



Asamblea General

Distr. general
18 de diciembre de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 140 del programa

Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

Mejores prácticas en el mantenimiento de la paz

Informe del Secretario General

Resumen

En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 61/276 de la Asamblea General, el presente informe ofrece un panorama de la política de recopilar las mejores prácticas en el mantenimiento de la paz, y de la manera en que la información sobre las mejores prácticas se utiliza para planificar las misiones, así como las mejoras de la eficiencia y la eficacia que se están consiguiendo como resultado de esa labor. En el informe se describe la metodología y los instrumentos utilizados para gestionar las mejores prácticas en las operaciones de mantenimiento de la paz desde que se introdujo un nuevo sistema para tales actividades en 2005. Este nuevo sistema permite vincular la determinación y el intercambio de las mejores prácticas sobre el terreno con el desarrollo de material orientativo (políticas, directrices y procedimientos) que refleje tal experiencia. Dicho material orientativo constituye una doctrina institucional que se difunde a través de programas de capacitación, plataformas electrónicas de gestión de la información y los oficiales de mejores prácticas de las misiones. El informe incluye una evaluación del impacto inicial del sistema, destacando las mejoras obtenidas en la eficiencia y la eficacia así como en la planificación de las misiones.



I. La necesidad de que haya intercambio de conocimientos y directrices institucionales

1. Las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se han transformado en una empresa global de una escala sin precedentes. El alcance y la complejidad de las actividades realizadas en operaciones multidimensionales, y la necesidad de un despliegue rápido y una utilización eficaz de los recursos exigen adoptar un enfoque profesional de la gestión de las operaciones. Como se señaló en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas publicado en 2000, las misiones se pueden beneficiar en gran medida de que se intercambie información sobre las mejores prácticas, se aplique la experiencia adquirida y se cuente con un conjunto de material orientativo¹ que presente los métodos puestos a prueba para desempeñar las tareas de mantenimiento de la paz (véase A/55/305-S/2000/809, párr. 229). El intercambio y la publicación de directrices sobre las mejores prácticas pretende mejorar la eficiencia y la eficacia de las operaciones modernas de mantenimiento de la paz al ofrecer un criterio común al personal y los asociados institucionales de distintas procedencias culturales y profesionales; promover la continuidad en un contexto de gran movilidad del personal; aumentar la rendición de cuentas al articular normas y expectativas institucionales; y difundir conocimientos especializados sobre el mantenimiento de la paz mediante el intercambio de conocimientos y la capacitación². La prestación de un mejor apoyo al personal en esta esfera se ha convertido en un componente importante del programa de reforma interna “Operaciones de paz 2010”, destinado a mejorar la gestión y la profesionalidad del mantenimiento de la paz.

2. Los resultados de un estudio realizado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría en 2004 indicaron que el personal sobre el terreno quería mejor orientación institucional. De las 594 respuestas recibidas, el 50% indicó que tuvieron que reformular las directrices (o “empezar de cero”) “siempre” o “muy a menudo”, y el 46% indicó que no recibió material orientativo ni ninguna instrucción verbal al empezar a trabajar en el puesto de trabajo que ocupaban. Sólo el 28% indicó que había recibido algún tipo de instrucción por escrito, en forma de política, manual, práctica recomendada o similar. En el estudio y las conclusiones del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas se puso de relieve la necesidad de mejorar el sistema para reunir y difundir experiencias de que disponía el personal de mantenimiento de la paz en ese momento.

II. Cómo aprovechar la experiencia adquirida

3. Desde 1995, la Dependencia de Análisis de Resultados presta asistencia al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en sus esfuerzos por mejorar las operaciones en función de la experiencia adquirida en el pasado. Entre 1995 y 2000, la Dependencia de Análisis de Resultados elaboró estudios de la experiencia adquirida centrados en los éxitos y los fracasos de varias misiones, así

¹ Una “práctica” es una forma de lograr un objetivo que ha demostrado ser eficaz en otra situación; una “experiencia” es una observación que amplía los conocimientos generales sobre un tema e indica que algo debería repetirse o evitarse en el futuro; la “orientación” se refiere a las instrucciones, el asesoramiento, o las sugerencias para la ejecución de una tarea.

² Alrededor del 55% del personal de las misiones tiene menos de dos años de experiencia en el mantenimiento de la paz.

como una serie de informes temáticos. Tales estudios fueron preparados en su mayor parte por personal de la Sede que viajó a las misiones para hacer análisis o redactó informes basándose en las conclusiones de las conferencias a las que asistieron personal directivo superior y expertos. No obstante, quedó claro que esa metodología para analizar la experiencia no estaba teniendo un impacto suficiente en la planificación en la Sede, ni alcance suficiente sobre el terreno. Los grandes estudios ex post facto de las misiones concluidas no sirvieron para imponer un ritmo rápido de planificación y ejecución. No fue fácil hacer un seguimiento de las tendencias en las misiones, y al no haber sistemas de gestión de la información adecuados tampoco fue fácil, incluso para el personal más motivado, localizar documentos y aplicar la experiencia a su labor cotidiana.

4. Como se señaló en los respectivos informes del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (véase A/C.4/55/6, párr. 42) y el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/305-S/2000/809, párr. 229), un obstáculo importante de esta metodología era la falta de un proceso para convertir la experiencia en políticas y procedimientos que pudieran orientar a operaciones subsiguientes. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no tenía un sistema para publicar y difundir directrices permanentes. Por consiguiente, se disponía de muy poco material orientativo, su calidad era desigual y su autoridad muchas veces era ambigua, especialmente en lo relativo a las expectativas de cumplimiento. Después del informe del Grupo sobre las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas, la Asamblea General convino en 2001 en dotar una capacidad reconfigurada de políticas y análisis de la experiencia adquirida en lo que se conocería como la Dependencia de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz en la Oficina del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Dependencia empezó a funcionar en marzo de 2003 en su nueva configuración al mando de un Jefe de categoría D-1 e hizo una reevaluación interna a fondo del enfoque adoptado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para determinar las mejores prácticas. Durante el proceso de examen se determinaron varias cuestiones importantes que se describen en los párrafos 5 a 7 siguientes.

5. Para poder ser aprovechadas, las experiencias necesitan ser validadas y apoyadas por la Organización en forma de material orientativo normalizado, y es necesario difundir la directrices y supervisar su ejecución. La determinación de la experiencia adquirida y las mejores prácticas por sí misma no trae consigo una mejora de la ejecución. Tiene que ir acompañada de un proceso por el que se introduzcan mejoras en la forma en que se gestionan y llevan a cabo las operaciones, que también debe controlarse y reevaluarse permanentemente.

6. El análisis de las experiencias es una actividad continua que debe ser realizada por el personal sobre el terreno con orientación y apoyo de la Sede. Dada la incertidumbre del entorno operacional y la gran variedad de nuevas experiencias que surgen todos los días en las misiones, tales experiencias deben recopilarse y utilizarse ininterrumpidamente, no sólo una vez que haya finalizado una misión. Las misiones pueden mejorar inmediatamente su eficacia aplicando sus propias experiencias. Sobre esta base, el análisis de las experiencias debería hacerse principalmente sobre el terreno, con apoyo de un equipo de la Sede que se encargaría de mantener sistemas de apoyo, hacer análisis de tendencias y determinar buenas prácticas y transformarlas en políticas y procedimientos, así como recopilar experiencias en la Sede y determinar futuras prioridades en el análisis de experiencias.

7. El análisis de experiencias puede ser un proceso natural, pero el intercambio y la aplicación de las experiencias en las diferentes misiones no lo es. Aunque la mayoría del personal manifiesta que analizan con regularidad las experiencias, si no hay un proceso para documentar e intercambiar sistemáticamente dichas experiencias, su impacto se limitará a equipos locales. Dada la dispersión geográfica del personal de mantenimiento de la paz, tales procesos deberían incluir la estandarización de plantillas de experiencias adquiridas y la creación de plataformas electrónicas para intercambiar información sobre mejores prácticas. Además, dado el ritmo rápido de actividad de las operaciones de mantenimiento de la paz, el personal sobre el terreno y en la Sede muy pocas veces puede dedicar tiempo suficiente a documentar las experiencias, intercambiar información sobre las mejores prácticas o analizar cuestiones normativas emergentes. Es necesario designar personal específico para facilitar la retención y el intercambio de conocimientos especializados sobre el terreno y para centrarse en cuestiones normativas importantes para la Organización.

III. Nuevo sistema para la gestión de las mejores prácticas en las operaciones de mantenimiento de la paz

8. Basándose en estas nuevas nociones, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz inició el establecimiento de un sistema para analizar la experiencia adquirida con el fin de establecer una relación más fuerte entre el análisis de la experiencia y la mejora general de la ejecución. El nuevo sistema se puso en marcha en 2005 después de una evaluación de las mejores prácticas y los sistemas de formulación de políticas utilizados en unas 20 organizaciones de todo el mundo. El nuevo sistema permitió al Departamento abandonar el método poco dinámico de analizar experiencias a posteriori y adoptar un enfoque más estratégico para mejorar la ejecución en el que la determinación y el intercambio de las mejores prácticas se vinculan con el desarrollo de políticas, directrices y procedimientos que reflejan tales experiencias. Tal material orientativo constituye una doctrina institucional que puede difundirse ulteriormente mediante programas de capacitación, plataformas electrónicas de gestión de la información y la labor de los oficiales de mejores prácticas de las misiones. El nuevo sistema incorpora todos los elementos de un proceso de mejora de la ejecución: análisis de las experiencias, validación, aprobación y difusión de políticas, capacitación, ejecución y evaluación.

9. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha apoyado el desarrollo de este nuevo sistema (véase A/61/19 (Part II), párrs. 188 a 190). En julio de 2007, el nuevo enfoque se institucionalizó con la formación de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación como parte de la reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (véase A/C.5/61/L.71). De esta forma, la Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz (así denominada en 2005, antes era la Dependencia de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz), el Servicio de Capacitación Integrada y una nueva capacidad de evaluación quedan reagrupados en una única División dedicada a la mejora sistémica del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La nueva División ofrece información sobre las mejores prácticas, asistencia en el desarrollo de directrices y servicios de capacitación tanto al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como al Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, para asegurar que los dos departamentos funcionen con arreglo a una

doctrina común, se identifiquen y compartan las experiencias y las buenas prácticas en todo el espectro de actividades de mantenimiento de la paz, y los programas de capacitación en mantenimiento de la paz organizados por las Naciones Unidas y sus asociados externos en la capacitación se basen en normas comunes.

10. Los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas basándose en la experiencia adquirida es reflejo de una tendencia más amplia tanto del sector privado como del público hacia el desarrollo de “organizaciones que aprovechan la experiencia”. Las herramientas, metodologías y tecnologías utilizadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno son parecidas a las utilizadas en otros lugares, aunque adaptadas a la naturaleza específica y la diversidad de las actividades de mantenimiento de la paz y la dispersión del personal por todo el mundo. La mayoría de los ejércitos han invertido numerosos recursos en analizar experiencias, desarrollar doctrinas y establecer capacitación. Los portales de intranet, las redes de correo electrónico y el establecimiento de dependencias dedicadas a mejorar la ejecución son prácticas cada vez más comunes de los gobiernos y las instituciones militares y de otras organizaciones internacionales, incluidos los asociados del sistema de las Naciones Unidas. De hecho, según la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la inversión de las organizaciones de un tamaño similar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en el análisis de experiencias, el desarrollo de directrices y las funciones de evaluación supera con creces los recursos dedicados a estas actividades en la Secretaría de las Naciones Unidas (véase E/AC.51/2006/2, párr. 50).

11. En las secciones siguientes se definen con más detalle los principales agentes, procesos y tecnologías establecidos por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para recopilar las mejores prácticas y desarrollar y difundir directrices dirigidas al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

A. Principales agentes: Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz y oficiales de mejores prácticas

La Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz

12. La Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz se encarga de coordinar todas las actividades relacionadas con la determinación y el intercambio de experiencias y mejores prácticas y el desarrollo y la difusión de material orientativo tanto para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como para el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. El objetivo de la Sección es establecer un sistema unificado de doctrina basada en la experiencia con el fin de reforzar la eficacia del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y facilitar el intercambio de conocimientos entre todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La Sección también proporciona análisis y recomendaciones de política sobre cuestiones emergentes e intersectoriales, como la integración de las misiones, la protección de los civiles y la gestión de los riesgos. Aparte de sus funciones básicas, la Sección tiene capacidades consultivas sobre cuestiones de género y VIH/SIDA, una

capacidad temporal para ofrecer orientación sobre protección de menores y un coordinador de asuntos civiles. Seis funcionarios del cuadro orgánico desempeñan las funciones de gestión de los conocimientos y orientación.

13. Las actividades relacionadas con las experiencias y las mejores prácticas están coordinadas por un equipo de gestión de los conocimientos que se encarga de a) coordinar y ofrecer orientación a la red de oficiales de mejores prácticas destinadas sobre el terreno, b) desarrollar instrumentos normalizados para recopilar las mejores prácticas y las experiencias, y c) procesar y analizar los informes sobre las mejores prácticas para determinar las principales tendencias y cuestiones, que posteriormente se presentan al personal directivo superior del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y ayudan a configurar el programa de planificación de políticas. Para promover los contactos entre el personal de mantenimiento de la paz, el equipo se centra en poner en marcha y apoyar redes de conocimientos en línea —comunidades de práctica— que permiten los vínculos entre los especialistas de las distintas misiones. El equipo también dirige los esfuerzos para promover y difundir los productos relacionados con las mejores prácticas a través de la intranet de operaciones de paz y mantiene el sitio web público de la Sección, en el que se ofrecen documentos de referencia a asociados externos como los centros nacionales de capacitación en mantenimiento de la paz. Además, el equipo de gestión de los conocimientos presta apoyo a los colegas de ambos departamentos en actividades relacionadas con el análisis de experiencias a nivel de la Sede.

14. La codificación de las mejores prácticas en políticas y procedimientos está coordinada por el equipo de orientación, que se encarga de prestar apoyo a las actividades de desarrollo de directrices que se realizan en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, incluso para la preparación, validación, aprobación y difusión de material orientativo. El equipo ayuda a elaborar las directrices que preparan los componentes especializados de los dos departamentos y toma la iniciativa en el desarrollo de material orientativo sobre cuestiones intersectoriales. El equipo también cumple funciones de secretaría del equipo directivo superior ampliado de los departamentos, órgano de examen interno de políticas sobre cuestiones de mantenimiento de la paz. El equipo de gestión de los conocimientos y el equipo de orientación trabajan en estrecha colaboración para asegurar que la experiencia adquirida sobre el terreno queda reflejada en el material orientativo oficial de ambos departamentos, y que la experiencia sobre el terreno ayuda a establecer prioridades en la Sede.

15. Con el fin de atender la demanda creciente de mejores prácticas y orientación, el equipo de gestión de los conocimientos y el equipo de orientación se reforzaron los dos últimos años con capacidad adicional financiada con cargo a contribuciones voluntarias.

Oficiales de mejores prácticas emplazados en el terreno

16. En las misiones que disponen de un oficial de mejores prácticas, ese puesto está cubierto por un funcionario de categoría P-4 asignado a la Oficina del Jefe de Gabinete. Los oficiales de mejores prácticas son un recurso del que se sirven todos los componentes de las misiones de las Naciones Unidas y desempeñan una doble función: en primer lugar, conectan a las misiones con las sedes de los

Departamentos (de modo vertical) así como con otras misiones (de modo horizontal) de manera que su misión pueda beneficiarse de la memoria institucional y la experiencia colectiva contenidas en las directrices oficiales y las mejores prácticas de todo el sistema; y, en segundo lugar, recopilan las mejores prácticas de su propia misión para que sirvan de referencia a otros colegas en esa u otras misiones y dicha información pueda utilizarse en proyectos de formulación de políticas en la Sede. Ello permite que las misiones se beneficien mutuamente de sus respectivos conocimientos y experiencias y se sirvan de ellos, y asegura que el dinámico corpus de la doctrina de mantenimiento de la paz refleje las experiencias adquiridas por los profesionales sobre el terreno.

17. Los oficiales de mejores prácticas prestan asistencia directa a las dependencias especializadas con objeto de registrar sus experiencias y mejores prácticas mediante el empleo del conjunto de instrumentos que se describen a continuación en la Sección B. La experiencia ha demostrado que el carácter temporal y dinámico de las operaciones de mantenimiento de la paz y la elevada rotación del personal no favorece que las personas y los equipos documenten su experiencia sin la asistencia de un funcionario dedicado exclusivamente a ayudar a crear una memoria institucional de mantenimiento de la paz. Los oficiales de mejores prácticas facilitan el proceso de aprendizaje y aseguran que las buenas prácticas se documentan y las recomendaciones de acción se transmiten al personal directivo de la misión para que éste las examine y adopte medidas así como a la Sede para que sirvan de referencia a otras misiones y para elaborar materiales de orientación en el futuro.

18. Los oficiales de mejores prácticas también se ocupan de realizar labores de investigación en las misiones sobre nuevas cuestiones de política planteadas por los Departamentos o por el personal directivo de la misión sobre temas como la integración de las misiones o las estrategias de transición y salida. Dichas iniciativas pueden partir de la Sede atendiendo a decisiones legislativas, con el propósito de elaborar directrices, o para satisfacer las necesidades de una operación en particular. Por ejemplo, el oficial de mejores prácticas de la misión en Burundi, que ocupa el cargo desde marzo de 2006, se ha centrado en recopilar las mejores prácticas en materia de planificación estratégica e integración del sistema de las Naciones Unidas, dos cuestiones de especial importancia para la misión y el conjunto del sistema de mantenimiento de la paz.

19. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha reconocido el importante papel que desempeñan los oficiales de mejores prácticas en el intercambio de éstas entre las misiones y la definición de la experiencia adquirida para su posterior incorporación a directrices futuras y ha recomendado que esa función se convierta en un componente de las operaciones de mantenimiento de la paz mediante el despliegue inicial, como mínimo, de un oficial, cuando sea pertinente (A/61/19 (Part II), párr. 190). Hasta diciembre de 2007 se había creado un puesto de oficial de mejores prácticas en aproximadamente una tercera parte de todas las operaciones, a saber, la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona, la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). Si bien algunos de estos despliegues apenas se han realizado el año

pasado, los resultados preliminares que se presentan en la Sección IV indican que esta capacidad contribuye ya a mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor profesionalización de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

B. Procesos clave: vincular la experiencia adquirida a las directrices y la doctrina

20. En septiembre de 2005 se creó un conjunto de instrumentos de mejores prácticas con objeto de facilitar y uniformar el registro de las mejores prácticas y la experiencia adquirida por el personal de mantenimiento de la paz sobre el terreno y en la Sede. Este conjunto de instrumentos incluye cuatro sencillos métodos de aprendizaje que se suelen utilizar en muchas organizaciones de gran tamaño y complejidad: a) el examen a posteriori consiste en examinar, en colaboración con otras personas, un proyecto o una actividad de modo que el personal pueda documentar qué ha pasado, por qué, qué fue bien y qué es necesario mejorar, así como reflexionar sobre ello; b) el estudio de la práctica consiste en una panorámica de cómo determinados profesionales desempeñan una función o actividad específica, por ejemplo, cómo gestionan las misiones la contratación de personal local; c) el informe de final de mandato consiste en una evaluación que el personal directivo hace del cumplimiento de las responsabilidades que se les han confiado, así como de la prácticas de gestión de la Organización que hayan contribuido al logro de objetivos que les hubiesen sido encomendados o lo hayan obstaculizado; y d) las notas de traspaso son elaboradas por los funcionarios que están a punto de dejar su puesto para ayudar a su sucesor en el desempeño de su labor. Dichos instrumentos están concebidos para asegurar que los miembros del personal intercambian valiosa información institucional con el fin de que otros colegas puedan hacer su trabajo más eficaz y eficientemente.

21. Los oficiales de mejores prácticas se encargan de recopilar y a menudo de redactar e iniciar la elaboración de los informes que forman parte del citado conjunto de instrumentos. La Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz analiza periódicamente dichos informes y elabora un análisis de tendencias que se presenta al personal directivo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para su examen. Ese análisis ofrece un mecanismo para asignar prioridad a la formulación de políticas y directrices en función de las necesidades sobre el terreno. Los oficiales de mejores prácticas de la Sección desempeñan una labor fundamental para asegurar que la experiencia adquirida sobre el terreno se refleja en los materiales de orientación y capacitación. La publicación de estos materiales de orientación y capacitación permite a la Organización “aprender” de las experiencias extraídas mediante el conjunto de instrumentos de mejores prácticas. La recopilación de mejores prácticas es el primer paso de un ciclo que conducirá a mejorar el desempeño en todo el sistema.

22. Los materiales de orientación elaborados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno se han estandarizado en cuatro tipos de documentos: directrices normativas, procedimientos operativos estándar, orientaciones y manuales. Los modelos y las guías de redacción de dichos materiales siguen los modelos de la Organización Internacional de Normalización. El equipo ampliado de alta gestión se encarga de

examinar el material de orientación intersectorial y de alto nivel, que posteriormente es aprobado por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los dos Departamentos cada vez producen un mayor volumen de materiales. Por otro lado, también se elaboran materiales de orientación en colaboración con otras oficinas y departamentos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría y su División de Asistencia Electoral, y otros asociados del sistema de las Naciones Unidas, con objeto de apoyar un desempeño más integrado y eficaz sobre el terreno. Una vez aprobados los materiales normativos y de orientación, los documentos se publican en la Intranet de operaciones de paz y se difunden a través de cables oficiales cifrados, un boletín informativo, comunidades de práctica, la labor de los oficiales de mejores prácticas y programas de capacitación.

C. Tecnologías instrumentales: la Intranet de operaciones de paz y las comunidades de práctica

La Intranet de operaciones de paz

23. Atendiendo a una recomendación formulada en el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, en noviembre de 2006 comenzó a funcionar la Intranet de operaciones de paz con el propósito de facilitar la difusión de materiales de orientación y mejores prácticas entre las 20 misiones sobre el terreno dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Intranet es un recurso compartido por éste y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, accesible para todo el personal de mantenimiento de la paz, que proporciona información estándar independientemente de cual sea el emplazamiento, el trabajo o el mandato del usuario. Constituye un fondo de información de fácil acceso a través del cual se puede obtener orientación oficial y consultar las experiencias adquiridas de otras operaciones.

24. Se ha hecho un esfuerzo especial para asegurar que todas las misiones sobre el terreno, incluso las más alejadas, tengan acceso a la base datos en la medida en que se lo permitan las limitaciones que impone la singular infraestructura técnica de las misiones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, todas las misiones disponen de una copia local para que el personal pueda descargar archivos de gran tamaño sin sobrecargar el ancho de banda de la red de Internet de la misión. Los oficiales de mejores prácticas se cuentan entre los principales contribuyentes de materiales, fundamentalmente a través de los informes recopilados en las misiones sobre el terreno como parte del conjunto de instrumentos de mejores prácticas. La base de datos estará en permanente evolución gracias a las aportaciones que se reciban desde el terreno y está considerada como una fuente de información constante.

Comunidades de práctica

25. A fin de complementar el conjunto de instrumentos de mejores prácticas y la Intranet, la Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz ha creado y puesto en marcha una serie de comunidades de práctica que no son otra cosa más que redes de correo electrónico dirigidas a poner en contacto a los especialistas con sus homólogos en otras misiones y la Sede a fin de que éstos puedan solicitar, compartir y recopilar información que les sirva de ayuda en su trabajo. Los usuarios

pueden plantear preguntas en la red y recibir respuestas por las que se transmiten experiencias y buenas prácticas. Las comunidades se utilizan sobre todo para intercambiar mejores prácticas en aquellas esferas en que todavía no se han elaborado directrices o éstas no son necesarias, o cuando la Intranet ofrece escasa información sobre un tema en particular. Además de la red sobre el estado de derecho, se han creado comunidades de práctica acerca de nueve materias especializadas entre las que cabe citar, conducta y disciplina, planificación, cuestiones de género, asuntos civiles y administración de bienes.

IV. Evaluación de los efectos

26. Si bien los componentes del nuevo sistema de mejores prácticas se han venido elaborando desde 2005, los primeros análisis de sus efectos permiten apreciar los avances realizados hasta la fecha a resultados de dichos esfuerzos. Se han establecido varios indicadores indirectos del desempeño con objeto de hacer un seguimiento de los progresos. Se trata de: a) los productos del sistema, b) la percepción de utilidad que los usuarios finales tienen de los materiales de orientación y mejores prácticas, sobre la base de una encuesta de uso sobre el terreno, y c) ejemplos de avances en materia de eficiencia y eficacia. Atendiendo a la petición concreta formulada por la Asamblea General respecto de cómo ha repercutido en la planificación de las misiones, esta sección finaliza con una evaluación de la contribución de las mejores prácticas en esta esfera.

A. Productos

27. Entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007, se redactaron y tramitaron un total de 78 exámenes a posteriori, 129 informes de final de mandato y ocho estudios de la práctica. En ese mismo período, se presentaron al equipo ampliado de alta gestión tres análisis de tendencias como parte del programa de planificación de políticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno.

28. Desde el establecimiento del marco de orientación de ambos Departamentos en abril de 2006, se han publicado un total de 24 directrices normativas, ocho orientaciones, 14 estudios de la práctica y cuatro manuales sobre una amplia gama de tareas operacionales. Además, la Sección ha elaborado un importante documento orgánico de doctrina titulado “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Principios y Directrices” en el que se establecen los principios y conceptos en que se sustenta el modo de planificar, gestionar y conducir las operaciones de mantenimiento de la paz contemporáneas de las Naciones Unidas.

29. La Intranet de operaciones de paz ha tenido mucho éxito tanto entre el personal sobre el terreno como en la Sede. Desde que comenzó a funcionar en mayo de 2006, la Intranet ha registrado una cifra superior a las 50.000 descargas de documentos de orientación, mejores prácticas y documentos de las misiones. El Manual de los observadores militares de las Naciones Unidas, por ejemplo, fue descargado más de 1.600 veces, y un examen a posteriori sobre la respuesta de la MONUC a los enfrentamientos armados registrados en Kinshasa fue consultado en 455 ocasiones. En la actualidad la base de datos contiene más de 1.700 documentos organizados en un marco coherente que comprende todos los materiales existentes

de orientación, experiencias adquiridas y mejores prácticas así como centenares de documentos generados por las misiones, que pueden ser utilizados por otras misiones para aumentar su eficacia.

30. Las comunidades de práctica también se utilizan mucho como un instrumento de intercambio de conocimientos entre especialistas desplegados en distintas misiones. El número de miembros ya ha superado los 1.450, divididos en 10 comunidades de expertos, y se han intercambiado casi 2.000 documentos de biblioteca y registrado unos 700 intercambios directos y moderados de buenas prácticas a base de preguntas y respuestas. La Sección de Mejores Prácticas de Mantenimiento de la Paz ha recibido catorce peticiones de establecimiento de nuevas comunidades en esferas tan diversas como las adquisiciones, los asuntos políticos y la traducción. La demanda de comunidades ha sido alta, en parte como resultado del aumento del número de misiones, dado que se ha desplegado mucho personal nuevo con escasa experiencia en materia de mantenimiento de la paz y que no dispone de una red propia de colegas con experiencia a los que recurrir.

B. Encuesta al personal sobre el terreno

31. En 2007 la Sección hizo una nueva encuesta sobre la base de la que había realizado anteriormente en 2004 con el propósito de evaluar los progresos logrados en la prestación de apoyo en materia de orientación y mejores prácticas al personal sobre el terreno. Respondieron un total de 1.130 personas, el doble de la cifra registrada en la encuesta de 2004, de las cuales el 85% señaló haber consultado materiales de orientación y mejores prácticas para ayudarse en su labor. Entre quienes afirmaron haber consultado dichos materiales, el 53% dijo que éstos eran “esenciales” o “muy útiles” y el 38% los calificó de “relativamente útiles”. Entre quienes calificaron dichos materiales como “relativamente útiles”, “muy útiles” o “esenciales”, el 60% señaló que éstos les habían permitido adquirir más conocimientos sobre sus respectivas materias, el 22% confesó haber ahorrado tiempo gracias a ellos, el 19% manifestó que les habían ayudado a distribuir mejor los recursos, el 30% que les habían ayudado a mejorar la planificación, y el 36% que habían evitado errores cometidos en el pasado gracias a ellos³. El porcentaje de funcionarios que dijeron no haber recibido una nota de traspaso, una orientación por escrito ni haber sido invitados a una sesión de traspaso al incorporarse a su puesto disminuyó del 46% en 2004 al 32% en 2007.

32. Sin embargo, casi el 50% de los encuestados en 2007 todavía dijeron que habían tenido que empezar de cero “a menudo” o “en numerosas ocasiones”, un resultado predecible dado que hasta el momento sólo se han logrado avances en unos pocos ámbitos en lo que respecta al establecimiento de una doctrina general de mantenimiento de la paz. Además, el 71% de los encuestados señalaron que ellos mismos habían extraído experiencias personalmente de su labor “muy a menudo” o “en numerosas ocasiones”, lo que indica que el intercambio de mejores prácticas sigue ofreciendo grandes posibilidades de aumentar la eficiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz. El 55% de todos los encuestados señaló que sería útil para el desempeño de su labor disponer de “un mayor acceso a materiales de mejores prácticas”, lo que indica que es necesario seguir trabajando en la promoción de instrumentos de difusión.

³ Los encuestados podían elegir más de una respuesta.

33. Los resultados ponen de manifiesto que el sistema de mejores prácticas y orientación se está convirtiendo en un importante instrumento de trabajo para el personal de mantenimiento de la paz a medida que un número de funcionarios cada vez mayor se sirve de orientaciones por escrito y materiales de mejores prácticas. Sin embargo, también revelan que es preciso seguir trabajando a fin de elaborar materiales para todas las funciones de mantenimiento de la paz e integrar los procesos de aprendizaje en la labor diaria del personal.

C. Mejoras de la eficiencia y la eficacia

34. Los siguientes son ejemplos cualitativos de cómo las herramientas desarrolladas desde 2005 han ayudado al personal sobre el terreno a cumplir sus funciones de manera más eficiente.

35. Un buen ejemplo de la manera en que los distintos componentes de las mejores prácticas y el sistema de orientación se coordinan eficazmente es la elaboración reciente por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la directriz normativa sobre los proyectos de efecto rápido. Tras la puesta en marcha de la comunidad de práctica sobre asuntos civiles en noviembre de 2005, uno de los primeros problemas planteados por los miembros de la red fue la confusión existente en torno a la gestión y el propósito de los proyectos de efecto rápido. A partir de las inquietudes planteadas en la comunidad de práctica sobre asuntos civiles, la Sección puso en marcha una encuesta para recopilar información acerca de las buenas prácticas y la experiencia adquirida en la ejecución de proyectos de efecto rápido en las distintas misiones. En su resolución 60/266, la Asamblea General reconoció y confirmó la necesidad de una política al respecto. La Sección elaboró un proyecto de política a partir de las mejores prácticas identificadas en la encuesta. Este proyecto se debatió en profundidad con los miembros de la comunidad de prácticas sobre asuntos civiles, lo que permitió revisarlo. La directriz normativa sobre los proyectos de efecto rápido, publicada en febrero de 2007 constituye actualmente la guía definitiva sobre el alcance y la gestión de esos proyectos y sobre las condiciones en que pueden formularse solicitudes presupuestarias para programas relacionados con ellos.

36. Como muestra del valor del material orientativo para el personal de las misiones, los directores que planificaron la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur y que trabajaron en Darfur durante la etapa inicial de la misión utilizaron el proyecto de guía práctica para la puesta en marcha de una misión, donde se esbozan las principales estructuras que deben establecerse y las tareas clave que es necesario llevar a cabo en la fase inicial de una misión. La guía práctica, cuya publicación está prevista para la primavera de 2008, se elaboró a partir de la experiencia adquirida al poner en marcha anteriores operaciones multidimensionales e incluye una base de datos de documentos genéricos (formularios, plantillas y mandatos entre otros) que pueden reutilizarse en misiones nuevas, lo que hace innecesario “empezar de cero” en esos primeros meses de importancia crítica. Las estrategias normalizadas para la fase inicial de las misiones así como la base de datos documental producirán beneficios en tiempo ahorrado y una mayor atención en las prioridades iniciales.

37. Algunas de las herramientas ayudan a mejorar la eficiencia de las misiones al permitir reutilizar material elaborado en otras misiones o intercambiarlo

directamente entre ellas. Así por ejemplo, al volver a utilizar un módulo de capacitación sobre seguridad en el manejo de vehículos elaborado por la ONUCI y compartido a través de las comunidades de práctica, la BINUB y el UNMOGIP pudieron ahorrar tiempo y recursos que de otro modo se habrían asignado a la preparación del programa. En otro caso, la FPNUL presentó en marzo de 2007 una consulta a la comunidad de mejores prácticas pidiendo asesoramiento sobre una instrucción administrativa relativa a los viajes oficiales del personal militar y civil. La Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental, la UNMIT, la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea, la BINUB, la UNMIS y el UNMOGIP aportaron sus ejemplos respectivos, lo que permitió a la FPNUL crear su propio modelo a partir de las mejores prácticas de las otras misiones.

38. Como ejemplo de una misión que mejoró su desempeño gracias a las experiencias determinadas con la labor de los oficiales de mejores prácticas, la MONUC pudo mejorar la planificación de sus operaciones para hacer frente a los disturbios que tuvieron lugar en Kivu del Norte remitiéndose a las conclusiones de un ejercicio de análisis de experiencias realizado a raíz de la crisis de Bukavu de 2004. Dicho ejercicio resultó fundamental para aumentar la calidad de la planificación, sobre todo porque la mayoría del personal que estaba en la misión en 2004 ya se había marchado en 2007. Por otra parte, las experiencias de ésta y otras crisis se están utilizando en la elaboración de una política sobre mando y control en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

39. En otro ejemplo de análisis interno de las experiencias de una misión que también resultó útil para otras misiones, el oficial de mejores prácticas de la UNMIS hizo un examen a posteriori de cómo se reaccionó después de un accidente de helicóptero que permitió a la Misión ajustar y mejorar de inmediato sus procedimientos de gestión de crisis. Desde su publicación, este mismo examen ha sido utilizado como referencia por 59 miembros del personal de otras misiones. Del mismo modo, el oficial de mejores prácticas de la UNMIT facilitó exámenes a posteriori entre las tres rondas electorales que tuvieron lugar en Timor-Leste en abril, mayo (elecciones presidenciales) y junio (elecciones parlamentarias) de 2007. Estas actividades encaminadas a aprovechar las experiencias previas permitieron mejorar los procedimientos de la segunda y la tercera ronda, y evitar varios obstáculos gracias a la experiencia adquirida en la primera ronda. Al planificar su apoyo electoral, la Misión también se benefició de los informes sobre el tema de Burundi y el Afganistán. Los exámenes a posteriori producidos por la UNMIT están utilizándose actualmente por la Misión en Nepal, donde está previsto celebrar elecciones. El examen de las elecciones celebradas en la República Democrática del Congo en 2006 se sumó a este conjunto de conocimientos sobre apoyo electoral y ayudará a elaborar nuevas directrices sobre el tema para las operaciones de mantenimiento de la paz.

D. Contribución de las mejores prácticas a la planificación de las misiones

40. Para reforzar la nota orientativa de las Naciones Unidas sobre el proceso integrado de planificación de las misiones publicada en 2006, una serie de actividades se han centrado en el desarrollo de nuevas directrices y mejores prácticas para las labores de planificación. Más concretamente, el Departamento de

Operaciones de Mantenimiento de la Paz está elaborando directrices en cuatro esferas del proceso y organizó en 2007 un taller de tres días de duración, en el que los planificadores de distintos sectores del sistema de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno, tuvieron la oportunidad de debatir sobre la forma de reflejar sus experiencias y mejores prácticas en las directrices. El seminario y las posteriores consultas tuvieron por objeto garantizar que las directrices finales ayudaran a los planificadores a abordar los desafíos concretos a que se enfrentaban en la aplicación práctica de la metodología del proceso integrado de planificación de misiones. Además, los intercambios diarios entre los planificadores sobre el terreno y en la Sede se canalizan a través de una comunidad de práctica sobre planificación.

41. La guía práctica para la puesta en marcha de una misión y la directriz normativa de gestión de riesgos se están ultimando para apoyar al personal de planificación en la Sede y sobre el terreno en el despliegue de nuevas misiones. Los oficiales de mejores prácticas sobre el terreno siguen reuniendo experiencias sobre las actividades de planificación de las misiones con miras a fortalecer la orientación en todo el sistema. Hasta la fecha, los oficiales de mejores prácticas han llevado a cabo exámenes a posteriori sobre toda una serie de experiencias de planificación, como la planificación estratégica y la integración de las Naciones Unidas en Sierra Leona; la preparación de una estrategia integrada de consolidación de la paz para Burundi; y la reducción de los efectivos de la Operación de las Naciones Unidas en Burundi. En ese mismo sentido, la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz llevó a cabo en la Sede exámenes a posteriori del proceso de planificación en Darfur y de la planificación de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Fuerza de la Unión Europea (EUFOR) en la República Democrática del Congo con el fin de reunir experiencias en el plano estratégico. Las conclusiones de estos exámenes se han puesto a disposición de los encargados de otras actividades de planificación. El equipo de planificación del despliegue de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, por ejemplo, se ha beneficiado de las plantillas y los documentos de planificación genérica preparados en el marco del seguimiento del examen a posteriori de la planificación de la cooperación entre las Naciones Unidas y la EUFOR en la República Democrática del Congo.

42. En distintos ámbitos especializados del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno también continúan elaborándose directrices para la planificación de la ejecución de los mandatos en sus respectivos campos. Así por ejemplo, la Dependencia de cuestiones de género de la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz está ultimando sus directrices para los asesores en cuestiones de género y los encargados de la coordinación en cuestiones de género de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es proporcionar un marco operacional estándar para incorporar una perspectiva de género tanto en las misiones multidimensionales como en las tradicionales. Además, la Dependencia ha desarrollado junto con la Oficina de Operaciones una serie de directrices sobre la perspectiva de género para los oficiales de asuntos políticos y, con el Departamento de Asuntos Políticos, ha preparado unas directrices conjuntas para ampliar el papel de la mujer en los procesos electorales después de los conflictos.

43. Del mismo modo, las normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas contienen instrucciones y directrices para los

encargados de preparar, aplicar y apoyar los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Aunque las Naciones Unidas elaboraron dichas normas para los programas de desarme, desmovilización y reintegración que tuvieran lugar en contextos de mantenimiento de la paz, las políticas y directrices contenidas en ellas también son aplicables a los que se desarrollan en otros contextos. Las normas reúnen conocimientos, experiencias y buenas prácticas en 24 esferas diferentes, desde los conceptos básicos, las políticas y las estrategias a la planificación, el diseño, la gestión, el seguimiento y la evaluación de los programas y cuestiones intersectoriales, como las relativas a la mujer, el género y el desarme, la desmovilización y la reintegración, y el VIH/SIDA y el desarme, la desmovilización y la reintegración. Las normas fueron introducidas en diciembre de 2006 y actualmente constituyen la referencia fundamental para los planificadores y los profesionales del desarme, la desmovilización y la reintegración.

V. Perspectivas de futuro

44. El objetivo a largo plazo del sistema para reunir y aprovechar las experiencias con que cuentan el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es elaborar un conjunto amplio de directrices actualizadas y accesibles para las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Dichas directrices deben evolucionar continuamente a partir de la experiencia adquirida tanto sobre el terreno como en la Sede, difundirse por medio de la capacitación y sustentarse con un flujo continuo de conocimientos entre todos aquellos que intervienen en las labores de mantenimiento de la paz. Resulta esencial basarse en las experiencias adquiridas con el nivel actual de despliegue y asegurarse que el personal de mantenimiento de la paz reciba el mejor apoyo posible de sus colegas de todo el mundo.

45. Incluso con la pequeña capacidad disponible en la actualidad, aplicar en el futuro las experiencias actuales y compartir las mejores prácticas entre los distintos continentes seguirán siendo tareas intrínsecamente difíciles. La experiencia que haya podido adquirir una misión en un momento dado no siempre podrá aplicarse en una situación diferente. Los sistemas para intercambiar experiencias y ofrecer orientación no deben seguir enfoques rígidos ni dogmáticos. La Organización tiene que poder aplicar sus conocimientos para mejorar las operaciones futuras, pero debe hacerlo utilizando estrategias innovadoras y flexibles. La nueva capacidad de evaluación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, diseñada para hacer un seguimiento de la evolución de las misiones en el cumplimiento de los mandatos, proporcionará un mecanismo muy necesario para valorar la validez y la pertinencia del material orientativo en su aplicación cotidiana. Al mismo tiempo, la capacitación desempeña un papel fundamental a la hora de convertir el material orientativo en aptitudes y conocimientos concretos. Por lo tanto, una de las prioridades de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación será fortalecer los vínculos entre las mejores prácticas y el sistema de orientación y las actividades de evaluación y capacitación.

46. La prestación de apoyo eficaz a quienes están en la primera línea del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es la función principal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Hoy en día, el apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz ya no puede medirse exclusivamente en términos de

personal, fondos y material suministrados, sino que también hay que incluir la capacidad de aplicar el acervo de conocimientos institucionales para ayudar a afrontar los nuevos desafíos y evitar que se repitan los problemas surgidos en el pasado. Durante 2008, más de 100.000 efectivos rotarán por las distintas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Muchos de estos jóvenes —soldados, policías y civiles de las más diversas procedencias— nunca han prestado servicios en una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sus experiencias son variadas y albergan la expectativa legítima de que la institución que los envía a lugares asolados por las dificultades posteriores a un conflicto les dé acceso a los conocimientos y la orientación que necesitan para desempeñar su labor.
