección física. (Véase Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1746 (2007)*, S/RES/1746 (2007), 23 de marzo de 2007, párr. 4. Para consultar los informes públicos sobre cuestiones de protección y derechos humanos elaborados por la UNAMA entre 2007 y 2021, véase UNAMA, «Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflict» [Informes sobre la protección de la población civil en los conflictos armados], consultado el 8 de agosto de 2026, <https://unama.unmissions.org/reports-protection-civilians-armed-conflict>.)
- ²⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 2626 (2022)*, S/RES/2626 (2022), 17 de marzo de 2022. Párr. 5(e).
- ²¹ Charles T. Hunt, Emma Bapt, Adam Day, Fiifi Edu-Afful, Abigail Gérard-Baldé, Hafsa Maalim, Wendy MacClinchy, Nadia Nata y Claudia Pfeifer Cruz, *UN Peace Operations and Human Rights: A Thematic Study* [Las operaciones de paz de la ONU y los derechos humanos: un estudio temático], Effectiveness of Peace Operations Network [Red sobre la Eficacia de las Operaciones de Paz] (EPON), 2024, https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2024/02/EPON-UN-Peace-Operations-and-Human-Rights_WEB.pdf, págs. 35-37 y 42-43; y Dirk Druet, *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking* [Misiones políticas especiales de las Naciones Unidas y protección: un enfoque basado en principios para la investigación y la formulación de políticas], págs. 9-10.

- ²² En 2022, el Consejo de Seguridad encomendó a la antigua Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) prestar apoyo a las autoridades del país anfitrión para velar por «que existan planes para proteger a la población civil y a las comunidades en las zonas en las que se concentran las operaciones militares...». (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 2657 (2022)*, S/RES/2657 (2022), 31 de octubre de 2022, párr. 7).
- ²³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 2524 (2020)*, 3 de junio de 2020. Párr. 2 inc. iii).
- ²⁴ Julie Gregory, *Civilian Protection in Sudan: Emerging Lessons from UNITAMS* [Protección de la población civil en el Sudán: lecciones emergentes de la UNITAMS], págs. 19 y 32-33.
- ²⁵ *Agenda de Protección de las Naciones Unidas*, pág. 14.
- ²⁶ *Ibíd.*, pág. 7.
- ²⁷ ONU, «Iniciativa “Human Rights Up Front”» [Iniciativa “Los derechos humanos primero”], consultado el 8 de agosto de 2026, <https://www.un.org/sg/en/content/human-rights-front-initiative>.
- ²⁸ Eugene Chen, *Managing Peace Operations: How to Exit the Groundhog Day Time Loop of Peace Operations Reform* [Gestión de las operaciones de paz: cómo salir del bucle temporal de la reforma de las operaciones de paz], septiembre de 2025, <https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2025/09/Managing-Peace-Operations-September-2025.pdf>, pág. 7.
- ²⁹ Para obtener una visión histórica completa de las misiones políticas especiales, véase Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, *UN Special Political Missions 1945-2025: An Overview* [Misiones políticas especiales de las Naciones Unidas 1945-2025: panorama general], julio de 2026.
- ³⁰ Estas agrupaciones por tipología reúnen a las misiones políticas especiales con fines presupuestarios, más que constituir una clasificación programática estricta. Las misiones que corresponden a cada agrupación pueden consultarse en el anexo del informe anual del Secretario General sobre los *Aspectos relativos a la política general sobre las misiones políticas especiales*. Para consultar el informe de 2025, véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Aspectos relativos a la política general sobre las misiones políticas especiales: informe del Secretario General*, A/80/322, 7 de agosto de 2025.
- ³¹ Entre las operaciones de mantenimiento de la paz que despliegan personal uniformado armado se encuentran las misiones en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, la zona de Abyei, el Líbano, los Altos del Golán y Chipre. Otras operaciones de mantenimiento de la paz, concretamente las misiones en Oriente Medio (ONUVT), India y Pakistán, el Sáhara Occidental y Kosovo, cuentan con personal uniformado no armado que desempeña funciones de asesoramiento, fortalecimiento de capacidades u observación.
- ³² Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping* [La protección de la población civil en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas], párr. 13. La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) opera con un alcance más restringido en lo que respecta al recurso a la amenaza y al uso de la fuerza, dado que está autorizada en virtud del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. En lo que respecta a su mandato de protección de la población civil, está autorizada a utilizar la fuerza cuando los civiles se encuentren «bajo amenaza inminente de violencia física» (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1701 (2006)*, S/RES/1701 (2006), 11 de agosto de 2006, párr. 12).
- ³³ Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping* [La protección de la población civil en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas], párr. 34.
- ³⁴ *Ibíd.*, párr. 35.
- ³⁵ Para obtener más información sobre las distinciones burocráticas entre las misiones políticas especiales y las de mantenimiento de la paz, véase Eugene Chen, *Managing Peace Operations: How to Exit the Groundhog Day Time Loop of Peace Operations Reform* [Gestión de las operaciones de paz: cómo salir del bucle temporal de la reforma de las operaciones de paz], págs. 14-17.
- ³⁶ Cuando se creó por primera vez el sistema de departamentos principales durante el mandato del entonces Secretario General Kofi Annan, se pretendía que el apoyo a las misiones a nivel de la Secretaría se basara en las necesidades funcionales de cada misión, en lugar de en la categorización de «mantenimiento de la paz» en contraposición a «misión política especial», como ocurre hoy en día. Por ejemplo, se preveía que el Departamento de Operaciones de Paz de las

Naciones Unidas asumiera las operaciones de paz más amplias y complejas (incluidas las misiones políticas especiales pertinentes), mientras que el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas prestaría apoyo a las misiones más ágiles y de menor presencia. *Ibíd.*, pág. 16.

- ³⁷ En el contexto de las misiones políticas especiales, lo más probable es que la protección mediante la presencia pueda hacerse efectiva mediante el despliegue de personal de la misión a nivel local en una zona políticamente disputada o afectada por un conflicto, por ejemplo, a través de una oficina regional, subregional o local. Sin embargo, de cara al futuro, la crisis de liquidez de la ONU puede dificultar que las misiones políticas especiales mantengan o implementen este enfoque, ya que, dependiendo de su alcance, puede requerir una cantidad considerable de personal.
- ³⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Examen estratégico de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia: informe del Secretario General*, S/2025/611, 30 de septiembre de 2025, párr. 24.
- ³⁹ Julie Gregory, *Bridging the Gap Between UN Special Envoys and the Protection of Civilians* [Superación de la brecha entre los enviados especiales de la ONU y la protección de la población civil], pág. 15.
- ⁴⁰ Dirk Druet, *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking* [Misiones políticas especiales de las Naciones Unidas y protección: un enfoque basado en principios para la investigación y la formulación de políticas], págs. 11-12. El Grupo de Trabajo Humanitario se reunió por última vez en octubre de 2024. (Véase Oficina del Enviado Especial del Secretario General para Siria de las Naciones Unidas, «Statement Attributable to the United Nations Deputy Special Envoy for Syria Ms. Najat Rochdi following the Humanitarian Task Force» [Declaración atribuible a la Sra. Najat Rochdi, Enviada Especial Adjunta de las Naciones Unidas para Siria, tras la reunión del Grupo de Trabajo Humanitario], 7 de octubre de 2024, <https://specialenvoysyria.unmissions.org/en/press-releases/statement-attributable-united-nations-deputy-special-envoy-syria-ms-najat-1>.)
- ⁴¹ Dirk Druet, *United Nations Special Political Missions and Protection: A Principled Approach for Research and Policymaking* [Misiones políticas especiales de las Naciones Unidas y protección: un enfoque basado en principios para la investigación y la formulación de políticas], págs. 11-12.
- ⁴² Julie Gregory y Elias Yousif, *Verifying Peace and Promoting Protection: The Experience of Colombia's UN Verification Mission* [Verificación de la paz y promoción de la protección: la experiencia de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia], págs. 17-19. Aunque el proceso de diálogo sociojurídico en Buenaventura se suspendió en marzo de 2025, procesos similares continúan en marcha en Medellín y Quibdó. Por ejemplo, a través de este proceso, varios grupos armados en Quibdó firmaron a finales de 2025 un acuerdo para evitar la violencia y apoyar la celebración de elecciones pacíficas en el futuro. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/419, 27 de junio de 2025, párr. 12; y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*, S/2025/849, 26 de diciembre de 2025, párr. 13).
- ⁴³ Julie Gregory, *Civilian Protection in Sudan: Emerging Lessons from UNITAMS* [Protección de la población civil en el Sudán: lecciones emergentes de la UNITAMS], pág. 27.
- ⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 29.
- ⁴⁵ Julie Gregory y Elias Yousif, *Verifying Peace and Promoting Protection: The Experience of Colombia's UN Verification Mission* [Verificación de la paz y promoción de la protección: la experiencia de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia], pág. 17.
- ⁴⁶ *Ibíd.*, págs. 14 y 17.
- ⁴⁷ *Ibíd.*, pág. 14.
- ⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 16.
- ⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 21.
- ⁵⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: informe del Secretario General*, S/2025/641, 14 de octubre de 2025, párr. 48; y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: informe del Secretario General*, S/2026/31, 15 de enero de 2026, párr. 38.

- ⁵¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: informe del Secretario General, S/2025/226*, 14 de abril de 2025, párr. 41; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: informe del Secretario General, S/2025/418*, 27 de junio de 2025, párr. 45; y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: informe del Secretario General, S/2026/31*, 15 de enero de 2026, párr. 37.
- ⁵² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, *Public Reporting on Human Rights by United Nations Peace Operations: Good practices, lessons learned and challenges* [Informes públicos sobre derechos humanos por parte de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: buenas prácticas, lecciones aprendidas y desafíos], noviembre de 2017, párr. 33.
- ⁵³ Charles T. Hunt et al., *UN Peace Operations and Human Rights: A Thematic Study* [Las operaciones de paz de la ONU y los derechos humanos: un estudio temático], págs. 25 y 37; y antiguo personal de la ONU, entrevista virtual realizada por el autor, 26 de marzo de 2026.
- ⁵⁴ Charles T. Hunt et al., *UN Peace Operations and Human Rights: A Thematic Study* [Las operaciones de paz de la ONU y los derechos humanos: un estudio temático], pág. 41.
- ⁵⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: Informe del Secretario General, S/2026/31*, 15 de enero de 2026, párr. 31.
- ⁵⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Examen estratégico de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia: Informe del Secretario General, S/2025/611*, 30 de septiembre de 2025, párr. 26.
- ⁵⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia: Informe del Secretario General, S/2026/281*, 6 de abril de 2025, párr. 62.
- ⁵⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití: Informe del Secretario General, S/2026/31*, 15 de enero de 2026, párr. 34.
- ⁵⁹ Julie Gregory y Elias Yousif, *Verifying Peace and Promoting Protection: The Experience of Colombia's UN Verification Mission* [Verificación de la paz y promoción de la protección: la experiencia de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia], págs. 17 y 21.
- ⁶⁰ Véase Asamblea General y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Examen sobre el futuro de todas las formas de operaciones de paz de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General, A/80/798-S/2026/600*, 22 de julio de 2026.
- ⁶¹ Julie Gregory, *Civilian Protection in Sudan: Emerging Lessons from UNITAMS* [Protección de la población civil en el Sudán: lecciones emergentes de la UNITAMS], págs. 32-33.
- ⁶² Un cambio de este tipo tendría que ser aprobado por la Quinta Comisión de la Asamblea General, considerando el cambio estructural que implicaría para los puestos involucrados.
- ⁶³ Este enfoque también se ha aplicado a las dependencias de género del DPO y el DPPA, que se fusionaron en enero de 2026, después de que el Secretario General Guterres incluyera dicha fusión entre las revisiones propuestas del presupuesto por programas para 2026 en el marco de la iniciativa ONU80.
- ⁶⁴ El «Centro de Apoyo a la Protección» propuesto por el Secretario General Guterres está concebido para ofrecer orientación sobre la protección de la población civil a los funcionarios y entidades de las Naciones Unidas en entornos de crisis en todo el sistema de la ONU, en caso de que se ponga en marcha. Véase la *Agenda de Protección de las Naciones Unidas*, págs. 21-22.

El Stimson Center promueve la seguridad internacional y la prosperidad compartida a través de la investigación aplicada y el análisis independiente, la participación global y la innovación en políticas públicas.

STIMSON.ORG

© Henry L. Stimson Center

STIMSON

IDEAS INNOVADORAS QUE CAMBIAN EL MUNDO