



Asamblea General

Distr. general
7 de mayo de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 136 de la lista preliminar*

Dependencia Común de Inspección

La continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “La continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2011/6).

* A/67/50.



La continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas

Informe preparado por

*Istvan Posta
M. Deborah Wynes*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2011



Naciones Unidas

JIU/REP/2011/6
Español
Original: inglés

La continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas

Informe preparado por

*Istvan Posta
M. Deborah Wynes*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2011

*Resumen***La continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas
JIU/REP/2011/6****Objetivo**

El objetivo era examinar: a) la existencia de estrategias/políticas y planes de continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, determinando los aspectos comunes y las diferencias; b) las experiencias y las mejores prácticas en cuanto a su aplicación; c) los mecanismos de enlace y coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas en materia de preparación para casos de emergencia y continuidad de las operaciones; d) el funcionamiento y la dotación de personal de las dependencias especializadas de preparación para casos de emergencia y de continuidad de las operaciones con miras a la gestión de emergencias, incluidos sus marcos de financiación y los mecanismos de financiación para su funcionamiento.

Principales constataciones y conclusiones

El informe contiene nueve recomendaciones, de las que una se dirige a los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, siete a sus jefes ejecutivos y una al Secretario General de las Naciones Unidas, en su condición de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE). En el capítulo IV se exponen las enseñanzas extraídas de la experiencia práctica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

El nivel general de preparación para garantizar la continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas es muy inferior a las recomendaciones de las normas internacionales pertinentes. Algunas organizaciones han empezado a aplicar en forma integral sistemas de continuidad de las operaciones, mientras que la mayoría se limita a reconocer la necesidad de abordar la cuestión. Solo unas pocas organizaciones cuentan con una política y un plan de continuidad de las operaciones. De ahí que no haya en general en las organizaciones un conocimiento adecuado de los objetivos de la gestión de la continuidad de las operaciones y de las intenciones del personal directivo superior, lo que redundará a su vez en un apoyo político y financiero insuficiente por parte de los Estados miembros.

Los diferentes aspectos de la continuidad de las operaciones se abordan por separado en vez de con un enfoque integral. A menudo las organizaciones carecen de criterios para priorizar las funciones esenciales y al personal encargado de desempeñarlas, lo que da lugar a que demasiadas actividades se clasifiquen como esenciales. En casi todas las organizaciones los objetivos de tiempo de recuperación tienden a consistir en plazos excesivamente cortos, que no responden a planteamientos realistas, y, cuando la reanudación de las actividades depende de la tecnología de la información y las comunicaciones, se observa por lo general una discrepancia considerable entre las necesidades expuestas en los planes de continuidad de las operaciones y los resultados que están en condiciones de lograr las oficinas de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC).

Para subsanar las carencias de la gestión de la continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, son necesarios un compromiso más firme del personal directivo superior y un mayor apoyo de los Estados miembros; es preciso asimismo asignar los recursos humanos y financieros necesarios adecuados; convendría elaborar políticas/estrategias de continuidad de las operaciones y delimitar claramente la responsabilidad de la aplicación de las políticas/estrategias aprobadas. Los planes de continuidad de las operaciones deberían basarse en la evaluación del riesgo, en la determinación de las funciones esenciales y en objetivos de tiempo de recuperación (**recomendaciones 1 y 3**).

Las organizaciones que cuentan con dependencias o personas dedicadas específicamente a la gestión de la continuidad de las operaciones han avanzado más en esa esfera. La función de continuidad de las operaciones se ubica en diferentes partes de las organizaciones, y esa ubicación depende en gran medida de la dependencia en que se introdujo por primera vez el concepto. Su ubicación en las dependencias de seguridad o de tecnología de la información suele dar lugar a un enfoque fragmentario, centrado en esos aspectos concretos. Con el fin de dar coherencia general a la continuidad de las operaciones, los encargados de esa función deberían trabajar en la oficina del jefe ejecutivo o en la oficina ejecutiva de gestión (**recomendación 2**).

La mayoría de las organizaciones no dispone en su sede de los recursos humanos y financieros necesarios para proporcionar orientación y asistencia técnica adecuadas para la aplicación de la continuidad de las operaciones en sus oficinas exteriores. La orientación proporcionada es en ocasiones prescriptiva y burocrática y supone más complicaciones que asistencia. La cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno en la esfera de la continuidad de las operaciones no es muy estrecha, aunque por lo general se enfrentan a los mismos riesgos, cuyos impactos podrían gestionar conjuntamente y a nivel local. Debería mejorarse la interacción y el intercambio de experiencia y enseñanzas entre las organizaciones de las Naciones Unidas.

Los planes de continuidad de las operaciones deberían abarcar al conjunto de cada organización, y las oficinas exteriores deberían recibir orientación específica de sus respectivas sedes. Debería establecerse un mecanismo para supervisar y controlar la coherencia y la interoperabilidad de los planes de continuidad de las operaciones de cada oficina exterior con las actividades de la sede y con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Los coordinadores residentes deberían supervisar la preparación para la continuidad de las operaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en su lugar de destino, con el fin de mejorar el intercambio de conocimientos, la cooperación y la continuidad (**recomendaciones 4 y 5**).

La delimitación insuficiente de las responsabilidades y la falta de rendición de cuentas dificultan la implantación de la continuidad de las operaciones. A menos que se asigne a una o varias personas la responsabilidad de la aplicación, el mantenimiento, la revisión y la actualización del plan de continuidad de las operaciones, el proceso se estancará. Esas tareas deberían incluirse en las descripciones de funciones y las evaluaciones de la actuación profesional de los directores de operaciones y los coordinadores de la continuidad de las operaciones (**recomendación 6**).

El personal de las Naciones Unidas está en general poco sensibilizado respecto de la cuestión de la continuidad de las operaciones. El personal esencial consigue habitualmente realizar sus tareas, por medio principalmente de sistemas de teletrabajo. Sin embargo, no existen programas de capacitación o perfeccionamiento profesional en materia de continuidad de las operaciones, ni siquiera para los responsables directos de esa función. Las organizaciones deberían asegurarse de que se incorpore la capacitación sobre continuidad de las operaciones en los cursos de perfeccionamiento y de orientación para todo el personal, y de que el personal esencial reciba capacitación periódica como parte integrante de la gestión de la continuidad de las operaciones (**recomendación 8**).

La cooperación interinstitucional en cuestiones de continuidad de las operaciones está poco implantada y suele responder a circunstancias concretas. Hay posibilidades de obtener economías de escala por medios tales como mecanismos de respaldo mutuo, un enfoque conjunto de la continuidad de las operaciones, la interoperabilidad de los planes de continuidad de las operaciones de las organizaciones, y el intercambio de conocimientos y experiencias dentro del sistema. A tal efecto es necesario organizar mejor la cooperación y la armonización de las prácticas a nivel de todo el sistema, tarea que puede abordarse en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (**recomendación 9**).

Recomendación que se presenta para su examen por los órganos legislativos

Basándose en las propuestas presupuestarias de los jefes ejecutivos, los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para la aplicación, la vigilancia permanente, el mantenimiento y la actualización de los planes de continuidad de las operaciones aprobados que se hayan preparado con arreglo a la política/estrategia de continuidad de las operaciones de la organización (recomendación 7).

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Siglas.....		vii
I. Introducción.....	1–26	1
A. Objetivo.....	5–8	1
B. Alcance.....	9–12	2
C. Antecedentes.....	13–19	3
D. La continuidad de las operaciones en las Naciones Unidas.....	20–26	5
II. Programa de gestión de la continuidad de las operaciones.....	27–81	6
A. Estrategia y política de continuidad de las operaciones.....	27–30	6
B. Gestión de la continuidad de las operaciones.....	31–43	7
C. Planificación de la continuidad de las operaciones.....	44–65	11
D. Ejercicio, mantenimiento, examen y actualización.....	66–74	16
E. Capacitación.....	75–81	18
III. Aspectos de la gestión de la continuidad de las operaciones relacionados con la seguridad y la tecnología de la información y las comunicaciones.....	82–97	20
IV. Enseñanzas extraídas de incidentes reales.....	98–110	23
V. Cooperación interinstitucional.....	111–116	27
 Anexos		
I. Sinopsis de la gestión de la continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas basada en las respuestas al cuestionario.....		30
II. Autoevaluación por las organizaciones de la madurez de la continuidad de las operaciones.....		31
III. Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en cumplimiento de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección.....		34

Siglas

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICE	Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas
CO	continuidad de las operaciones
DAAT	Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DCI	Dependencia Común de Inspección
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GCO	gestión de la continuidad de las operaciones
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (antes CAC)
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMS/Europa	Oficina Regional de la OMS para Europa
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

SRAS	síndrome respiratorio agudo severo
TI	tecnología de la información
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. Como parte de su programa de trabajo para 2011, la Dependencia Común de Inspección (DCI) llevó a cabo un examen de la continuidad de las operaciones en el sistema de las Naciones Unidas. La DCI no había examinado antes la cuestión. La propuesta de examen fue presentada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y apoyada por 12 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El alto nivel de interés por la cuestión se debe fundamentalmente a los acontecimientos que se describen a continuación.

2. El sábado 27 de febrero de 2010, sobre las 15.00 horas, hora local, Chile fue sacudido por un terremoto de magnitud 8,8. Aunque el seísmo tenía su epicentro al sur de la capital, sus efectos se padecieron también en Santiago con notable intensidad. Como resultado, las instalaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sufrieron algunos daños, especialmente la parte más antigua del edificio, en la que estaban ubicadas alrededor de 300 estaciones de trabajo, el 50% del total de puestos de trabajo de la CEPAL. En consecuencia, la CEPAL tuvo que establecer locales de trabajo temporales para 300 funcionarios.

3. En El Cairo, durante la "primavera árabe" de Egipto, las comunicaciones por teléfono móvil se vieron interrumpidas los días 28 y 29 de enero, y la comunicación por Internet quedó bloqueada del 28 de enero al 2 de febrero de 2011. En algunos lugares fue posible enviar mensajes de texto en cuanto volvió a funcionar la red de telefonía móvil, pero en otros las dificultades se prolongaron de dos a tres semanas. La situación de incomunicación traumatizó a muchas personas. El personal se vio en la imposibilidad de acudir a sus oficinas como consecuencia del toque de queda y de la situación de inseguridad. El Coordinador Residente, en su calidad de oficial designado para cuestiones de seguridad, atendiendo al asesoramiento del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, decidió la evacuación del personal no esencial y de sus familiares.

4. Durante el pasado año, diversas zonas de Copenhague fueron afectadas por tres inundaciones: en agosto de 2010, el 2 de julio de 2011 y el 14 y el 15 de agosto de 2011. La tercera de ellas fue mucho más grave que las dos anteriores. En menos de dos horas cayó el equivalente de un mes de precipitaciones, lo que causó graves goteras en el techo del edificio de las Naciones Unidas, del que se inundaron dos pisos. Tan grandes fueron los daños que la empresa encargada de la gestión del desastre estimó que se tardaría por lo menos dos meses en poder volver a utilizar los pisos afectados. Las intensas lluvias causaron asimismo repetidos desbordamientos de las alcantarillas, que afectaron considerablemente a los locales de la Oficina Regional de la OMS para Europa, repartidos entre varios edificios.

A. Objetivo

5. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proporcionan servicios esenciales para las personas en diferentes partes del mundo. La continuidad de las operaciones y, en su contexto, la preparación para situaciones de emergencia y la recuperación en casos de desastre son cuestiones de creciente importancia, habida cuenta de las circunstancias en las que operan las organizaciones de las Naciones Unidas y de que su capacidad para funcionar en forma fiable, continua e ininterrumpida constituye un elemento importante de la imagen pública del sistema de las Naciones Unidas.

6. La gestión de la continuidad de las operaciones proporciona básicamente un marco que permite a la organización aumentar su resiliencia y facilita la continuación de sus operaciones en caso de perturbación de sus actividades. Con el fin de reducir al mínimo el impacto de las perturbaciones, en los últimos años varias organizaciones de las Naciones Unidas han empezado a elaborar planes de continuidad de las operaciones para sus sedes y centros situados fuera de la sede, incluidas sus oficinas en los países. Esos planes tienen por objeto conseguir que los fondos, los programas y los organismos especializados de las Naciones Unidas y el OIEA puedan funcionar y desempeñar sus respectivos mandatos en todas las circunstancias.

7. En la resolución 63/268 de la Asamblea General se destacó la necesidad de adoptar un enfoque de la gestión de la continuidad de las operaciones que se hubiera coordinado entre la Secretaría de las Naciones Unidas, las oficinas fuera de la Sede y las comisiones regionales y que incluyera un apoyo sistemático, estructuras adecuadas de coordinación y consultas periódicas entre los coordinadores de la gestión de la continuidad de las operaciones en Nueva York y en los demás lugares de destino. Se destacó asimismo la necesidad de que la Secretaría aprovechara las experiencias de otras entidades de las Naciones Unidas cuando se formulara la estrategia de continuidad de las operaciones. Por último, se pidió al Secretario General que se esforzara por hacer economías de escala mediante la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en las cuestiones pertinentes.

8. El objetivo era examinar: a) la existencia de estrategias/políticas y planes de continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, determinando los aspectos comunes y las diferencias; b) las experiencias y las mejores prácticas en cuanto a su aplicación; c) los mecanismos de enlace y coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas en materia de preparación para casos de emergencia y continuidad de las operaciones; d) el funcionamiento y la dotación de personal de las dependencias especializadas de preparación para casos de emergencia y de continuidad de las operaciones con miras a la gestión de las emergencias, incluidos sus marcos de financiación y los mecanismos de financiación para su funcionamiento.

B. Alcance

9. El examen abarcó las organizaciones participantes en la DCI. De conformidad con las normas y directrices internas de la DCI y sus procedimientos de trabajo, la metodología seguida en la preparación del presente informe consistió en un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y un análisis en profundidad. Se enviaron cuestionarios detallados a todas las organizaciones participantes. Los Inspectores lamentan que, a pesar de las reiteradas solicitudes, ocho organizaciones (UNODC, PNUMA, ONU-Hábitat, ACNUR, OIT, OMM, OMI y OMT), no respondieron al cuestionario de la DCI. Sobre la base de las 17 respuestas recibidas, los Inspectores realizaron entrevistas en persona o por videoconferencia con funcionarios de las organizaciones participantes y la secretaría de la JJE. Se solicitaron las observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe, que se tuvieron en cuenta al ultimar el informe definitivo.

10. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores a fin de comprobar si sus conclusiones y recomendaciones se ajustaban al juicio colectivo de la Dependencia.

11. Con el fin de facilitar el manejo del informe y la aplicación y supervisión de sus recomendaciones, en el anexo III figura un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones en cuestión para la adopción de medidas o únicamente con fines de información. En el cuadro se especifican las recomendaciones pertinentes para cada organización y se indica si la adopción de decisiones al respecto compete a los órganos legislativos o rectores o al jefe ejecutivo.

12. Los Inspectores desean expresar su reconocimiento a todos cuantos les prestaron ayuda en la preparación del presente informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y no dudaron en compartir sus conocimientos y su experiencia.

C. Antecedentes

13. La gestión de la continuidad de las operaciones se define como "un proceso de gestión holístico que permite determinar cuáles son las amenazas potenciales para una organización y los efectos que podrían tener en sus operaciones, y que proporciona un marco para desarrollar la resiliencia organizacional con capacidad de respuesta efectiva a fin de proteger los intereses de sus principales partes interesadas, su reputación, su imagen y sus actividades generadoras de valor"¹.

14. La gestión de la continuidad de las operaciones (GCO) está estrechamente relacionada con la respuesta a crisis e incidentes y a la planificación para situaciones de emergencia. Esas actividades, sin embargo, están vinculadas a un tipo de incidente o acontecimiento concreto, y no responden a un planteamiento aplicable a toda la organización y que permita hacer frente a diversos tipos de riesgos. Por ejemplo, al declararse la pandemia de gripe del virus A (H1N1), las autoridades competentes de todo el mundo, y no solo de las Naciones Unidas, adoptaron medidas concretas (cuarentena de empleados afectados por la gripe, difusión de información sobre las formas de prevenir el contagio, etc.); esas medidas, sin embargo, no habrían garantizado la capacidad de la organización de proseguir sus operaciones en el caso de que hubiera enfermado un porcentaje importante de sus empleados.

15. La gestión de la continuidad de las operaciones se desarrolló a partir de la planificación de la recuperación en casos de desastre, relacionada a su vez con la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC). El ejemplo más conocido de planificación para la recuperación en casos de desastre fue el referente al efecto del año 2000. Los esfuerzos por codificar la gestión del desastre durante la preparación para hacer frente a ese problema dio lugar a la formulación de diversas normas, que se centraron exclusivamente en la gestión de TIC y recuperación de sistemas. La planificación de la recuperación en casos de desastre propició la constitución de sociedades e institutos profesionales y programas de acreditación profesional. Pronto se reveló la necesidad de protección para el conjunto de las organizaciones y no solo para sus datos, puesto que la continuidad de la tecnología de la información (TI), que es un subcomponente de la GCO, no garantiza la continuidad de las operaciones, pues no protege contra amenazas no relacionadas con la TI.

16. Ante las consecuencias de desastres naturales, atentados terroristas y otras perturbaciones, en el sector privado ante todo y posteriormente en el sector público se amplió el alcance de la planificación para casos de desastre y emergencias a fin de incluir la planificación de la continuidad. Se elaboraron varias normas importantes en materia de continuidad de las operaciones. En la actualidad, la continuidad de las operaciones se

¹ BS25999-1, British Standards Institute, *Código de práctica para la gestión de la continuidad de las operaciones*.

define en gran medida por las siguientes normas utilizadas internacionalmente, que contienen todas ellas una definición de gestión de la continuidad de las operaciones basada en la definición de BS 25999:

- a) BS 25999, Gestión de la continuidad de las operaciones, parte 1: Código de práctica (2006) y parte 2: Especificación (2007)²;
- b) ISO 22399, Seguridad de la sociedad – Directriz para la preparación para incidentes y gestión de la continuidad de las operaciones (2007)³;
- c) ASIS SPC.1-2009, Norma estadounidense sobre resiliencia organizacional: seguridad, preparación y sistemas de gestión de la continuidad – Requisitos con directrices de utilización (2009);
- d) ASIS/BSI, Gestión de la continuidad de las operaciones, Requisitos con directrices de utilización (2010)⁴.

17. La gestión de la continuidad de las operaciones se inserta en el contexto más amplio de la gestión del riesgo institucional, pero, a diferencia de esta, que se encarga de determinar, evaluar, priorizar y controlar los riesgos en una organización, la GCO se ocupa de las consecuencias de la interrupción de las operaciones. Las interrupciones son causadas normalmente por riesgos de bajo nivel de probabilidad y carácter catastrófico (los denominados cisnes negros). El personal directivo se ha dado cuenta de que el análisis de situaciones hipotéticas, que desemboca en la preparación de actividades prediseñadas de respuesta, puede ser de utilidad para hacer frente a las consecuencias de incidentes que se producen con creciente frecuencia, como desastres naturales, pandemias, cortes de suministro de electricidad, imposibilidad de acceder a datos y a medios de información y comunicaciones, etc.

18. El campo de la GCO se encuentra en constante evolución; algunos especialistas utilizan ya el concepto más amplio de resiliencia organizacional. Para ellos, la continuidad de las operaciones es un mecanismo de planificación de respuestas que se concentra en la recuperación de las operaciones de la organización, por lo que tiene un carácter reactivo, mientras que la resiliencia organizacional entraña procedimientos y procesos tendentes a reducir el riesgo de que lleguen a producirse los acontecimientos causantes de las perturbaciones, por lo que tiene un carácter proactivo.

19. Para los fines del presente informe, los Inspectores no se proponen recomendar la utilización de una norma con preferencia a las demás ni centrarse en la diferencia entre continuidad de las operaciones y resiliencia organizacional. Los Inspectores celebran que algunas organizaciones estén asumiendo el concepto de resiliencia organizacional; lo cierto es, sin embargo, que la mayor parte de las organizaciones apenas empieza a reconocer la importancia de la planificación de la continuidad de las operaciones y se encuentra al inicio del proceso. En opinión de los Inspectores, esas organizaciones han de empezar por establecer los elementos básicos: las prácticas de continuidad de las operaciones han de alcanzar cierto nivel de madurez para que la organización pueda planificar el fortalecimiento de su resiliencia. Para alcanzar ese estadio constituirá un buen punto de partida cualquier norma relacionada con la GCO, acompañada de la experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

² La publicación *A Management Guide to Implementing Global Good Practice in Business Continuity Management*, del Business Continuity Institute, se basa en la norma BS 25999.

³ Se está elaborando y se prevé publicar en 2011 la nueva norma ISO 22301, Societal security – Business Continuity Management Systems – Requirements.

⁴ Basados en la norma BS 25999, partes 1 y 2.

D. La continuidad de las operaciones en las Naciones Unidas

20. La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, en sus conclusiones del cuarto período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión⁵, señaló que la planificación para hacer frente al efecto del año 2000 y a los atentados del 11 de septiembre de 2001 había suscitado diversas inquietudes acerca del grado de preparación de las organizaciones para responder a situaciones de emergencia y reanudar las operaciones después de que se produjeran acontecimientos catastróficos. En el informe se señaló que la Secretaría de las Naciones Unidas, el UNICEF y el PNUD eran las organizaciones que más habían avanzado en materia de preparación para casos de emergencia.

21. Los ataques contra las Naciones Unidas se han vuelto más frecuentes en el nuevo milenio. Los trágicos sucesos de Bagdad y Argel contribuyeron a que se introdujeran normas de seguridad estrictas en el sistema de las Naciones Unidas. Las amenazas del SRAS y de la gripe aviar demostraron claramente la necesidad de preparación contra pandemias. Esas tragedias y crisis, unidas al aumento de la incidencia de los desastres naturales, pusieron en evidencia los elementos de vulnerabilidad de las organizaciones y dieron lugar a los primeros intentos de abordar la cuestión de la continuidad de las operaciones en las Naciones Unidas. Una sucinta encuesta realizada por la JJE en octubre de 2007 a nivel de todo el sistema sobre la existencia, el contenido y la estructura de los planes de continuidad de las operaciones financieras y las situaciones a las que se aplicaban esos planes⁶ reveló que la mayoría de las organizaciones había elaborado planes de preparación para situaciones de emergencia y planes de continuidad de las operaciones financieras con el fin de responder a pandemias (OIT, OMS, PNUD, Secretaría de las Naciones Unidas y UNESCO), y algunas lo habían hecho para atender a diferentes niveles de emergencia (OIEA, UNFPA y UPU). Solo el UNICEF parecía estar elaborando un plan completo de continuidad de las operaciones.

22. La Asamblea General señaló que la continuidad de las operaciones se enfocaba en forma fragmentaria en los informes iniciales del Secretario General⁷, y solicitó un informe completo de todas las actividades de continuidad de las operaciones, incluidas las relacionadas con pandemias y otros tipos de planificación para situaciones de emergencia y recuperación en casos de desastre y continuidad de las operaciones en la esfera de la TIC (A/62/7/Add.2 y A/RES/62/238).

23. El aumento de la frecuencia de perturbaciones tales como las causadas por cortes de suministro eléctrico, desastres naturales, atentados con bombas contra oficinas de las Naciones Unidas, el virus A (H1N1) y otros incidentes ha demostrado que no bastaba centrar la atención en la preparación para pandemias, en la seguridad o en las operaciones financieras, sino que la gestión de la continuidad de las operaciones requería un enfoque holístico, aplicable a múltiples riesgos. Actualmente cabe afirmar en general que las organizaciones de las Naciones Unidas reconocen en medida creciente la importancia de la planificación de la continuidad de las operaciones, pero la mayoría de ellas sigue teniendo dificultades para otorgar a esa función el papel que le corresponde como componente valioso de la gobernanza institucional. Las organizaciones todavía no han pasado de gestionar la continuidad de las operaciones como un programa más a incorporarla a la cultura general de gestión en su funcionamiento cotidiano.

⁵ CEB/2002/5.

⁶ CEB/FB/2007/INF.1.

⁷ A/62/328.

24. El grado de implantación de la GCO en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas varía considerablemente de una organización a otra. De las respuestas recibidas y las entrevistas realizadas por los Inspectores se desprende claramente que las grandes organizaciones y las organizaciones con actividades operacionales o de verificación (Secretaría de las Naciones Unidas, UNICEF, PNUD, PMA, UNOPS, OIEA) se encuentran en un estadio más avanzado de implantación de la gestión de la continuidad de las operaciones. Las organizaciones pequeñas y las organizaciones con mandatos normativos, en cambio, se encuentran más rezagadas desde el punto de vista de la CO. Diversas organizaciones están todavía definiendo el planteamiento general de la continuidad de las operaciones y las estructuras básicas para su gestión (FAO, UNFPA, OMPI, ONUDI, OACI).

25. El hecho de que una organización no haya implantado todavía un programa oficial de gestión de la continuidad de las operaciones no significa que no cuente con importantes elementos de continuidad de las operaciones. En aplicación de los sistemas y normas de seguridad de las Naciones Unidas, se presta atención en todas las organizaciones a la seguridad del personal y de las instalaciones y a los procedimientos de notificación en caso de emergencia. La preparación para emergencias médicas ha adquirido creciente importancia como consecuencia de las amenazas de pandemias. Las actividades de tecnología de la información y las comunicaciones cuentan con procedimientos bien establecidos en materia de copias de seguridad y planes de recuperación en casos de desastre, por la propia naturaleza de los servicios que prestan y en aplicación de las mejores prácticas generalmente aceptadas en ese ámbito. No obstante, todas esas iniciativas se aplican aisladamente, sin coherencia general. El objetivo del marco de gestión de la continuidad de las operaciones es conseguir que todas las diferentes iniciativas se complementen y refuercen mutuamente.

26. Los Inspectores pidieron a todas las organizaciones participantes que llevaran a cabo una autoevaluación sobre el grado de madurez de sus programas de GCO. Los resultados que se presentan en el anexo I muestran claramente que son pocas las organizaciones que cuentan con un marco general de GCO y han iniciado su aplicación. La Secretaría de las Naciones Unidas se atribuyó a sí mismo en la evaluación el grado de madurez más elevado, que supone la plena implantación de la GCO. El UNFPA, el UNICEF, la UNOPS y la ONUDI calificaron su GCO de incompleta, mientras que el PNUD, el PMA, la FAO, la UNESCO, la OACI, la OMS, la UIT, la OMPI, la UPU y el OIEA se encuentran en una fase transitoria. Los Inspectores consideran que esas evaluaciones están hinchadas en algunos casos, a la luz de los resultados de las entrevistas de los Inspectores con representantes de esas organizaciones. Además, los Inspectores tienen razones para pensar que en las organizaciones que no respondieron al cuestionario los mecanismos de GCO son inexistentes o limitados.

II. Programa de gestión de la continuidad de las operaciones

A. Estrategia y política de continuidad de las operaciones

Recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales⁸

27. La política de GCO es el documento clave en el que se establecen el alcance y la gobernanza del programa de GCO y se indican las razones para implantar la GCO. En ella se define el contexto en el que los equipos de GCO aplicarán las capacidades necesarias y

⁸ *The Good Practice Guidelines 2010*, A Management Guide to Implementing Global Good Practice in Business Continuity Management, the Business Continuity Institute; <http://www.thebci.org/gpg.htm>.

se enuncian los principios que inspiran a la organización y que han de servir de referencia para evaluar su desempeño. Se trata de una declaración sucinta, clara y precisa firmada por el personal directivo superior y que inspira el programa de GCO. Proporciona una reseña de alto nivel de los objetivos y expectativas en materia de GCO.

28. La política de GCO es asumida por los cuadros directivos de mayor rango de la organización e impulsada desde ese nivel superior estratégico. Para que resulte eficaz, ha de ser comunicada asimismo a toda la organización y a sus partes interesadas. Debe revisarse regularmente para garantizar su conformidad con la visión estratégica de la dirección y los objetivos de la organización. Contar con una política de GCO es fundamental para el buen éxito de la GCO. Con ella se motiva a los cuadros directivos medios y a todo el personal para la realización de las actividades necesarias.

Situación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

29. Solo unas pocas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han aprobado una política o estrategia de CO: la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNICEF, la ONUDI, la UNOPS, la FAO, la UPU y la OMS. Algunos de los documentos de política aprobados son incompletos y no contienen todos los elementos esenciales mencionados, y por lo general no se informa a las partes interesadas ni se promueve su participación en el proceso. Hay organizaciones, como el PMA, el OIEA y la OMPI, que están desarrollando funciones de GCO, pero no cuentan con un documento de política aprobado a tal efecto. Los inspectores constataron que la inexistencia de una declaración de política redundaba en falta de información y de conocimientos en toda la organización sobre las intenciones y la finalidad de la GCO, lo que a su vez da lugar a que los Estados miembros no presten un apoyo político y financiero suficiente a esa función y a que el personal directivo medio no le dedique la atención necesaria.

30. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación aumentará la eficacia de los programas de gestión de la continuidad de las operaciones en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían elaborar una política/estrategia de continuidad de las operaciones, definiendo las responsabilidades de aplicación correspondientes, y someterla con fines de información a los órganos legislativos.

B. Gestión de la continuidad de las operaciones

Recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales⁹

31. En la política de GCO se establecen funciones, responsabilidades y atribuciones claramente definidas para la aplicación del programa y del proceso de GCO en toda la organización. Debe asignarse a un miembro del personal directivo superior la responsabilidad general de la función de GCO de la organización. Se asegurará así que se otorgue al programa de GCO un nivel de importancia adecuado dentro de la organización.

⁹ *Ibid.*

32. La GCO es un proceso iterativo que debe gestionarse activamente. Esa función puede ponerse en marcha con un enfoque de gestión de programas, pero al llegar a cierto grado de maduración debe integrarse en la cultura de gestión de la organización. La aplicación de un programa de GCO entraña los siguientes elementos: aumento del nivel de conciencia en la organización; reunión de diversos datos para determinar las actividades que es necesario seguir realizando para cumplir los objetivos de la organización; formulación de planes y medidas para responder a los incidentes que podrían producirse y mitigar sus efectos; y aplicación de planes de emergencia. Además, cuando se trata de organizaciones con oficinas sobre el terreno, es necesario coordinar y supervisar las actividades de esas oficinas.

33. Un factor determinante para el éxito de los programas de BCO es la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios. La dirección de la organización debe designar a una persona/equipo/dependencia para dirigir, supervisar y gestionar el programa, cerciorándose de que se le asignen los recursos financieros necesarios. No menos importante es el emplazamiento de esa función en la estructura de la organización.

34. El que la función de GCO se encomiende a toda una dependencia, a un equipo reducido o a una sola persona a tiempo parcial o completo dependerá del tamaño de la organización. Las tareas y responsabilidades de las personas encargadas debe incluirse en la descripción de sus funciones, y su actuación debe estar sujeta a los procedimientos de evaluación habituales. Debe impartírseles capacitación adecuada, y en el caso de grandes organizaciones puede resultar conveniente exigirles certificación profesional.

Situación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

35. La asignación de responsabilidades de gestión de los programas de GCO en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas varía considerablemente de una organización a otra. En algunas organizaciones hay una persona o dependencia específicamente encargada de esa función, mientras que otras cuentan con una persona encargada de realizar las funciones relacionadas con la GCO junto con otras tareas, o con una persona designada a título provisional, y otras por último solo han iniciado el proceso de designación, o no cuentan con ningún funcionario dedicado específicamente a esas tareas.

Persona/dependencia encargada	Secretaría de las Naciones Unidas: la Dependencia de Gestión de la Continuidad de las Operaciones, ubicada en la oficina del Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo, en el Departamento de Gestión, está integrada por un jefe de categoría P-5, un especialista en CO de categoría P-4 y un auxiliar administrativo de categoría G-5 ¹⁰ .
	UNICEF: un gestor de continuidad de las operaciones, de categoría P-4, asignado a la oficina del Director de Programas de Emergencia y apoyado hasta septiembre de 2011 por un analista de CO de categoría P-2 y un administrador de categoría GS-4.
	PNUD: un asesor de GCO de categoría P-4 asignado a la Oficina de Seguridad de la Dirección de Gestión y responsable ante el Director de la Oficina.

¹⁰ Además, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DOMP/DAAT) de la Oficina del Secretario General Adjunto cuentan con un oficial de resiliencia organizacional de categoría P-4 y un auxiliar administrativo dedicados a funciones de continuidad de las operaciones y responsables ante un coordinador de seguridad de categoría P-5.

Responsabilidad a tiempo parcial	UNFPA: un asesor superior en gestión de cambios del riesgo institucional y continuidad de las operaciones, de categoría P-5, está encargado del desarrollo del programa de GCO.
	ONUUDI: un coordinador superior de seguridad de categoría P-5 está encargado de la GCO.
	UNOPS: un jefe de seguridad de categoría P-5 rinde cuentas al Director Ejecutivo/Director Ejecutivo Adjunto por conducto del Director del Grupo de Apoyo Institucional, de categoría D-1.
	UPU: un jefe de seguridad postal de categoría P-5 está encargado de la GCO.
	OMS: un oficial técnico está encargado de la GCO a título provisional y a tiempo parcial.
	OIEA: un coordinador central de la seguridad, de categoría P-5, asignado a la oficina del Director General Adjunto de Gestión, está encargado del establecimiento de un plan general de recuperación en casos de desastre/continuidad de las operaciones para el OIEA. Además, se contratará en breve a un experto de categoría P-4 a título gratuito.
	OMPI: un oficial principal de información, de categoría D, está encargado del desarrollo de la GCO, con la asistencia de un consultor a tiempo parcial.
	UIT: un oficial ejecutivo de categoría P-3, asignado a la Oficina del Secretario General, está encargado de examinar los procesos de gestión del riesgo institucional y GCO.
Designación provisional	PMA: se contrató a un consultor superior en GCO para que prestara su colaboración al Grupo de Trabajo de GCO, integrado por los coordinadores de CO de cada una de las divisiones de la sede, con miras a la formulación de un programa de GCO. El Grupo de Trabajo está presidido por el Director de Emergencias.
	FAO: la función de auditoría interna es el elemento catalizador de las actividades de CO en la FAO, que, una vez implantado un mecanismo de CO, traspasará la responsabilidad de GCO a una nueva dependencia existente o que se establecerá a tal efecto.

36. Si se compara la información del cuadro con las autoevaluaciones del anexo II (aunque estén hinchadas, como ya se ha señalado), resulta evidente que la función de GCO se ha desarrollado más en las organizaciones que cuentan con dependencias/personas específicamente dedicadas a los programas de GCO. Cuando las responsabilidades y la rendición de cuentas están claramente definidas, los funcionarios se implican más a fondo en las actividades que han de realizar.

37. Los inspectores observaron que en la mayoría de las organizaciones las cuestiones relacionadas con la continuidad de las operaciones se siguen abordando en compartimentos estancos; por ejemplo, la continuidad de las operaciones en la esfera de la TI se gestiona separadamente de los aspectos relacionados con la seguridad, las cuestiones financieras, la planificación para casos de emergencia, etc. Esa situación se debe ante todo a la falta de una visión de conjunto y a un conocimiento insuficiente del enfoque integrado de la GCO.

38. La ubicación del responsable de la GCO en la estructura institucional varía también de una organización a otra, y depende en parte de la forma en que se haya introducido la GCO: si el coordinador tiene formación en seguridad/TI/gestión del riesgo, se convierte en

muchos casos en director de GCO, y la responsabilidad de esa función se asigna a la oficina en la que ya desarrollaba esa persona su actividad profesional. Los Inspectores constataron que el papel del director de GCO podía depender de su formación y experiencia y de su lugar en la estructura de la organización; puede ocurrir que los responsables de la GCO tiendan a considerar que los ámbitos de seguridad/TI/gestión del riesgo son los más importantes y descuiden por ello otros aspectos. Además, su responsabilidad directa en seguridad/TI/gestión del riesgo no abarca al conjunto de la organización. Esa situación puede suponer dificultades para la sostenibilidad del programa de GCO.

39. Los Inspectores constataron que es más fácil lograr la coherencia general y la armonización de los diferentes componentes de la continuidad de las operaciones si se ubica a los responsables de la GCO en la oficina del jefe ejecutivo o de su adjunto encargado de las cuestiones de gestión y administración. Además, al ubicar la función de GCO en la oficina del jefe ejecutivo se emite desde arriba un mensaje claro sobre la importancia que otorga a la GCO el personal directivo superior.

40. Todas las personas entrevistadas por los Inspectores convienen en que la implicación del personal directivo superior es fundamental para la implantación con éxito de la GCO en cualquier organización. La GCO adquiere mayor importancia en la gobernanza institucional cuando ocurren acontecimientos que demuestran su utilidad (véanse las reseñas de lo ocurrido en Santiago de Chile, El Cairo y Copenhague en los párrafos 98 a 110), pero el interés por ella suele remitir cuando las operaciones se realizan sin interrupciones no planeadas durante un largo período. En esas circunstancias, un impulso externo, que puede consistir en una formulación más resuelta de las expectativas de los Estados miembros o en "mensajes" de gestión difundidos por todo el sistema desde el mecanismo de la JJE, puede contribuir a aumentar el compromiso del personal directivo superior con la GCO. La historia de la evolución de determinados elementos de la continuidad de las operaciones indica que cuando ha existido ese impulso externo (por ejemplo, en los aspectos de la CO relacionados con la seguridad o la preparación para hacer frente a pandemias) la respuesta del personal directivo de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha sido muy satisfactoria. **En opinión de los Inspectores, para subsanar las carencias de la gestión de la continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, son necesarios un compromiso más firme del personal directivo superior y un mayor apoyo de los Estados miembros; ese impulso externo es necesario para estimular los cambios hacia un enfoque holístico de la GCO.**

41. El grado de compromiso del personal directivo se manifiesta claramente en las propuestas presupuestarias presentadas a los órganos rectores. La mayoría de las organizaciones consiguen financiar las actividades de GCO por medio de decisiones presupuestarias *ad hoc* en vez de con cargo a las asignaciones presupuestarias aprobadas. Sin embargo, la GCO compite constantemente con otras prioridades institucionales, y si la organización no tiene que hacer frente a incidentes importantes durante mucho tiempo, es probable que la dirección se olvide de la utilidad de esa función. La GCO es una de las primeras partidas en sufrir recortes presupuestarios, especialmente en períodos de reducción de los gastos relacionados con la gestión como consecuencia de restricciones presupuestarias. De ahí que, además de la Secretaría de las Naciones Unidas, que tiene una dependencia específica de GCO con un presupuesto consistente principalmente en los gastos de personal, solo el OIEA, la UIT, la UNOPS y el PMA hayan incluido asignaciones presupuestarias para la GCO en sus proyectos de presupuesto para el período 2012-2013. No obstante, la mayoría de las organizaciones que visitaron los Inspectores declararon, paradójicamente, que su personal directivo superior estaba firmemente comprometido con la GCO.

42. Los Inspectores consideran alarmante esa situación, y señalan que para la implantación con éxito de la GCO no es necesario realizar una inversión considerable (exceptuada la inversión en TI, que no suele presupuestarse como asignación para fines de CO). La inversión es mayor al comienzo de la aplicación de la GCO y consiste más en tiempo del personal que en desembolsos monetarios. No obstante, se precisa un monto modesto pero sostenible de recursos financieros para realizar las actividades de ensayo, actualización y supervisión necesarias. Si la inversión no es sostenida, el programa de GCO perderá calidad o se interrumpirá por completo, por lo que se habrán desperdiciado los recursos humanos y financieros ya invertidos (véase la recomendación 7).

43. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación mejorará el control y la observancia de las políticas/estrategias de continuidad de las operaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deberían ubicar la función de gestión de la continuidad de las operaciones en la oficina del jefe ejecutivo o en la oficina ejecutiva de gestión.

C. Planificación de la continuidad de las operaciones

Recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales¹¹

44. El plan de CO es un elemento central de la GCO. Consiste en un conjunto documentado de procedimientos y de información que se han elaborado, reunido y mantenido a disposición de la organización para ser utilizados en caso de incidente, con el fin de permitir a la organización seguir realizando sus actividades importantes y urgentes a un nivel aceptable previamente definido. Aunque el nombre de plan de continuidad de las operaciones sugiere un único documento, en la práctica suele tratarse de múltiples planes correspondientes a las cinco etapas del ciclo de CO: respuesta a situaciones de emergencia, gestión de incidentes, continuidad, recuperación y reanudación.

45. Las organizaciones contaban tradicionalmente con un plan de gestión de crisis, un plan de seguridad, un plan de recuperación de TI en casos de desastre, un plan de actuación médica, un plan de respuesta en casos de pandemia, etc. El plan de continuidad de las operaciones abarca esos planes individuales, que han de integrarse holísticamente para que la organización pueda hacer frente a la multitud de riesgos a los que está expuesta.

46. Antes de formular el plan de CO, el personal directivo superior de la organización ha de decidir, atendiendo a la estrategia institucional, qué servicios o productos de la organización se han de suministrar con carácter prioritario en caso de interrupción de las actividades, a fin de que la organización pueda cumplir debidamente con su mandato. A continuación hay que especificar las dependencias y actividades en que se fundamenta el suministro de esos servicios/productos. Se determina así el alcance de la GCO. La limitación del alcance de la GCO es una decisión estratégica. Si se opta por seguir proporcionando un determinado servicio/producto, es necesario garantizar que las diversas actividades de las que es resultado puedan continuarse o reanudarse en los plazos convenientes. También debe tenerse en cuenta la dependencia de proveedores y asociados.

47. La finalidad del proceso, denominado análisis del impacto en las operaciones, consiste en documentar, para cada una de las actividades esenciales, los efectos que produciría su pérdida o perturbación y el máximo período de tiempo que la organización

¹¹ *Ibid.*

puede funcionar sin esa actividad, es decir, el plazo en que la actividad ha de ser reanudada, el denominado objetivo de tiempo de recuperación¹². Es necesario, además, determinar cuál es el personal imprescindible para la realización de las actividades esenciales, e impartirle la capacitación adecuada en la aplicación del plan de CO y en el manejo de los programas informáticos y el equipo necesarios.

Situación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

48. Solo unas pocas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han elaborado, aprobado y firmado un plan de CO: la Secretaría de las Naciones Unidas, la UNOPS, el UNICEF, la UPU¹³, el OIEA y la FAO. Varias organizaciones están trabajando en la elaboración de sus planes, o los han elaborado ya, pero no los han aprobado todavía: el ACNUDH, el PNUD, el PMA, la UNESCO, la OMPI, la ONUDI, la OMS, la UPU, la OACI y el UNFPA.

49. Los Inspectores fueron informados de los esfuerzos que realizan algunas organizaciones que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo de la GCO para aprovechar la experiencia y los conocimientos de organizaciones que han avanzado más en ese ámbito. Por ejemplo, el PMA, la FAO y la OACI mantienen consultas con la Secretaría de las Naciones Unidas en relación con su proceso de desarrollo de su GCO. Esas relaciones, sin embargo, se basan en contactos personales e informales, y no existen canales oficiales de comunicación para el intercambio de prácticas; las relaciones existentes no cuentan con marcos institucionales sólidos. Todos los entrevistados destacaron ante los Inspectores la necesidad de fortalecer la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (para más información, véanse los párrafos 111 a 116).

50. Los Inspectores examinaron múltiples planes de CO y observaron que las organizaciones evalúan a menudo riesgos comunes al determinar las funciones esenciales y los objetivos de tiempo de recuperación. De ahí que pueda resultar útil contar con un foro en el que las organizaciones puedan compartir y comparar sus evaluaciones y modelos.

51. Muchas organizaciones cuentan ya con una función establecida de gestión del riesgo, y mantienen un registro del riesgo institucional, por lo es posible que dispongan ya de una evaluación del riesgo. No obstante, los Inspectores observaron que en muchos casos las evaluaciones del riesgo con fines de CO no se utilizan dentro de los marcos de gestión del riesgo existentes en las organizaciones de las Naciones Unidas. Algunas organizaciones informaron a los Inspectores de que contrataban para ese fin los servicios de consultores, aunque contaran con una función establecida de gestión del riesgo. Los Inspectores consideran que, además de resultar costosos, los servicios de consultores externos son a menudo de calidad insatisfactoria por basarse en un conocimiento limitado del entorno en que realizan sus actividades las Naciones Unidas. **Los Inspectores subrayan la conveniencia de utilizar ante todo los conocimientos internos de cada organización, complementados por los conocimientos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas.**

52. Aunque no se prescribe una periodicidad determinada para la realización de evaluaciones del riesgo con fines de CO, los Inspectores temen que muchas organizaciones utilicen exclusivamente sus evaluaciones iniciales, aunque el entorno en el que operan haya cambiado. Si no se realiza periódicamente una nueva evaluación del riesgo, pueden perder su eficacia las estrategias de recuperación y reanudación establecidas para las actividades esenciales sobre la base de la evaluación no actualizada del riesgo.

¹² El objetivo de tiempo de recuperación se suele medir en horas, por ejemplo, las actividades han de reanudarse en 0-4, 4-24 horas.

¹³ El plan de continuidad de las operaciones de la UPU fue aprobado por el Consejo de Administración de ese organismo en 2010, pero todavía no se ha firmado ni ha entrado en vigor.

53. Los Inspectores constataron que varias organizaciones carecen de criterios para priorizar las funciones esenciales y al personal encargado de desempeñarlas, lo que da lugar a que demasiadas actividades se clasifiquen como esenciales. La consideración de actividad esencial se saca a menudo de contexto y se interpreta erróneamente, pues las actividades no esenciales pueden ser objeto de recortes presupuestarios. De ahí que los objetivos de tiempo de recuperación fijados sean a menudo demasiado cortos; por ejemplo, en varias organizaciones la gestión de los viajes oficiales ordinarios (y no solo de los de carácter médico, de emergencia o de evacuación) o la supervisión se consideran actividades esenciales que han de reanudarse de 0 a 4 horas después de un incidente, aunque resulta evidente que la no reanudación de esas actividades en las primeras cuatro horas no afectaría a la reputación de ninguna de las organizaciones de las Naciones Unidas.

54. Prácticamente todas las actividades utilizan aplicaciones informáticas, lo que significa que para la realización de actividades que han de reanudarse en menos de cuatro horas, las aplicaciones correspondientes han de estar disponibles inmediatamente, lo que suele entrañar también la necesidad de acceso remoto a esas aplicaciones. Los Inspectores destacaron dos aspectos: a) algunos procesos pueden ejecutarse utilizando métodos manuales alternativos, lo que, sin embargo, no está previsto en algunas organizaciones; b) en casi todas las organizaciones que cuentan con planes de CO se observa una discrepancia entre lo que los usuarios consideran necesario y lo que están en condiciones de ofrecer las oficinas de TIC. Los jefes de las oficinas de TIC de prácticamente todas las organizaciones resaltaron la necesidad de conciliar expectativas y capacidades en materia de TIC, lo que requiere una ulterior integración de su continuidad de las operaciones de TI y de su plan de recuperación de TI en casos de desastre con el plan general de CO de cada organización.

55. En muchas organizaciones, los cuadros directivos superiores todavía no han determinado qué servicios/productos institucionales se han de seguir suministrando en cualquier caso. En consecuencia, esa responsabilidad está recayendo en el personal directivo operacional y de nivel medio, lo que genera una dinámica de adopción de decisiones desde abajo. En ausencia de una definición institucional clara de las prioridades, la selección de las actividades, el personal y las aplicaciones esenciales se está llevando a cabo con criterios laxos y contradictorios en diferentes dependencias de la organización. Es importante tener en cuenta que, en teoría, todas las funciones podrían considerarse esenciales, todas las actividades podrían reanudarse en las primeras cuatro horas, y todas las aplicaciones podrían estar disponibles inmediatamente. Ello entrañaría, sin embargo, costos prohibitivos. De ahí precisamente la necesidad de priorizar las actividades, el personal y las aplicaciones correspondientes.

56. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación mejoraría la eficacia de la planificación de la continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían elaborar y aprobar un plan documentado de continuidad de las operaciones basado en la evaluación del riesgo, en la determinación de las funciones esenciales y en objetivos de tiempo de recuperación.

Alcance geográfico de un plan de continuidad de las operaciones

57. La Declaración de política de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la gestión de la continuidad de las operaciones se aplica a todos los departamentos, oficinas y dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas, las oficinas situadas fuera de la sede y las comisiones regionales en Ginebra, Viena, Nairobi, Addis Abeba, Bangkok, Beirut y

Santiago. Hay planes de CO a nivel departamental, sujetos a la supervisión de la Dependencia de Gestión de la Continuidad de las Operaciones. Sin embargo, los planes de CO de las comisiones regionales y de las oficinas situadas fuera de la sede son muy desiguales y poco coherentes. Los Inspectores señalaron que para que puedan realizarse con eficacia actividades de CO fuera de la sede, es necesaria la cooperación con el Departamento de Gestión de la Continuidad de las Operaciones en Nueva York y con las otras entidades de las Naciones Unidas con presencia en el lugar de destino. Las principales dificultades para esa cooperación consisten en los diferentes niveles de desarrollo de la GCO en organizaciones ubicadas en un mismo lugar de destino, la insuficiencia de los recursos humanos asignados a esa función y la falta de contacto profesional entre las organizaciones. **En opinión de los Inspectores, es necesario asignar específicamente recursos humanos y financieros; deben mejorarse la interacción y el intercambio de experiencias y enseñanzas entre las organizaciones de las Naciones Unidas.**

58. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) (Secretaría de las Naciones Unidas) han puesto en marcha un programa a largo plazo para el establecimiento de capacidad de CO en las misiones políticas y de mantenimiento de la paz. Han establecido un pequeño equipo, de dos personas, que no tiene más presupuesto que los sueldos de estas. Ese equipo funciona como proveedor de servicios: sus actividades son financiadas por las misiones del DOMP y del Departamento de Asuntos Políticos (DAP) a las que proporcionan capacitación y apoyo en cuestiones de CO. Los Inspectores observaron que se mantenía una estrecha cooperación entre el equipo DOMP/DAAT y la Dependencia de Gestión de la Continuidad de las Operaciones del Departamento de Gestión. Las grandes misiones solicitan la presencia del equipo DOMP/DAAT en sus lugares de despliegue para que les preste asistencia en la elaboración de sus planes de CO e imparta capacitación en CO a su personal. Esas actividades de elaboración del plan y capacitación abarcan siempre tanto al personal civil de la misión como a sus componentes de policía y militar. Para las misiones de menor tamaño se organizan actividades de capacitación colectiva una vez al año en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi. Esas actividades de capacitación son evaluadas, y al término del curso el coordinador de la CO de cada misión ha de redactar el plan de CO correspondiente. Posteriormente el equipo proporciona apoyo a los coordinadores de la CO de las misiones para el establecimiento, la supervisión y la actualización de su capacidad de CO sobre el terreno.

59. Los Inspectores consideran deseable que de esas actividades de capacitación puedan beneficiarse también otros componentes de la Secretaría de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno, como la OCAH, el ACNUDH, el ACNUR y el OOPS. Además, cuando se organicen actividades de capacitación para grandes misiones, podría incluirse a otras organizaciones presentes en la zona; por ejemplo, debería invitarse a participar en las actividades de capacitación de la MONUSCO, siquiera en calidad de observadoras, a otras organizaciones presentes en la República Democrática del Congo. El intercambio de conocimientos y experiencias no solo facilita la continuidad de las operaciones en diferentes partes de la organización, sino que promueve también la utilización de enfoques y prácticas similares.

60. El UNICEF, el PNUD, el PMA, la UNOPS y la OMS son también organizaciones que cuentan con planes de CO para las oficinas exteriores. **En algunos casos la vinculación entre los planes de CO de la sede y de las oficinas exteriores es tenue, y no existe entre una y otras una delimitación clara de las responsabilidades.** Las organizaciones que tienen un número importante de grandes oficinas sobre el terreno no suelen contar en la sede con los recursos humanos y financieros necesarios para proporcionar a esas oficinas orientación y asistencia técnica adecuadas. En el caso del UNICEF y del PNUD solo hay un funcionario encargado de la GCO para el que resulta

materialmente imposible ejercer funciones de asistencia y supervisión técnica de la labor de GCO en gran número de oficinas exteriores. En el caso de las organizaciones cuyas oficinas exteriores son pequeñas, la sede no suele impartir orientación a esas oficinas y deja que desarrollen sus mecanismos de GCO en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país (es el caso de la UNESCO, el ACNUR, la ONUDI y la FAO). Ese enfoque suscita interrogantes acerca de la viabilidad de un verdadero plan de CO aplicable al conjunto de la organización.

61. Los Inspectores observaron asimismo que la orientación proporcionada a las oficinas exteriores es en ocasiones tan prescriptiva y burocrática que no hace sino complicar la aplicación de la GCO sobre el terreno, que se convierte así en una carga, una actividad que hay que realizar para satisfacer a la sede, en vez de un instrumento práctico que la oficina podría utilizar de producirse un incidente. **Los Inspectores consideran que, aunque la orientación y la asistencia técnica son necesarias, deben tenerse en cuenta el tamaño de la oficina y las condiciones locales en las que desarrolla su labor. La sede debería otorgar cierta flexibilidad a las oficinas sobre el terreno para que puedan utilizar con provecho la GCO.**

62. Durante sus entrevistas con las oficinas en los países y las oficinas regionales de algunas organizaciones, los Inspectores observaron que la cooperación sobre el terreno entre las entidades de las Naciones Unidas desde el punto de vista de la continuidad de las operaciones no es muy estrecha, a pesar de que todas ellas están expuestas en gran medida a los mismos incidentes, cuyas consecuencias podrían gestionarse localmente en forma conjunta. Los equipos de las Naciones Unidas en los países cooperan satisfactoriamente en los aspectos de la gestión de las crisis relacionados con la seguridad, pero los Inspectores consideran que esa cooperación debería promoverse y mejorarse en otros ámbitos de la continuidad de las operaciones. **Los coordinadores residentes deberían desempeñar un papel catalítico en la creación de un foro de cooperación de los encargados de la coordinación de la CO de todas las organizaciones de cada lugar de destino.**

63. En algunos casos, los Inspectores observaron que los planes de CO abarcan los riesgos relacionados con los principales asociados y proveedores. La documentación disponible sobre continuidad de las operaciones parece avalar la conveniencia de ese enfoque, y los Inspectores están de acuerdo en que se tenga en cuenta la situación de asociados y proveedores, en particular en las cuestiones relacionadas con las adquisiciones y en las organizaciones que dependen en gran medida de asociados externos. Por ejemplo, el PMA trabaja en situaciones de emergencia por la propia naturaleza de su actividad principal. Para prestar sus servicios depende de diversos asociados con los que interactúa sobre el terreno. Es, pues, consciente de que su plan de CO no puede tener una orientación exclusivamente interna, puesto que la continuidad de sus operaciones depende de la cooperación con terceros. Los Inspectores observaron con satisfacción que el PMA organizó en mayo de 2011 una reunión con todos sus asociados para examinar sus relaciones de interdependencia sobre el terreno.

64. La aplicación de las siguientes recomendaciones mejorará la coordinación y la cooperación dentro de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y entre ellas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos deberían velar por que los planes de continuidad de las operaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas abarquen sus oficinas exteriores. Deberían establecerse mecanismos de supervisión y de control para garantizar la coherencia e interoperabilidad del plan de continuidad de las operaciones de cada oficina exterior con las actividades de la sede y con el equipo de las Naciones Unidas en el país, cuando proceda.

Recomendación 5

El Secretario General debería velar por que los coordinadores residentes supervisen la preparación en materia de continuidad de las operaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en su lugar de destino, con el fin de mejorar el intercambio de conocimientos y determinar posibles esferas de cooperación y complementariedad.

Aplicación del plan de continuidad de las operaciones

65. No hay muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que hayan llegado al estadio de aplicación de un plan integrado de continuidad de las operaciones oficialmente aprobado. Los Inspectores encontraron escasa documentación sobre las experiencias de aplicación de planes de CO, y, como es natural, la cuestión había sido objeto de muy pocas auditorías, que se habían limitado básicamente al PNUD, las Naciones Unidas y la UNESCO. Por disponer de recursos limitados, los Inspectores no pudieron examinar en profundidad la aplicación al nivel de cada organización u oficina exterior, pero a continuación se describen algunos de los problemas que se plantean:

- a) Dificultades para mantener entre el personal y los cuadros directivos de nivel medio el grado de interés y de conciencia necesario para seguir trabajando en la GCO, especialmente en los lugares en los que no se han registrado incidentes en mucho tiempo;
- b) Carencia de los recursos humanos y financieros necesarios para sostener la operabilidad del plan de CO previamente elaborado y aprobado;
- c) Elaboración de modelos de planes de CO excesivamente largos, detallados y burocráticos, que resultan difíciles de utilizar, especialmente para las oficinas pequeñas de organizaciones grandes;
- d) Inexistencia o insuficiencia de mecanismos de control y rendición de cuentas en relación con las actividades de GCO;
- e) Inexistencia de responsabilidades de supervisión claras para las actividades de BCO en las oficinas exteriores;
- f) Inexistencia de actividades permanentes o periódicas de capacitación del personal;
- g) Fatiga de planificación en las oficinas situadas fuera de la sede y sobre el terreno por no enfocarse en forma integral las actividades de GCO (plan de emergencia, plan de seguridad, plan de TI de continuidad de las operaciones/recuperación en casos de desastre, plan para casos de pandemia, etc.);
- h) No designación de ubicaciones alternativas o inexistencia de mecanismos de delegación o traspaso de operaciones, en particular para situaciones de emergencia graves.

D. Ejercicio, mantenimiento, examen y actualización**Recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales¹⁴**

66. En todas las normas relativas a la continuidad de las operaciones se recomienda realizar una serie de ejercicios para asegurar el buen funcionamiento del programa y el plan de gestión de la continuidad de las operaciones. A la hora de decidir el tipo de ejercicio que

¹⁴ Directrices relativas a la adopción de buenas prácticas, 2010.

conviene llevar a cabo y su frecuencia, se deben tener en cuenta la complejidad de la organización y de su plan, y la complejidad, el riesgo y costo que entraña realizar el ejercicio. Sin embargo, sin esos ejercicios, las organizaciones no pueden comprobar la fiabilidad de su capacidad de GCO.

67. Las labores periódicas de mantenimiento permitirán a las organizaciones seguir estando preparadas para gestionar los incidentes que puedan producirse a pesar de los constantes cambios en su plantilla y en las circunstancias y el entorno en que operan. El mantenimiento de la GCO debe formar parte del proceso normal de gestión de las organizaciones. Ese proceso tiene que incluir la identificación de los cambios que se produzcan en las actividades esenciales y en los procesos en los que estas se sustentan, la tecnología, las personas y el entorno general de funcionamiento.

68. Se considera buena práctica establecer la frecuencia con la que conviene actualizar cada parte del plan de CO (por ejemplo, mensual, trimestral o anual). También habrá que llevar a cabo tareas de mantenimiento cuando se produzca un cambio de importancia, después de un ejercicio o después de una recomendación de auditoría. El examen del programa de GCO puede consistir en una autoevaluación o una auditoría. Cualquiera que sea el tipo de examen que se realice, debe comenzar por la política de GCO. El ejercicio, el mantenimiento, el examen y la actualización son tareas que aseguran la fiabilidad de la capacidad de GCO, por lo que deberá asignárseles personal suficiente, al que se exigirán las responsabilidades correspondientes.

Situación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

69. Habida cuenta de que en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas la GCO se encuentra en las primeras fases, las actividades descritas son más planes para el futuro que medidas ya en marcha. No obstante, si se examinan programas desarrollados anteriormente, como los preparados en el contexto de la gripe aviar y otras pandemias, se observa que, por lo general, no se concedieron atención ni recursos suficientes al mantenimiento, el examen y la actualización. Al no mantener actualizados esos planes, se permitió que se volvieran obsoletos, lo que, básicamente, resultó en la pérdida a más largo plazo de los recursos invertidos originariamente.

70. Los Inspectores detectaron problemas similares en el caso de los planes de CO: encontraron planes en los que en las listas del personal y sus datos de contacto habían quedado anticuadas y que reflejaban la estructura de organización pasada y no la vigente. Esto mismo se desprende de las conclusiones de los informes de auditoría (PNUD, UNESCO), en los que se recomienda que la gestión asegure un ejercicio, una vigilancia y una supervisión permanentes.

71. La Sede de la Secretaría de las Naciones Unidas y las oficinas del UNICEF y el PNUD que visitaron los Inspectores realizaban esfuerzos considerables para comprobar y actualizar regularmente sus planes de CO. Se está planificando y realizando a diferentes niveles una serie de ejercicios, pruebas y simulaciones. Al propio tiempo, cabe señalar que en algunas sedes y en buen número de oficinas sobre el terreno los planes de CO aprobados con anterioridad no se aplicaban ni actualizaban. Según el informe de auditoría del PNUD preparado en 2010, tal es el caso en más del 50% de las oficinas de África¹⁵.

72. El plan de CO del OIEA incluye un calendario claramente definido para el proceso de actualización, en el que se detallan todas las actualizaciones esenciales que deben efectuarse a lo largo del año, las fechas correspondientes y los procedimientos normalizados con arreglo a los que se deben realizar. Aunque desde que se aprobó el plan

¹⁵ PNUD, informe de la Oficina de Auditoría Interna, 2010, issue 11, Corporate issues: weaknesses in business continuity management.

no se han llevado a cabo actualizaciones periódicas, los Inspectores consideran que ese documento puede resultar de utilidad a otras organizaciones para preparar sus propios procedimientos de revisión y actualización de los planes de CO. A medida que esos planes se apliquen en mayor número de organizaciones, los encargados de la GCO y los servicios de auditoría interna deberán examinar la cuestión más de cerca.

73. Además de las dificultades presupuestarias, las deficiencias en la atribución de responsabilidades son otro de los motivos que explican por qué no se aplican los planes. La experiencia muestra que, a menos que haya uno o varios responsables del ejercicio, el mantenimiento, el examen y la actualización permanentes del plan de CO, esas tareas no se llevarán a cabo regularmente. Las tareas en cuestión deben figurar en las descripciones de funciones correspondientes y en el sistema de evaluación de la actuación profesional de los directores de operaciones y los coordinadores de la CO a los distintos niveles. Es esencial disponer de recursos humanos suficientes a los que se exijan las debidas responsabilidades.

74. Se prevé que la aplicación de las siguientes recomendaciones contribuya a mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia de los programas de gestión de la continuidad de las operaciones en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos deberían asegurarse de que la planificación de la continuidad de las operaciones y la ejecución de las actividades correspondientes formen parte de las responsabilidades y la evaluación de la actuación profesional de los directores de operaciones.

Recomendación 7

Basándose en las propuestas presupuestarias de los jefes ejecutivos, los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas deberían proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para la aplicación, la vigilancia permanente, el mantenimiento y la actualización de los planes de continuidad de las operaciones aprobados que se hayan preparado con arreglo a la política/estrategia de CO de la organización.

E. Capacitación

Recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales¹⁶

75. En la literatura profesional sobre continuidad de las operaciones se destaca la importancia del factor humano para que la CO se desarrolle con éxito en cualquier organización. Uno de los primeros pasos que han de dar las organizaciones para generar una cultura de GCO consiste en evaluar el grado de sensibilización respecto de esa gestión y compararlo con el nivel que sería de desear a fin de identificar las necesidades de capacitación del personal en general. Se debe establecer un orden jerárquico para impartir capacitación a los distintos grupos de personal. Los funcionarios cuyas responsabilidades no guarden relación específica con la GCO no tendrán que recibir el mismo nivel de capacitación que el personal esencial. Cuanto mejor comprenda el personal directivo superior la GCO y los beneficios que de ella se derivan, mayor será su interés y más probabilidades habrá de que promueva activamente su aplicación.

¹⁶ *Ibid.*

76. Los encargados de la GCO deberían recibir capacitación profesional de carácter permanente. A medida que aumente la sensibilización acerca de la GCO en una organización, los encargados de esa gestión tendrán que hacer frente a mayores demandas, a las que deberán responder satisfactoriamente. Además, la GCO se está desarrollando con relativa rapidez. Siempre hay nuevas enseñanzas que extraer de la experiencia del sector y los encargados de la GCO deben tener acceso a ellas.

Situación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

77. En el sistema de las Naciones Unidas, el grado de sensibilización parece ser superior en las oficinas que se han visto afectadas por desastres naturales y/o causados por el hombre que han interrumpido sus actividades. Aparentemente, la sensibilización también es mayor en las oficinas sobre el terreno que en las sedes. Ello puede deberse a que las sedes suelen estar ubicadas en lugares que se consideran menos expuestos a los riesgos. Sin embargo, como ha podido verse en varios casos, esas oficinas no están a salvo de interrupciones, como las provocadas por los terremotos, las tormentas y los cortes del suministro eléctrico en Nueva York; el corte del suministro eléctrico en Viena; y las fuertes lluvias e inundaciones en algunas zonas de Copenhague, para mencionar algunas.

78. En la actualidad, el personal de las Naciones Unidas suele tener conciencia de las cuestiones relativas a la seguridad, pero parece estar poco sensibilizado acerca de la cuestión de la continuidad de las operaciones. Es preciso intensificar los esfuerzos a ese respecto. Los Inspectores consideran que es posible complementar los métodos para mejorar la sensibilización en materia de seguridad con un componente relativo a la CO. Las organizaciones que están empezando a preparar planes de CO y las que están actualizando los suyos deberían incluir métodos y técnicas para incrementar la sensibilización sobre la CO. Para ello, se puede incluir un componente de GCO en los cursos de orientación y los cursos periódicos de repaso. Así se hace ya en algunas organizaciones, pero los Inspectores han observado que ninguna organización mide el grado de sensibilización de su personal. Los Inspectores no han encontrado indicios de capacitación en materia de CO en las actividades de los programas de formación o promoción de las perspectivas de carrera que se ofrecen en los principales centros de las Naciones Unidas. La capacitación y la sensibilización no tienen por qué limitarse a los métodos tradicionales de enseñanza. El intercambio de conocimientos a través de los sitios de Internet y de Intranet, las actividades de formación internas y externas, los boletines informativos y el aprendizaje electrónico, los seminarios y la realización de ejercicios de GCO son otras tantas formas que permiten impartir capacitación acerca de la GCO.

79. Los Inspectores llegaron a la conclusión de que, cuando se aprobaba un plan de CO, el personal esencial identificado solía estar preparado para desempeñar sus funciones en el período ulterior a la crisis. La mayor parte de la capacitación y las prácticas se realizan mediante teletrabajo. Sin embargo, como los Inspectores ya han indicado, el mantenimiento y la actualización de los planes de CO suponen un problema. Debido a los frecuentes cambios de personal, las funciones esenciales quedan a cargo de personas distintas de las previstas en el plan original. Parte del proceso de examen y actualización debería consistir no solo en actualizar los nombres del personal esencial sino también en comprobar que está preparado para desempeñar sus funciones. Deberían establecerse responsabilidades claras para asegurarse de que esas tareas se llevan a cabo.

80. Los Inspectores observaron que no hay continuidad en la capacitación de los encargados de la CO. Habida cuenta de que cada vez son más las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que están desarrollando y aplicando la GCO, es de suma importancia disponer de un enfoque común respecto de la capacitación de esos funcionarios. La Secretaría de las Naciones Unidas pone generosamente sus conocimientos a disposición de los encargados de la CO de otras organizaciones. Está colaborando con el

Banco Mundial en el desarrollo de módulos electrónicos de GCO (GCO para el personal directivo, GCO para el resto del personal, GCO para adquisiciones, etc.). Ese material se está desarrollando desde un enfoque neutral para que pueda ser utilizado por todos los organismos. Sin embargo, el sistema no está debidamente al tanto de esas iniciativas. En esta situación, los Inspectores consideran que disponer de una estructura de cooperación interinstitucional de carácter más oficial serviría de foro en el que se podrían examinar esas iniciativas en beneficio de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase la recomendación 9).

81. Se prevé que la aplicación de la siguiente recomendación mejore la eficiencia de los programas de GCO en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 8

Los jefes ejecutivos deberían asegurarse de que se incorpore la capacitación sobre continuidad de las operaciones en los cursos de promoción de las perspectivas de carrera y perfeccionamiento del personal, incluidos los cursos de orientación, y de que el personal esencial de la organización reciba capacitación periódica como parte integrante de la gestión de la continuidad de las operaciones.

III. Aspectos de la gestión de la continuidad de las operaciones relacionados con la seguridad y la tecnología de la información y las comunicaciones

Seguridad y continuidad de las operaciones

82. Los servicios de seguridad desempeñan un papel importante en la gestión de la continuidad de las operaciones, en particular durante la primera fase de la gestión de los incidentes. Su función es absolutamente esencial para proteger las vidas humanas y los bienes materiales, asegurar la preparación para situaciones de emergencia y la evacuación y operar los sistemas de avisos de emergencia. El sistema de seguridad de las Naciones Unidas se basa en las normas mínimas operativas de seguridad, las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria y el sistema de oficiales designados. Se ha creado una Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad que se encarga de examinar y supervisar las cuestiones, las políticas, los procedimientos y las prácticas en relación con la seguridad. Sus actividades, junto con la situación de seguridad en la que operan las organizaciones de las Naciones Unidas, han hecho que se destinen a esta cuestión recursos humanos y financieros considerables y ha propiciado la cooperación entre los responsables en los distintos lugares de destino.

83. Los Inspectores observaron que los aspectos de las actividades de continuidad de las operaciones relacionados con la seguridad están bien organizados y documentados y que el personal está familiarizado con ellos, incluso en organizaciones en las que la GCO no se ha desarrollado. Este puede ser el motivo por el que en algunas organizaciones la GCO se ha encomendado a la oficina a cargo de la seguridad (PNUD, ONUDI, UNOPS, UPU y OIEA). Pese a la importancia que reviste la seguridad en el marco de la GCO, todo programa de gestión de la continuidad de las operaciones debe tener un enfoque considerablemente más amplio. Por consiguiente, resulta difícil abordar los aspectos de la GCO que no guardan relación con la seguridad cuando esa gestión depende de la oficina encargada de la seguridad. Lo mismo puede decirse de los servicios de TIC, que en algunas organizaciones son los que se encargan de la GCO.

84. Los Inspectores consideran que la GCO no debería estar a cargo de los servicios de seguridad ni de TIC, aunque debería desarrollarse en estrecha colaboración con esos servicios (véanse los párrafos 36 a 38 y la recomendación 2).

Tecnología de la información y las comunicaciones y continuidad de las operaciones

85. La continuidad de los servicios que proporciona la tecnología de la información y las comunicaciones es una parte importante de la capacidad general de continuidad de las operaciones de la organización. Aunque es necesario disponer de un plan separado de recuperación en casos de desastre y continuidad de las operaciones en relación con la tecnología de la información, este forma parte del plan general de CO de cada organización. Las organizaciones dependen cada vez en mayor medida de la disponibilidad de aplicaciones, información y datos de TI para realizar sus actividades. Una organización será más resiliente si no pierde su información o sus datos, o el acceso a ellos, durante sucesos que alteren su normal funcionamiento, motivo por el cual hoy en día se invierte más en TI que en el pasado.

86. A medida que se ha desarrollado el uso de la tecnología de la información en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, también se ha prestado mayor atención a la recuperación en casos de desastre y la continuidad de las operaciones en relación con la tecnología de la información. Se han realizado inversiones considerables, aunque, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias, algunas organizaciones han tenido que posponer o suspender medidas importantes ya previstas. La creación de la red de TIC en el marco del Comité de Alto Nivel sobre Gestión del sistema de las Naciones Unidas también es indicio de la importancia que ha adquirido la tecnología de la información en las Naciones Unidas. **Los Inspectores consideran que sería importante que esa red llevara a cabo un examen para identificar las mejores prácticas en materia de recuperación en casos de desastre y continuidad de las operaciones en relación con la tecnología de la información.**

87. Una vez identificadas las necesidades de cada organización, el servicio de TIC puede estudiar si puede ofrecer ese servicio y a qué costo. Es importante determinar qué infraestructuras apoyan qué aplicaciones y qué aplicaciones apoyan qué procesos operacionales. Una vez se determina cuáles son los procesos operacionales esenciales, se pueden fijar los objetivos en materia de tiempo de recuperación. Algunas de las prácticas más importantes relacionadas con las TIC que repercuten directamente en la continuidad de las operaciones son las siguientes.

Mantenimiento de sistemas de respaldo y de un centro de datos secundario

88. A menudo se cree equivocadamente que una vez que la organización determina qué información se necesita en las primeras 24 horas después de que se produzca una interrupción y se ocupa de disponer del correspondiente sistema de respaldo, esa información estará disponible en menos de 24 horas. Disponer de un sistema de respaldo de la información esencial y tener rápido acceso a esa información son cuestiones distintas.

89. La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas disponen de procedimientos de respaldo normalizados; se trata de sistemas de respaldo de las aplicaciones, sistemas de respaldo de los datos que se incorporan diariamente, sistemas de respaldo de todos los datos incorporados semanalmente, y centros de datos primarios y secundarios. Desde el punto de vista de la seguridad de la información, los enlaces pueden codificarse a bajo costo, cosa que no era posible anteriormente. Para asegurar la reproducción y recuperación de los datos es fundamental tener acceso a un sitio secundario viable. La mejor práctica consiste en disponer de un centro de datos secundario ubicado en un lugar geográficamente distante del centro primario. Algunas organizaciones no cuentan

con un centro de datos secundario porque consideran que construirlo supondría una inversión considerable. En su lugar, utilizan el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas (CICE).

90. Los Inspectores plantearon la cuestión de si todas las organizaciones de las Naciones Unidas debían utilizar el CICE: las opiniones de los profesionales de las TIC están divididas. Unos piensan que, si todos utilizan el CICE, el sistema en su totalidad estaría muy expuesto al riesgo que se deriva de depender de un mismo proveedor de servicios. Otros son firmes partidarios de que todos utilicen el Centro porque es una nube privada de las Naciones Unidas que ofrece confidencialidad e inmunidad diplomática para los datos. Este segundo grupo alega que, a la vista del costo del servicio que ofrece el CICE y del costo que entrañaría la organización interna de ese servicio por cada una de las entidades de las Naciones Unidas con arreglo a las normas sobre mejores prácticas, ninguna entidad podría lograr el mismo nivel de servicios al mismo costo que el CICE. Cualquiera que sea la solución por la que opte una organización, mantener los datos y el personal en un mismo lugar incrementa los riesgos para la seguridad.

Conectividad barata y fiable (sistema de comunicaciones)

91. Durante la "primavera árabe" de Egipto, la conexión por teléfono móvil estuvo interrumpida durante un día y no hubo acceso a Internet durante cerca de una semana. Hubo unos días en los que las líneas terrestres fueron la única forma de comunicación. Durante algún tiempo, se recurrió a radios de muy alta frecuencia, pero, al estar ese sistema conectado con la policía y el ejército, también se interrumpió. Se facilitaron *modems* USB al personal esencial de algunas organizaciones, pero como esos *modems* utilizan la red GSM, al igual que los teléfonos móviles, no había conexión. Algunas organizaciones utilizaron equipo de V-Sat, y otras recurrieron a la red de área mundial de banda ancha de alta velocidad. Los que disponían de ella comprobaron lo importante que había sido esa inversión.

92. Todas las organizaciones afectadas por los sucesos mencionados se dieron cuenta de que existen soluciones tecnológicas que permiten establecer una capacidad independiente del gobierno anfitrión en materia de comunicaciones; la cuestión estriba en cuánto puede costar esa capacidad. En opinión de los Inspectores, todas las organizaciones tienen que tener presente el riesgo de que se produzca una interrupción total de las comunicaciones y determinar cómo hacerle frente. A través de su red de TIC local, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen oficinas en Egipto están preparando una propuesta para que su equipo directivo superior ponga en marcha una solución interinstitucional con respecto a las comunicaciones. Consideran que la solución común ofrecería economías de escala y que, al combinar sus recursos y sus activos, podrían mejorar la situación de todos. Los Inspectores alientan a que se pongan en marcha ese tipo de iniciativas en otros lugares de destino.

Conectividad remota

93. Poder trabajar y acceder a la información y los datos desde cualquier lugar es esencial para la continuidad de las operaciones. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan el teletrabajo en su actividad cotidiana. En algunas organizaciones el desarrollo de esa capacidad se ha debido a las políticas de conciliación del trabajo y la vida familiar o a la necesidad de hacer frente a la amenaza de la gripe, y, en otras, simplemente a que las organizaciones tienen problemas de espacio, pero todas lo usan para fines de continuidad de las operaciones. En opinión de los Inspectores este es uno de los aspectos en los que la evolución ha sido más notable.

94. En la práctica totalidad de las organizaciones, los funcionarios pueden acceder a sus cuentas de correo electrónico a través del correo en la Web si tienen conexión a Internet. La

mayoría de las organizaciones proporcionan licencias de Citrix o soluciones similares a su personal esencial para que pueda acceder a sus escritorios y aplicaciones. Se informó a los Inspectores de que cuando las organizaciones cambian el método de cobro del costo de las licencias de Citrix la demanda de estas se reduce, es decir que cuando el costo está incluido en el presupuesto de las oficinas de TIC, la demanda parece ser mayor que cuando se cobra directamente a las oficinas que utilizan las licencias. Los Inspectores reconocen que las modalidades presupuestarias deberían promover el uso eficiente de los recursos operacionales, pero señalan que se debería evitar una situación en la que se apliquen consideraciones operacionales o presupuestarias sin examinar las repercusiones de esas medidas en la capacidad de CO de la organización.

95. Las organizaciones tienen que asegurarse de que su personal esencial sepa cómo conectarse a distancia a sus sistemas en caso de que se produzca un suceso que así lo requiera. La solución consiste en utilizar esas conexiones con frecuencia, y el teletrabajo es una buena forma de lograrlo. Además, para poner a prueba los sistemas, se deberían realizar ejercicios en que todo el personal esencial esté teletrabajando al mismo tiempo. Algunas organizaciones solo prueban la conexión remota a sus sistemas de correo electrónico. Esto no es suficiente. El ejercicio debe requerir que el personal esencial acceda a todas las aplicaciones y lleve a cabo todas las tareas que tendría que realizar en una situación real a fin de identificar los problemas que puedan existir y resolverlos. Es fundamental que en el ejercicio participe personal de todos los niveles. Se informó a los Inspectores que, a menudo, el personal directivo superior no tiene tiempo de realizar ejercicios, lo que es lamentable dado el grado de participación que se requeriría de él en una situación real.

96. Por lo general, las personas teletrabajan cuando están en viaje de trabajo. Los beneficios del teletrabajo son innegables. Las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Nueva York suelen verse afectadas por grandes nevadas durante las que se aconseja al personal que se quede en casa. Este es solo un ejemplo de las circunstancias en las que se recurre al teletrabajo, que, al parecer, está funcionando bien en todas las organizaciones con sede en esa ciudad. Las organizaciones con sede en Roma han tenido experiencias similares durante acontecimientos que han ocasionado graves problemas de tráfico. El año pasado Copenhague sufrió tres inundaciones como resultado de las fuertes lluvias, y las organizaciones afectadas recurrieron al teletrabajo hasta que se pudieron encontrar soluciones alternativas. En El Cairo, una vez restablecida la conectividad, se aconsejó al personal que trabajara desde su domicilio por motivos de seguridad. En Santiago de Chile, la CEPAL utilizó la capacidad de trabajar con conexión remota durante los primeros días tras el terremoto.

97. El teletrabajo presupone que el funcionario disponga del equipo necesario. Algunas organizaciones están empezando a utilizar computadoras portátiles con estaciones de acoplamiento en lugar de computadoras de escritorio, otras permiten al personal utilizar su equipo personal de casa. Cada uno de esos enfoques presenta pros y contras y cada organización tiene que determinar por sí misma cuál es el más adecuado para sus fines. **En opinión de los Inspectores, cuando una organización tome decisiones relativas al desarrollo de la TI, incluidas decisiones sobre la conectividad remota y la compra de computadoras, debería tener presentes los aspectos de esas decisiones relacionados con la CO.**

IV. Enseñanzas extraídas de incidentes reales

98. Además de las simulaciones, los ejercicios y las pruebas que deberían realizarse periódicamente para mejorar el plan de CO, los sucesos reales son oportunidades inmejorables de aprender de la experiencia. La documentación de esos casos es una valiosa

fuelle de información para las organizaciones que están menos adelantadas en lo que respecta a la GCO y para las organizaciones que se enfrentan a riesgos similares. Los Inspectores se entrevistaron con representantes de las organizaciones afectadas por los siguientes sucesos.

El terremoto de Santiago de Chile

99. La CEPAL había realizado inversiones en preparación para casos de pandemia, que posteriormente se amplió con la asistencia de la Dependencia de Gestión de la Continuidad de las Operaciones para convertirse en preparación general para la continuidad de las operaciones. Solo un par de semanas **antes del terremoto, la Dependencia de Gestión de la Continuidad de las Operaciones había visitado la CEPAL para evaluar el grado de preparación para la continuidad de las operaciones. La Dependencia ayudó a la CEPAL a realizar una prueba de respuesta ante situaciones de crisis y teletrabajo con el personal esencial.** La respuesta tras el terremoto se consideró buena desde el punto de vista de la continuidad de las operaciones. El hecho de que existiera el plan de CO y de que incluyera un marco hipotético predeterminado sobre las medidas que había que adoptar, y de que se hubiera impartido capacitación al personal esencial, contribuyó en gran medida a la idoneidad de la respuesta en cuanto a la gestión y al personal esencial y a la pronta reanudación de las actividades de la CEPAL. El Equipo de Gestión de Crisis y el Equipo de Gestión de Seguridad celebraron sus primeras reuniones en un plazo de 10 horas y se tomaron las medidas necesarias en relación con la seguridad de los locales y los bienes. El personal esencial (a saber, el personal de TI, compras, transporte y servicios financieros) empezó a trabajar por conexión remota y desde lugares de trabajo alternativos provisionales. Al cabo de 48 horas la CEPAL pudo empezar a prestar asistencia humanitaria, incluso al país anfitrión. A continuación figuran algunas de las enseñanzas extraídas de esa experiencia:

- a) El Equipo de Gestión de Crisis tiene que ponerse de acuerdo en las primeras horas de una crisis acerca de quién debe estar autorizado a entrar en los locales que están cerrados para las actividades normales y esa decisión se debe transmitir claramente a todos los interesados para evitar, por ejemplo, que se impida la entrada de personal externo importante;
- b) Es esencial disponer de una estrategia de comunicación interna y externa y asegurarse de que el personal está familiarizado con el protocolo de comunicaciones;
- c) Es probable que los servicios de telefonía móvil y/o telefonía terrestre no funcionen o no sean fiables; se requieren estrategias alternativas y se deben utilizar medios de comunicación diversos (medios sociales, correo electrónico privado, MSN Messenger, Skype, etc.);
- d) El personal debe ponerse en contacto de inmediato con su organización para que esta pueda contabilizar rápidamente los funcionarios;
- e) Se deben definir claramente las funciones y las responsabilidades del personal que desempeña funciones administrativas y de apoyo esenciales según el plan de continuidad de las operaciones y/o el manual de gestión de crisis para evitar la duplicación de esfuerzos y la confusión;
- f) La incorporación de prácticas de teletrabajo en toda la organización, incluido el uso de computadoras portátiles con estaciones de acoplamiento en lugar de computadoras de escritorio, los procesos en formato electrónico y el almacenamiento de documentos esenciales en unidades de disco compartidas, facilita en gran medida la continuidad de las operaciones.

La primavera árabe en Egipto

100. La preparación para la continuidad de las operaciones de las oficinas de las organizaciones de las Naciones Unidas en El Cairo es desigual. Las oficinas del PNUD, el PMA y el UNICEF disponían de planes de preparación para la continuidad de las operaciones, pero no todas los habían puesto a prueba en el momento en el que se produjeron los sucesos. La Oficina Regional de la OMS todavía no había concluido su plan de CO, aunque se habían establecido algunos elementos. Las actividades de coordinación abarcaban básicamente los aspectos de seguridad y se derivaban de las disposiciones sobre gestión de crisis del Departamento de Seguridad, pero las organizaciones se ocupaban individualmente de los demás procesos y funciones esenciales. Tras la evacuación, que se organizó y ejecutó sin inconvenientes graves, el personal esencial siguió trabajando en horario reducido (como consecuencia del toque de queda) en las oficinas de El Cairo y, cuando se restableció la conectividad de TI, desde su domicilio. Se tomaron las decisiones de gestión necesarias para reducir al mínimo las repercusiones de los sucesos, pero en algunas organizaciones hubo que tomar decisiones específicas porque no se disponía de marcos hipotéticos planificados para todas las oficinas. Los entrevistados no comunicaron a los Inspectores que hubieran tropezado con dificultades de importancia para desempeñar el limitado núcleo de funciones esenciales; incluso algunos que los miembros del personal que fueron evacuados pudieron seguir trabajando a distancia. El personal señaló que el principal problema fue la interrupción de las comunicaciones entre las oficinas de las Naciones Unidas y los limitados servicios de respaldo designados previamente entre ellas para seguir realizando algunas funciones.

101. En las entrevistas con funcionarios de organismos con oficinas en El Cairo se transmitieron a los Inspectores las siguientes enseñanzas derivadas de la experiencia:

a) El principal problema fue disponer de dinero en efectivo. Los bancos estuvieron cerrados durante un tiempo y cuando volvieron a abrir limitaron la cantidad de efectivo que podía sacar de una vez cada persona/organización. Las organizaciones con oficinas en El Cairo están estudiando una solución que satisfaga las frecuentes recomendaciones de los auditores de que no se mantenga "ociosa" una cantidad excesiva de efectivo, pero que permita disponer de dinero suficiente en caso de que se produzcan sucesos similares.

b) La conectividad supuso un problema para la mayoría de las organizaciones porque dependían de proveedores locales. Debería disponerse de sistemas de comunicaciones de respaldo, aunque ello no significa que cada organismo tenga que tener una capacidad independiente. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían tener acceso a una solución a nivel del sistema de las Naciones Unidas que permita a todos los organismos utilizar las capacidades y los activos de los demás.

c) Cuando fallan todos los demás medios de comunicación, la única forma de contabilizar al personal y mantener el contacto son las comunicaciones en persona a través del sistema establecido de funcionarios de guardia.

d) Aunque se hayan establecido planes de delegación, lo más importante es que las personas que asuman las funciones de la oficina afectada sepan lo que tienen que hacer y no necesiten que nadie les diga que tienen que asumir esas funciones. La oficina afectada puede haber quedado totalmente aislada, sin poderse comunicar, y las personas que asuman sus funciones solo podrán guiarse por las noticias que emitan las emisoras de radio y televisión.

e) Es esencial tener acceso a los documentos esenciales. Todos esos documentos tienen que estar disponibles en formato electrónico y en unidades de disco compartidas en un lugar situado fuera de las oficinas.

Las inundaciones de Copenhague

102. Las inundaciones afectaron a las organizaciones de manera diferente. La Casa de las Naciones Unidas en Copenhague alberga a cinco organizaciones diferentes, con una plantilla de 427 funcionarios: PNUD (175), UNFPA (56), UNOPS (187), PMA (6) y OIM (3). La OMS y el UNICEF tienen sus oficinas en otro lugar.

103. El PNUD tuvo que trasladarse, mientras que las demás organizaciones resultaron menos afectadas o no se vieron afectadas en absoluto. Entre otras cosas, las oficinas del PNUD en Copenhague prestan servicios de recursos humanos a 5.000 funcionarios en todo el mundo; por lo tanto, la capacidad de mantenerse permanentemente en comunicación con el resto del mundo es de vital importancia. La reubicación supuso trasladar físicamente 75 líneas telefónicas terrestres. Como no había otra solución, mientras se trasladaban, las 75 líneas se desviaron a un teléfono ubicado en una sala de reuniones, lo que significó que solo se podía atender a una llamada a la vez. Debido a las normas de protección de la intimidad, no se podían dar los números privados de las personas que trabajaban desde su domicilio. Se recurrió a Skype como medio alternativo de comunicación.

104. En el PNUD los servicios se ralentizaron y se produjeron importantes retrasos, pero, gracias a que el personal pudo trabajar a distancia, no se registraron interrupciones graves en los servicios y los funcionarios siguieron trabajando desde su domicilio y desde locales provisionales alternativos. Los locales alternativos no estaban previstos de antemano, sino que los facilitó la compañía de seguros responsable de la Casa de las Naciones Unidas. La experiencia indica que, después de la crisis, conviene prestar mayor atención al tratamiento de los efectos psicológicos sobre el personal.

105. La oficina de la OMS en Copenhague (OMS/Europa) está ubicada en las proximidades de una estación de bombeo de aguas residuales que se construyó hace cuatro años. El año pasado, durante las fuertes lluvias, la OMS/Europa sufrió tres inundaciones de aguas negras. Las inundaciones fueron de grandes proporciones: se inundaron las oficinas del sótano y la planta baja, y los automóviles del aparcamiento quedaron totalmente cubiertos por las aguas y fueron irre recuperables. Las inundaciones de aguas residuales no solo son desagradables y representan un riesgo para la salud, sino que, además, al contener productos químicos pesados, esas aguas provocan la rápida corrosión de las instalaciones eléctricas y las estructuras metálicas.

106. Cuando se produjo la primera inundación, el 14 de agosto de 2010, la oficina de la OMS no disponía de un plan de CO y tuvo que recurrir a medidas improvisadas. A pesar del ánimo y el profesionalismo de que dio muestras el personal, la falta de marcos hipotéticos y procedimientos predeterminados tuvo graves repercusiones en las operaciones de OMS/Europa. Los principales problemas se debieron a la inexistencia de una cadena de mando que estuviera al día, el colapso del sistema de comunicaciones, la falta de información actualizada sobre los contactos de emergencia (personal, sede y país anfitrión), la escasa capacidad de TI en situaciones de emergencia, la falta de documentación accesible sobre las infraestructuras eléctricas y de otra índole de los locales y la falta de recursos financieros asignados.

107. Después de la primera inundación se decidió que era necesario preparar un plan de CO para OMS/Europa. El grupo de trabajo que se estableció desarrolló un amplio plan que contiene las medidas y tareas inmediatas que se habrán de realizar en el marco de la futura aplicación del plan de CO, incluidos marcos hipotéticos para los distintos tipos de interrupción. La labor todavía no había concluido cuando la oficina de la OMS/Europa sufrió las otras dos inundaciones. Durante las entrevistas, se informó a los Inspectores de que la preparación y la respuesta del personal directivo y los demás funcionarios habían sido mucho mejores que en el suceso anterior, pese a que el desastre había sido de mayor magnitud. La existencia de un marco hipotético predeterminado, la mejora de la capacidad

de respuesta de emergencia (es decir, la disponibilidad de una cadena de transmisión actualizada, la mejora de la conectividad de TI y el establecimiento de prioridades claras respecto de los procesos esenciales), la mayor sensibilización y, naturalmente, la experiencia práctica adquirida con el suceso anterior aseguraron una respuesta mejor a la interrupción de las actividades, aunque todavía no se hubiera ultimado el plan de CO y no se pudiera iniciar su aplicación general. Los Inspectores tomaron nota de la determinación del personal directivo de seguir reforzando su GCO, mediante, entre otras cosas, la asignación de recursos humanos y financieros.

108. A continuación se indican algunas de las enseñanzas derivadas de la experiencia que se comunicaron a los Inspectores durante sus entrevistas con organismos en Copenhague:

a) Es esencial contar con un plan de CO, así como impartir capacitación al respecto al personal. Resulta práctico y útil disponer de listas de comprobación sencillas, de una página, que puedan utilizarse en las situaciones de crisis.

b) La cadena de mando tiene que estar al día. Cuando se produce un suceso, hay que tomar decisiones rápidas, la persona que tiene que tomar esas decisiones tiene que estar habilitada para ello y se tiene que saber de antemano a quién corresponde esa responsabilidad.

c) La importancia de las TIC es considerablemente mayor de lo que se imaginaba en la etapa de planificación y preparación para este tipo de sucesos.

d) Invertir en un sistema telefónico "de número único" permitiría al personal desviar las llamadas que se reciben hacia múltiples números de teléfono, ocultos para la persona que llama, de manera que el personal podría desviar las llamadas de trabajo al número de teléfono de su domicilio o de su móvil, lo que permitiría a los clientes ponerse en contacto con ellos sin necesidad de conocer sus números de teléfono privados.

e) La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas se trasladarán en 2013 a un nuevo centro, que actualmente está en construcción. Por lo tanto, sería oportuno poner en marcha una consulta interinstitucional entre las organizaciones afectadas sobre las cuestiones relativas a la CO en los nuevos locales.

109. Los Inspectores llegaron a la conclusión de que, después de los sucesos de Santiago y Copenhague, se analizaron la experiencia, la reacción y las enseñanzas extraídas, que se incorporaron parcialmente a los procesos operativos y/o a los planes de CO. Al mismo tiempo, en Santiago no se ha previsto financiación específica para el mantenimiento y la actualización de esos planes. En El Cairo, cuatro meses después de los sucesos todavía no se habían preparado informes sobre la experiencia adquirida. Los profesionales de las distintas redes (TI, finanzas, seguridad) habían debatido entre ellos sus experiencias, pero no se habían tomado decisiones sobre los cambios que era preciso introducir en los planes de CO.

110. Los Inspectores lamentan que, en algunos casos, las enseñanzas extraídas no estén documentadas porque, con el paso del tiempo, se irán difuminando. **A la hora de activar un plan de CO, los jefes ejecutivos y los coordinadores residentes tienen que revisar y analizar la experiencia, la reacción y las enseñanzas extraídas con el fin de mejorar el plan de CO y la futura capacidad de CO en las sedes y a nivel de los países.**

V. Cooperación interinstitucional

111. La cooperación interinstitucional es absolutamente necesaria para que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puedan optimizar los costos y lograr un nivel razonable de continuidad de las operaciones. Algunos de los elementos de los planes

de continuidad de las operaciones pueden diferir de una organización a otra en función de sus mandatos específicos y del tipo de actividades que realicen. Sin embargo, la estrecha cooperación programática de las organizaciones de las Naciones Unidas y su interdependencia requieren un enfoque común. La colaboración puede generar economías de escala. Además, si las distintas organizaciones aplican el mismo enfoque respecto de la continuidad de las operaciones podrán respaldarse mutuamente en ese ámbito.

112. Los Inspectores llegaron a la conclusión de que solo se habían realizado intentos preliminares de abordar la continuidad de las operaciones a nivel de todo el sistema. Con excepción de la labor relativa a la seguridad y las redes de TIC y del estudio de la JJE sobre los planes de continuidad de las operaciones para operaciones financieras, no se habían puesto en marcha iniciativas encaminadas a institucionalizar la cooperación entre organismos.

113. La cooperación entre las dependencias de GCO a nivel de las sedes varía en función del lugar de destino. En Nueva York existe un Equipo Superior de Políticas para Emergencias, integrado por los jefes ejecutivos de los fondos y programas con sede en la ciudad. Su interacción consiste esencialmente en coordinación y cooperación interinstitucionales. Sin embargo, los contactos a nivel de los encargados de la GCO no están normalizados. Ello se debe posiblemente a los distintos grados de madurez de la GCO en esas organizaciones. El UNICEF y la Secretaría de las Naciones Unidas colaboran regularmente, pero la participación del PNUD y el UNFPA es escasa. Recientemente el UNFPA ha preparado un plan de CO basado en los modelos desarrollados por la Secretaría de las Naciones Unidas, pero es demasiado pronto para determinar si esa interacción va a perdurar. El principal obstáculo a la cooperación del PNUD con los demás organismos es la incertidumbre y las dudas sobre cómo gestionar la CO en la sede del PNUD. En otros lugares de destino, como Ginebra y Viena, la cooperación interinstitucional se limita en gran medida a los aspectos relacionados con la seguridad. Aunque se han mantenido contactos informales respecto de la continuidad de las operaciones, es preciso impulsar la cooperación a largo plazo.

114. En los últimos años, la Dependencia de Gestión de la Continuidad de las Operaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas ha prestado, previa solicitud, asistencia técnica en materia de planificación de la continuidad de las operaciones a la FAO, el PMA, la OMS y la OACI. Para tal fin se les han facilitado información y modelos, lo que, en algunos casos, ha contribuido al desarrollo de un enfoque similar en materia de GCO y, por lo general, ha sido una forma barata de impartir capacitación inicial a los encargados de la GCO de esas organizaciones. El UNICEF y la Secretaría de las Naciones Unidas están preparando una guía de buenas prácticas para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores celebran esos esfuerzos, pero son conscientes de que responden a iniciativas personales y no cuentan con un respaldo institucional firme; por lo tanto, no abarcan a todas las organizaciones del sistema.

115. Los Inspectores consideran que sería de interés para las organizaciones de las Naciones Unidas establecer un foro en el que debatir y reforzar los enfoques comunes respecto de la GCO. Podrían desarrollarse marcos para esa cooperación en relación con las actividades de armonización de los procesos operacionales que lleva a cabo el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. Entre los beneficios que se derivarían de ello figuran los siguientes:

- a) Sensibilización del personal directivo superior y de las distintas partes interesadas acerca de la GCO;
- b) Conocimientos de los precursores de la GCO accesibles para los que empiecen a aplicarla más tarde, con la introducción de las consiguientes mejoras;

c) Desarrollo de un enfoque común respecto de la GCO que permita a las organizaciones ayudarse mutuamente en situaciones de crisis, especialmente sobre el terreno, y preparación de, por ejemplo, guías de mejores prácticas, modelos, modelos de madurez y módulos de capacitación comunes;

d) Establecimiento de una plataforma para intercambiar ideas sobre la futura orientación de la GCO en el sistema de las Naciones Unidas, es decir, sobre cómo construir una organización resiliente.

116. Se prevé que la aplicación de las siguientes recomendaciones mejore la coordinación de los programas de GCO y la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en ese ámbito.

Recomendación 9

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la JJE, debería dar instrucciones para que las cuestiones relativas a la continuidad de las operaciones se incorporen a las actividades de armonización de los procesos operacionales que lleva a cabo el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE con el fin de desarrollar y aprobar modelos de madurez relacionados con la preparación para la continuidad de las operaciones, modelos de plan de continuidad de las operaciones y guías de buenas prácticas destinados a las organizaciones de las Naciones Unidas.

Anexos

Anexo I

Sinopsis de la gestión de la continuidad de las operaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas basada en las respuestas al cuestionario

Organización	Plan de CO			El plan incluye las oficinas situadas fuera de la sede	Procesos de mantenimiento y actualización de la GCO existentes			
	Política de CO aprobada	Aprobado	En fase de preparación		Ejercicio	Mantenimiento/ actualización	Capacitación del personal esencial	Capacitación de todo el personal
Secretaría de las Naciones Unidas	√	√		√	√	√	√	√
PNUD	√		√	√	√	√	√	√
UNOPS	√	√		√	√	√	X	√
UNFPA	X		√					
UNICEF	√	√		√	√	√	√	X
PMA	X		√	√	√	√	X	X
FAO	X	√		X	√	√	√	X
UNESCO	X		√	X				
OACI	X		√		X	X	X	X
OMS	√		√	√				
UPU	√	√		X	X	X	X	X
UIT	X							
OMPI	X		√					
ONUDI	√		√					
OIEA	X	√		√	√	√	X	√

√: Sí, X: No

Anexo II

Autoevaluación por las organizaciones de la madurez de la continuidad de las operaciones

Grado de madurez	Descripción	Naciones Unidas														
		OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPLU	UIT	OMPI	ONUDI	OIEA
Gestionada	Procesos y procedimientos normalizados, que cumplen cabalmente las disposiciones, en los que se imparte capacitación y se realizan pruebas, financiados en su totalidad. Identificación de principales amenazas y riesgos. Cuentan con el pleno apoyo de la administración y mantienen actualizada toda la información.	√														
Incompleta	Gestión de la continuidad de las operaciones (GCO) y recuperación en casos de desastre (RD) plenamente integradas en las operaciones y financiadas, se realizan periódicamente análisis del impacto en las operaciones y evaluaciones de riesgos, los proyectos de TI incluyen procesos de RD, se imparte capacitación y se realizan pruebas, se dispone de pequeños compartimentos estancos de información. Aumento de la sensibilización.			√	√		√								√	
Provisional	Por lo general, se reconoce la necesidad de CO y RD, y se ha iniciado la planificación. Está empezando a aumentar la sensibilización, se dispone de financiación limitada. Se está empezando a identificar amenazas y realizar análisis de riesgos. Se recibe cierto apoyo del Oficial Principal de Sistemas de Información.		√			√		√	√	√	√	√	√	√		√
Limitada	Escaso reconocimiento de los planes de CO y RD. Mínima adopción de medidas. Apoyo limitado de la administración, sin financiación. Solo planes generales de respaldo, poca capacitación o información, compartimentos estancos de información. Vulnerable.	√														

<i>Grado de madurez</i>	<i>Descripción</i>	<i>Naciones Unidas</i>	<i>OOPS</i>	<i>PNUD</i>	<i>UNFPA</i>	<i>UNICEF</i>	<i>PMA</i>	<i>UNOPS</i>	<i>FAO</i>	<i>UNESCO</i>	<i>OACI</i>	<i>OMS</i>	<i>UPU</i>	<i>UIT</i>	<i>OMPI</i>	<i>ONUDI</i>	<i>OIEA</i>
No gestionada	Inexistencia de procesos, mínimo nivel de sensibilización, enfoque no centralizado, sin financiación, capacitación ni gestión de riesgos, la administración no reconoce ni apoya la CO, limitado cumplimiento de las disposiciones.																

Observaciones de las organizaciones sobre su autoevaluación

- PNUD: La GCO general se sitúa entre "incompleta" y "provisional". La recuperación en casos de desastre en la esfera de la TI se encuentra más avanzada por lo que respecta a la normalización de los procesos y procedimientos.
- UNOPS: En vista de su reciente desarrollo, todavía no está en marcha el componente de "capacitación y ejercicio".
- UNICEF: Como organización, el UNICEF opera cada vez en mayor medida en un entorno en el que se están registrado crisis mundiales sin precedentes. En la actualidad, la organización está asimilando nuevas amenazas globales, como la inseguridad alimentaria, la seguridad energética, las migraciones en masa y el cambio climático. En el UNICEF la GCO consistirá en poner a prueba y mantener el nivel adecuado de capacidad y recursos para proseguir el programa de gestión de la continuidad de las operaciones a fin de hacer a la organización más resiliente. No se trata de una tarea fácil dado que, como sucede en muchas otras organizaciones, la financiación sigue siendo limitada como consecuencia de la crisis financiera mundial. La prioridad de los recursos organizativos del UNICEF seguirá siendo, naturalmente, la de asegurar el cumplimiento de los compromisos básicos de la organización con la infancia mundial. Pese a estas limitaciones, el UNICEF ha podido realizar algunos progresos limitados y seguir avanzando en la GCO.
- PMA: El PMA ha logrado adelantos significativos en su planificación operacional y de emergencia. En la actualidad está avanzando hacia una estrategia de continuidad de las operaciones más coherente y hacia la aplicación del concepto de resiliencia institucional.
- FAO: FAO se encuentra en las últimas etapas de aplicación del proceso de gestión de la continuidad de las operaciones. Una vez se aprueben oficialmente el plan marco y las nuevas responsabilidades, la organización espera poder pasar con rapidez a los siguientes niveles.
- OMS: Existe un reconocimiento general de la necesidad de continuidad de las operaciones y recuperación en casos de desastre. Han dado comienzo las actividades iniciales de planificación. Está aumentando la sensibilización. Todavía no se han identificado fuentes de financiación, por lo que no se han asignado fondos. Se está empezando a identificar amenazas y a realizar análisis de riesgos. Existe un claro respaldo del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la TI.
- UPU: Es necesario transmitir los documentos al personal de la UPU y capacitarlo. Será preciso identificar fuentes de financiación para las actividades de formación.

- OIEA: El OIEA ha incrementado considerablemente sus esfuerzos y recursos en el ámbito de la continuidad de las operaciones y la recuperación en casos de desastre. Se dispone de un plan general para el OIEA, así como de subplanes para los distintos departamentos, que servirán de orientación al Organismo en caso de desastre. En particular, en los últimos años se han actualizado y reforzado los componentes de TI de la infraestructura de recuperación en casos de desastre. En los próximos años, el OIEA renovará la planificación general de la continuidad de las operaciones; esas actividades de renovación se basarán en las enseñanzas derivadas de las anteriores actividades de planificación:
- El modelo de gobernanza de la continuidad de las operaciones incluirá un mecanismo de actualización y renovación del propio plan, con lo que se evitará el ciclo de "creación/estabilización/obsolescencia/nueva creación" de la planificación anterior de la continuidad de las operaciones.
 - La asignación de la "titularidad" a largo plazo del plan de CO a una entidad organizativa (un cargo y no una persona) debería formar parte de la mejora general de la gobernanza con el fin de garantizar que las actualizaciones del plan de CO prosigan aunque se marche una persona determinada.
 - El OIEA tiene que asegurarse de disponer de financiación suficiente para el plan de CO a fin de completar el proyecto de renovación y, en particular, para mantener el plan de CO, incluidas sus pruebas y actualizaciones periódicas.

Anexo III

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en cumplimiento de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2011/6

	Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas*	UNODC	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA
Para la adopción de medidas		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Para información		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4	c		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	c		E																							
Recomendación 6	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7	g		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 8	g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 9	c	E																								

Notas: L: Recomendación para la adopción de decisiones por el órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

: Recomendación que no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto previsto: a: mejora de la rendición de cuentas; b: difusión de las mejores prácticas; c: mejora de la coordinación y la cooperación; d: mejora de los controles y del cumplimiento; e: aumento de la eficacia; f: logro de importantes economías financieras; g: aumento de la eficiencia; o: otros efectos.

* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 con excepción de la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.