Naciones Unidas A/75/803

Asamblea General

Distr. general
8 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones
Tema 151 del programa
Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

La evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz valoró en qué medida la cultura institucional de 14 operaciones de mantenimiento de la paz se ajustaba al marco normativo de las Naciones Unidas y facilitaba el funcionamiento eficaz de las misiones. Se centró principalmente en las percepciones del personal de las misiones acerca de determinadas dimensiones de la cultura institucional, a saber: liderazgo y gestión; rendición de cuentas, ética e integridad; trabajo en equipo, colaboración e intercambio de información; apetito de riesgo; cuestiones sensibles y género. Las percepciones sobre la cultura institucional difieren según el componente de la misión y según el género, la categoría profesional y el lugar de destino de las personas encuestadas. En general, el personal uniformado valoraba la cultura institucional de su misión de forma más positiva que el personal civil. Las funcionarias civiles de contratación internacional expresaron sistemáticamente los niveles más bajos de satisfacción con todos los elementos de la cultura institucional.

En líneas generales, debido en parte al difícil entorno en que operan y a la diversidad interna, las percepciones sobre la cultura institucional en las misiones no se ajustaban del todo a las exigentes normas que ha adoptado la Organización y hay que mejorarlas para facilitar plenamente el funcionamiento eficaz de las misiones.

En la evaluación se formularon dos recomendaciones cruciales y nueve importantes.

21-02835 (S) 300321 090421

Se ruega reciclar

Índice

		Página
I.	Introducción y objetivo	3
II.	Antecedentes	3
III.	Metodología	4
	A. Alcance de la evaluación	4
	B. Métodos de recopilación de datos	5
	C. Limitaciones en la evaluación de la cultura institucional	5
	D. Difusión de los resultados de evaluación	6
IV.	Resultados y evaluación	6
	A. Liderazgo y administración	6
	B. Rendición de cuentas, ética e integridad	10
	C. Trabajo en equipo, colaboración e intercambio de información	12
	D. Apetito de riesgo	15
	E. Cuestiones delicadas	17
	F. Género	21
V.	Conclusión	24
VI.	Recomendaciones	26
Anexos		
	I. Observaciones sobre el proyecto de informe recibidas de las entidades	30
	II. Respuesta de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a las observaciones oficiales recibidas de las entidades	38

I. Introducción y objetivo

1. La evaluación tenía por objeto determinar la pertinencia y la eficacia de la cultura institucional en 14 operaciones de mantenimiento de la paz[1] valorando en qué medida se ajustaba al marco normativo de las Naciones Unidas y facilitaba el funcionamiento eficaz de las misiones. Su finalidad era ayudar al personal directivo de las misiones, a los Departamentos de Operaciones de Paz, de Apoyo Operacional, de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión a emprender una reflexión sistemática sobre la cultura institucional. Se solicitó al personal directivo de esas entidades y de las 14 misiones evaluadas que comentara los resultados de la evaluación, y esos comentarios figuran en el anexo I del presente informe.

2. Las preguntas con las que se orientó la evaluación fueron las siguientes:

a) ¿En qué medida la cultura institucional actual de las misiones resulta pertinente para el marco normativo de las Naciones Unidas y se ajusta a él?

b) ¿En qué medida la cultura institucional de las misiones facilita su funcionamiento eficaz?

3. Es importante señalar que la evaluación se llevó a cabo antes de que comenzara la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y, por consiguiente, no hace alusión a las nuevas formas de trabajo que surgieron y se aceleraron con esta crisis, ni a las repercusiones que ha tenido en la cultura institucional de las misiones.

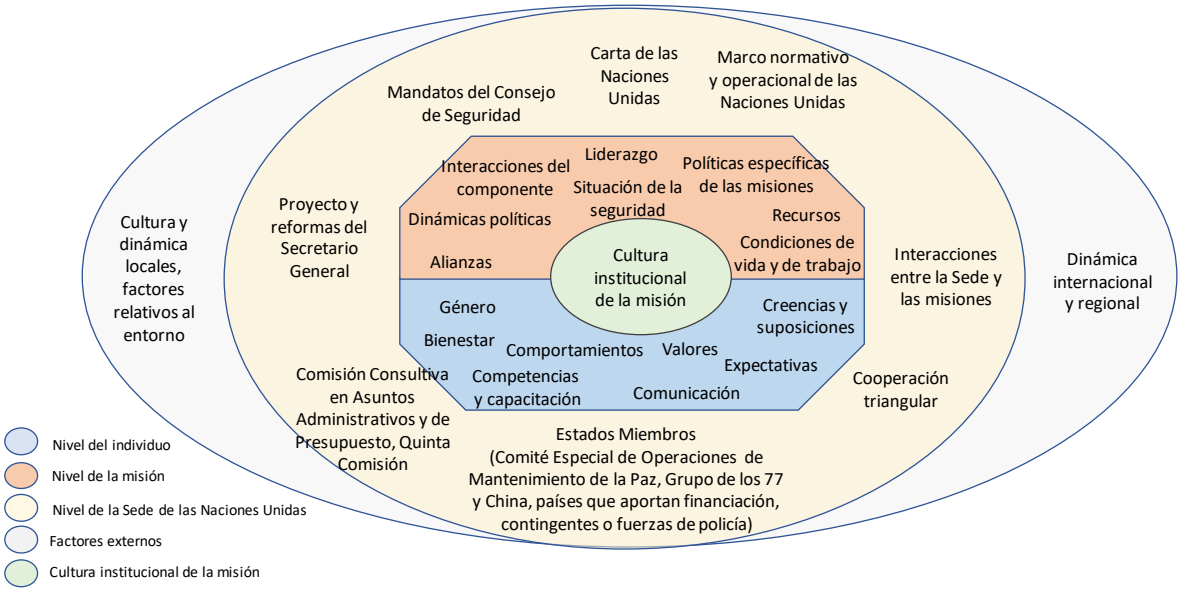
II. Antecedentes

4. Aunque no existe una definición universal del término “cultura institucional”, hay un acuerdo general en que abarca los distintos componentes que influyen en la forma en que una organización “hace las cosas”. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna definió la cultura institucional como “los comportamientos y las creencias, suposiciones y valores subyacentes que contribuyen al entorno social y psicológico propio de una organización y afectan a la forma en que las personas piensan, actúan y se relacionan entre sí, con los clientes y con las partes interesadas”.

5. Tras llevar a cabo un examen amplio, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna determinó que la cultura institucional de las operaciones de mantenimiento de la paz es un fenómeno complejo y dinámico cuya representación conceptual podría ser la de la figura I.

[1] La Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID cuyo mandato finalizaba en diciembre de 2020), la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) y el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT).

Figura I
Elementos interdependientes e interrelacionados que generan la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz



6. Las Naciones Unidas no exigen de manera explícita una cultura institucional determinada a su personal. No obstante, los marcos normativos tratan de crear una cultura que refleje las normas y los valores de la Organización. Además, el Secretario General ha señalado elementos culturales específicos que son indispensables para la buena marcha de la Organización, como el liderazgo eficaz, la rendición de cuentas, la orientación a los resultados y la transparencia (véase A/72/492). El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha alentado a las misiones de mantenimiento de la paz a “instaurar una cultura del desempeño” (véase S/PRST/2018/10).

III. Metodología

A. Alcance de la evaluación

7. Para la evaluación, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna consideró los siguientes elementos de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz:

a) Liderazgo y administración

b) Rendición de cuentas, que comprende todos los componentes principales de la rendición de cuentas según la definición de la Organización[2]:

i. La Carta de las Naciones Unidas

ii. Los documentos sobre los programas, la planificación y el presupuesto

[2] Resolución 64/259 de la Asamblea General.

iii. Los resultados y el desempeño

iv. Los sistemas y controles internos

v. Las normas éticas y la integridad

vi. Las tareas y funciones de supervisión.

c) Trabajo en equipo, colaboración e intercambio de información

d) Apetito de riesgo

e) Cuestiones delicadas

f) Género

8. En la evaluación se tuvo en cuenta el personal y los funcionarios de las misiones, a saber, personal civil internacional y nacional, personal militar y de policía. En este informe, se entiende por componentes el civil, militar y de policía. Los pilares de las misiones se refieren a las diferentes secciones sustantivas y de apoyo a las misiones.

B. Métodos de recopilación de datos

9. Los datos se recogieron mediante los siguientes métodos:

a) Entrevistas a informantes claves y debates de grupos focales con una muestra representativa de la administración y el personal de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) y la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS);

b) Una encuesta electrónica enviada a 18.007 funcionarios civiles y uniformados en activo de 14 misiones de mantenimiento de la paz;

c) Revisión de documentos de las Naciones Unidas e informes externos sobre la cuestión;

d) Revisión de los datos extraídos de Umoja, Inspira, de las anteriores encuestas al personal y de otras fuentes pertinentes de las misiones;

e) Visitas sobre el terreno a cinco misiones de mantenimiento de la paz (véase (a)); también se recurrió a la observación directa para captar los aspectos más destacados de la cultura institucional.

C. Limitaciones en la evaluación de la cultura institucional

10. Las limitaciones de tiempo y recursos impidieron que se incluyeran otras dimensiones de la cultura institucional, como la innovación y la adaptabilidad o el ánimo y el bienestar del personal.

11. El informe de evaluación se centra principalmente en las percepciones del personal de las misiones sobre las dimensiones de la cultura institucional que se han seleccionado. En los casos en que fue posible se corroboró la información, pero algunos de los aspectos percibidos de las misiones no podían corroborarse, por lo que es importante reconocer la posibilidad de que las percepciones no siempre reflejen la realidad.

12. Algunas de las conclusiones de la evaluación, en particular en lo que respecta a la supervisión, también se refieren a la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Debido al conflicto de intereses que supone, en el informe no se formula ninguna recomendación específica para la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

D. Difusión de los resultados de la evaluación

13. Además del presente informe de evaluación, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna proporcionó a cada operación de mantenimiento de la paz evaluada los resultados específicos de su misión, basados en datos desglosados de la encuesta electrónica, las entrevistas y los debates de grupos focales.

IV. Resultados de la evaluación

A. Liderazgo y administración

El personal de las misiones valoró de forma mayoritariamente positiva a sus supervisores directos

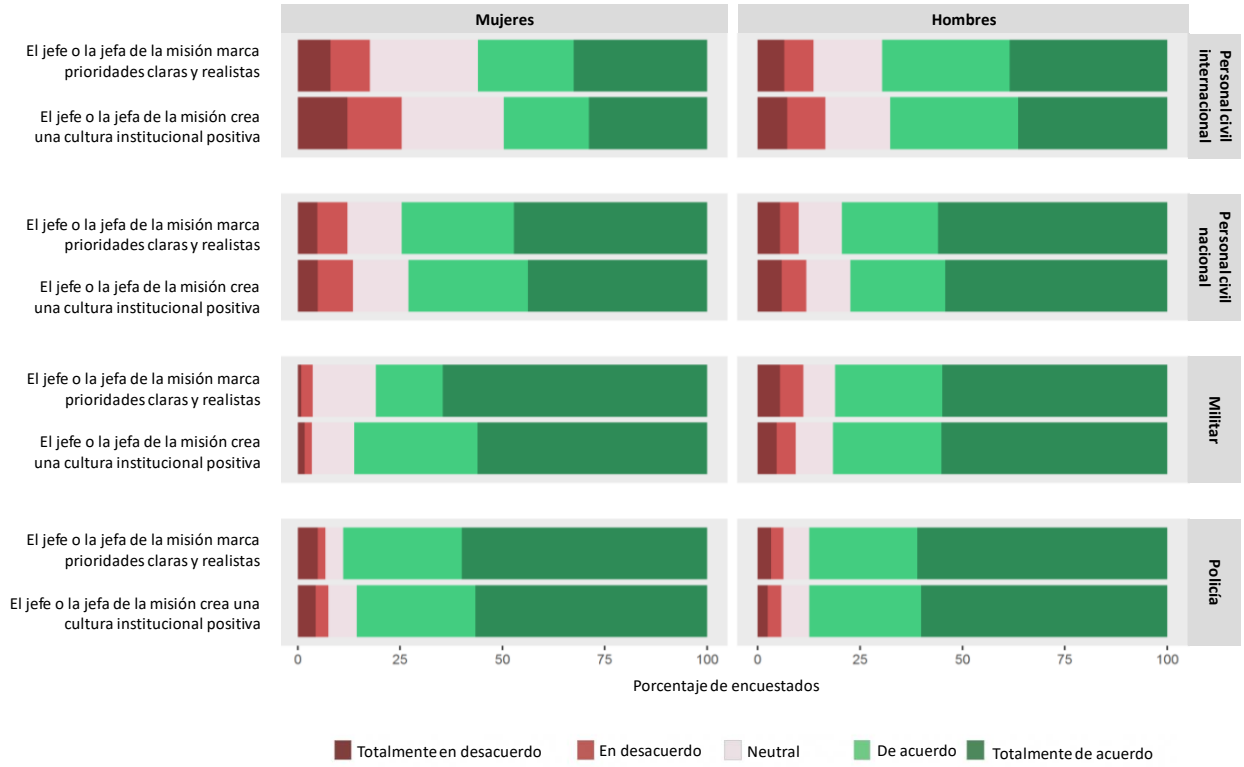
14. La encuesta dio pruebas sólidas de que el personal que dirige y administra las misiones es fundamental a la hora de crear, fomentar y cambiar la cultura de la misión, ya sea de forma positiva o negativa. Los encuestados (67 %) señalaron el liderazgo como el elemento clave que condiciona la cultura institucional de la misión.

15. Los resultados de la encuesta sugieren que el personal de mantenimiento de la paz aprobó a la mayoría de sus supervisores directos, y el 80 % de los encuestados estaba de acuerdo en que los supervisores directos se centraban en alcanzar resultados. Más de tres cuartas partes de los encuestados indicaron que sus supervisores hacían planes realistas y daban orientaciones claras, valoraban las competencias y contribuciones de los miembros del equipo y se centraban en alcanzar resultados. No obstante, una cuarta parte del personal civil de contratación internacional consideraba que su supervisor no valoraba las competencias de los miembros del equipo y no daba orientaciones claras. Algunos entrevistados civiles elogiaron a sus supervisores por orientar y animar a sus subordinados, mientras que otros los criticaron por orientar de forma inadecuada o por carecer de competencias directivas.

En general, los subordinados consideraban que el personal directivo superior daba un ejemplo positivo

16. Los civiles internacionales se mostraron notablemente menos satisfechos con el personal directivo superior que el personal militar y de policía, cuyas respuestas solían ser muy positivas. El 62 % del personal civil internacional que respondió a la encuesta estaba de acuerdo en que el jefe de la misión creaba una cultura institucional positiva, frente al 84 % en el caso del personal uniformado. Esta divergencia entre los componentes se acentúa al tener en cuenta el género: solo el 49 % de las funcionarias civiles internacionales indicó que el jefe o la jefa de la misión creaba una cultura institucional positiva, frente al 86 % del personal uniformado femenino (véase la figura II).

Figura II
Percepciones del jefe o la jefa de la misión



Según la encuesta, el jefe o la jefa de la misión y el equipo directivo superior tenían una influencia decisiva en la cultura de la misión

17. Las tres cuartas partes de los encuestados estuvieron de acuerdo en que el jefe o la jefa de la misión era un modelo de conducta de las Naciones Unidas. A menudo se dijo que el poder de influir en la cultura institucional estaba centralizado en la oficina de la jefatura de la misión. El personal entrevistado afirmó que el estilo de gestión, las prioridades y las preferencias del jefe se percibían en todos los pilares, componentes y zonas de la misión.

18. También se consideraba que el equipo directivo superior era muy influyente en la cultura de la misión. Los encuestados dieron una valoración mayoritariamente positiva del equipo directivo superior, y dos tercios coincidieron en que sus dirigentes tenían una visión común y actuaban como una sola persona. El personal civil internacional fue el menos positivo con respecto al equipo directivo superior y al jefe de misión: más de una cuarta parte declaró que el equipo directivo superior no compartía una visión común.

19. La cultura institucional se veía muy afectada por la rotación del jefe de la misión y de otros altos cargos, ya que daban lugar a períodos de espera que podían ser difíciles en los que el personal de la misión trataba de comprender y aplicar las orientaciones y preferencias de los nuevos responsables. Asimismo, los entrevistados afirmaron que la elevada rotación del personal militar clave y en las jefaturas de las oficinas sobre el terreno también perturbaban las actividades operacionales. En general, se pensaba que el traspaso y la transferencia de conocimientos serían más

eficaces si durante un tiempo coincidieran en la zona de la misión los responsables entrantes y salientes.

Se percibían grandes variaciones en la calidad del liderazgo y la gestión

20. El personal subordinado considera que la calidad y la eficacia de los administradores y el personal directivo superior variaban considerablemente desde "muy buena" hasta "totalmente ineficaz". Se observaron diversos estilos de liderazgo, desde el estrictamente jerárquico hasta otros más colaborativos. Se calificó de fuente de inspiración a los responsables de algunas misiones, mientras que de otros se dijo que carecían de estrategia o de visión.

21. El personal de una misión que participó en las entrevistas y la encuesta afirmó que el jefe de la misión era muy colaborador, daba orientaciones claras y aplicaba un enfoque basado en los resultados. Sin embargo, los informantes claves de otra misión destacaron ejemplos concretos de mala gestión por parte de los altos cargos. En un caso, los entrevistados consideraron que la llegada de un nuevo responsable trastornó unos métodos de trabajo que funcionaban bien.

Se percibía que las relaciones personales y la personalidad de los altos cargos conformaban la cultura de la misión

22. Se consideraba que la personalidad y las relaciones de trabajo de los responsables de las misiones tenían un profundo impacto en la cultura institucional. Los entrevistados también describieron los efectos de las personalidades dominantes —en algunos casos incluso polarizantes— entre los miembros del equipo directivo superior que parecían ejercer una influencia excesiva en las operaciones de la misión.

23. Los funcionarios encuestados de una misión afirmaron que un alto cargo había intimidado y acosado a sus subordinados, creando un "ambiente de trabajo malsano". En una misión dirigida por militares, algunos miembros del personal civil se quejaron de la cultura de "sí, señor", en la que los subordinados se ponían en pie cuando el jefe de la misión entraba en la sala.

24. También se pensaba que la armonía, las tensiones y las relaciones entre los altos cargos tienen un impacto sustancial en la colaboración y las dinámicas de poder entre el personal. En una misión, había una gran preocupación por la cercanía que se percibía entre el jefe o jefa y otros miembros del equipo directivo superior por razón de su nacionalidad y se consideraba que esa cercanía superaba los canales establecidos para la toma de decisiones. En otra misión, un responsable afirmó que los conflictos en el equipo directivo superior habían causado un gran trastorno a las operaciones. El personal civil superior se mostraba mucho menos positivo que sus homólogos recién incorporados en lo que respecta a los efectos de la política interna en la misión.

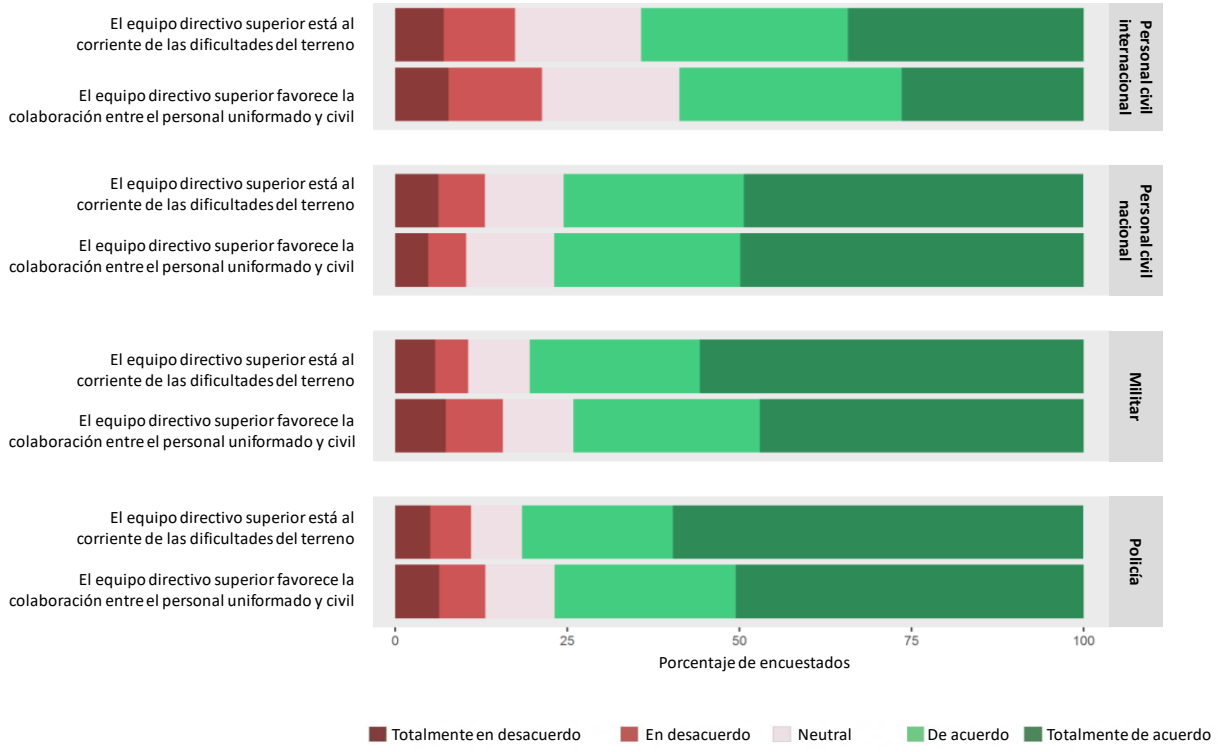
Fácil acceso, colaboración y compromiso activo: características valoradas en el personal directivo

25. La mayoría de los encuestados estuvieron de acuerdo en que el equipo directivo superior favorecía la colaboración eficaz entre el personal uniformado y el civil. No obstante, en algunos casos la colaboración entre los mandos uniformados y los civiles parecía ser difícil, y esto afectaba a los escalafones inferiores.

26. Los informantes claves afirmaron que el personal directivo superior de las misiones que mantenía una comunicación abierta y estaba vinculado con el terreno era muy apreciado. Consideraban que, para entender las dificultades operacionales, era fundamental que los responsables de las misiones visitaran periódicamente las oficinas remotas sobre el terreno, e incluso que pernoctaran en ellas. Los

funcionarios también señalaron el tiempo que pasaba el jefe o la jefa fuera de la zona de la misión y lo comentaron cuando les pareció excesivo. En general, los encuestados aprobaron el conocimiento del terreno por parte de sus superiores, y el 74 % afirmó que el equipo directivo estaba al corriente de las dificultades de la zona de la misión (véase la figura III).

Figura III
Percepciones del equipo directivo superior



El personal de las misiones consideraba que, al seleccionar a los jefes de misión, la Sede de las Naciones Unidas daba excesiva prioridad a la experiencia política anteponiéndola a la experiencia de gestión

27. Los informantes claves expresaron su descontento por la percepción de que, a la hora de seleccionar a candidatos para los puestos de dirección, la Sede de las Naciones Unidas daba más importancia a la experiencia política que a la capacidad de gestión. Aunque los entrevistados reconocieron que los responsables de las misiones necesitaban experiencia diplomática, no consideraban que supliera de forma satisfactoria la capacidad de gestionar de forma competente las operaciones de mantenimiento de la paz (A/70/95-S/2015/446).

28. Los entrevistados destacaron que los altos cargos sin experiencia necesitaban demasiado tiempo para dominar las políticas y los procedimientos de las Naciones Unidas y dependían excesivamente de los subordinados. El 60 % de los encuestados no creía que el personal directivo superior sin experiencia previa en las Naciones Unidas fuera capaz de aprender rápidamente las normas de gestión de la Organización.

29. Una persona que acababa de asumir la jefatura de una misión sin tener experiencia previa en las Naciones Unidas reconoció que dirigir una misión de mantenimiento de la paz siendo “el recién llegado” era un reto y requería un

importante esfuerzo personal para adaptarse y llegar a conocer el sistema. Por otro lado, en algunos casos, el enfoque del recién llegado se consideraba una ventaja y una oportunidad para aportar una perspectiva nueva que cuestionara el *statu quo*.

B. Rendición de cuentas, ética e integridad

El personal civil internacional fue el menos positivo en cuanto al énfasis de la misión en la obtención de resultados para la población del país receptor

30. El 80 % del personal uniformado y el 65 % del personal civil internacional se mostraron de acuerdo en que la misión se centraba en obtener resultados para la población del país receptor. El 37 % de los encuestados pensaba que a veces había que saltarse las normas para realizar su trabajo.

A juicio del personal, la gestión del desempeño insatisfactorio y los incentivos para la promoción profesional eran insuficientes

31. Los informantes clave y los encuestados de todas las misiones expresaron frustración ante la gestión del desempeño insatisfactorio y el reconocimiento del buen desempeño. En la mitad aproximadamente de las entrevistas se mencionó como problema institucional importante que la rendición de cuentas por el desempeño fuera insuficiente o inexistente.

32. Casi un tercio de los encuestados consideraba que en las misiones no se tomaban medidas con respecto al desempeño insatisfactorio. Esta impresión era especialmente fuerte entre el personal civil internacional de nivel directivo (60 % de categoría P-4 y superior). Además, el personal directivo uniformado entrevistado también criticó duramente el bajo rendimiento de los subordinados.

33. Los administradores civiles se quejaban con frecuencia de la falta de herramientas adecuadas para corregir los casos de desempeño insatisfactorio. Todas las categorías de personal coincidían en el escaso aprecio del sistema de evaluación de la actuación profesional por considerar que su eficacia era mínima y había que dedicarle mucho tiempo en detrimento de las tareas normales. El personal entrevistado también consideró que el sistema de evaluación era ineficaz para su desarrollo profesional, ya que las altas calificaciones reflejadas en el sistema no parecían ir acompañadas de mejores perspectivas de carrera.

34. Los entrevistados se quejaron de una cultura de mediocridad y a veces incluso de pereza, y dieron varias explicaciones del bajo rendimiento del personal, como la falta de movilidad dentro de las misiones y entre ellas, el escaso apoyo institucional al desarrollo profesional y los escasos incentivos al desempeño. En general, se consideraba que el personal que acumulaba muchos años de servicio era más propenso a la autocomplacencia y al bajo rendimiento, una percepción que estaba especialmente presente en las misiones y los lugares de destino que llevan más tiempo existiendo. Se pensaba que el bajo rendimiento sin consecuencias tiene efectos perjudiciales en la cultura institucional de la misión. Los encuestados también hablaron de las tensiones percibidas entre los objetivos simultáneos de defender la diversidad y contratar en función de los méritos.

No parecía que los administradores y directivos superiores estuvieran exigiendo que se rindan cuentas de forma efectiva

35. Los informantes claves de todas las categorías expresaron sistemáticamente que los administradores y responsables superiores no exigían de manera suficiente que se rindieran cuentas por el desempeño y la conducta indebida. Los administradores calificaron de insuperables los obstáculos de procedimiento para mejorar el

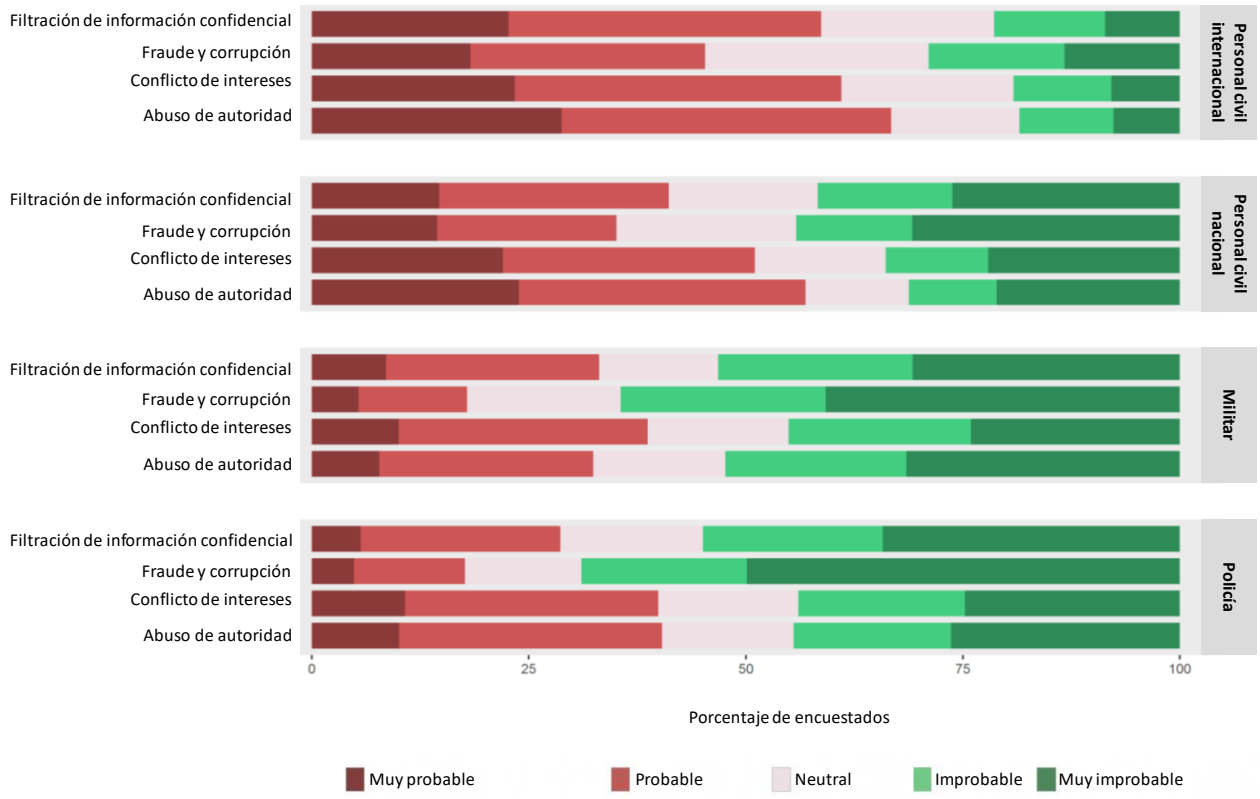
desempeño del personal (o para no renovar los contratos). Había pocos casos de rescisión del contrato por acuerdo mutuo, entre mayo de 2016 y noviembre de 2019 solo se aprobaron 39 en 14 misiones de mantenimiento de la paz.

La percepción general era que los niveles de ética e integridad eran bajos

36. El 67 % del personal civil internacional encuestado indicó que era probable que se produjeran abusos de autoridad en su misión, mientras que alrededor del 36 % de los componentes uniformados afirmó que era probable que se produjera este tipo de conducta indebida. El 44 % de los encuestados creía probable que se filtrara información confidencial en su misión.

37. Los informantes claves se mostraron profundamente preocupados por los casos de fraude y corrupción cometidos por el personal de la misión. El 45 % del personal civil internacional que participó en la encuesta veía probable que se produjera fraude y corrupción en su misión. Citaron como ejemplo la venta no autorizada de bienes de las misiones, la venta fraudulenta de documentos de control de desplazamientos para vuelos de las Naciones Unidas y el reclamo de sobornos para el mantenimiento de vehículos o el transporte de bienes personales. Además, los informantes claves mencionaron con frecuencia el abuso de las prestaciones y de las licencias. Se consideraba que algunas secciones son más propensas al fraude y la corrupción (véase la figura IV).

Figura IV
Probabilidad de que estas situaciones se produzcan en mi misión



Apenas se rendían cuentas por las faltas de conducta o el comportamiento poco ético

38. En todas las categorías de personal y en todas las misiones, los entrevistados expresaron preocupación por que no hubiera medidas correctivas en caso de faltas de conducta y comportamientos poco éticos. La impresión mayoritaria entre los informantes claves era que las investigaciones sobre conducta indebida son excesivamente largas y no son independientes. En las cinco misiones visitadas había una sensación generalizada de que imperaba una cultura de la impunidad. El 39 % del personal civil internacional encuestado creía que las relaciones personales y la jerarquía afectaban al modo de afrontar las faltas de conducta. El 70 % del personal uniformado encuestado estuvo de acuerdo en que las relaciones personales y la jerarquía no afectaban a la forma de afrontar las faltas de conducta.

39. A pesar de que el personal de las misiones demostró conocer muy bien los mecanismos de denuncia, se percibía que a menudo no se recurría a ellos lo suficiente o en absoluto. El 25 % del personal civil internacional encuestado manifestó que le daría miedo denunciar una conducta indebida. Entre las razones alegadas para no denunciar figuran el miedo a las represalias y la impresión de que las investigaciones son largas, podrían estar sesgadas o no ser concluyentes. Las modalidades de convivencia del personal de supervisión[3] en las misiones, que trabaja, vive y socializa en el mismo entorno limitado que el resto del personal, se consideraban perjudiciales para la independencia y el anonimato de los procesos del sistema de justicia interna.

Deficiencias en la realización de la capacitación obligatoria

40. En octubre de 2019, solo el 50 % del personal civil de mantenimiento de la paz de las 14 misiones había completado el curso obligatorio sobre ética e integridad y el 37 % había completado el curso sobre prevención del fraude y la corrupción. La mayoría de los altos cargos de las misiones, de categoría D-1 y superior, tampoco habían completado los cursos exigidos, ya que solo el 25 % había realizado cursos sobre prevención del fraude y la corrupción y el 37 %, el curso sobre prevención de la explotación y los abusos sexuales[4].

C. Trabajo en equipo, colaboración e intercambio de información

Aunque el personal de las misiones se mostró en general positivo respecto a la colaboración y el intercambio de información, también destacó numerosas dificultades

41. El 87 % de los encuestados coincidió en que había una colaboración eficaz dentro de su equipo y entre las secciones. Los resultados fueron ligeramente menos positivos en cuanto a la colaboración entre el personal uniformado y el civil (77 %) y entre el apoyo a la misión y la parte sustantiva (74 %). Sin embargo, los entrevistados, en particular el personal internacional, destacaron numerosos problemas de intercambio de información y comunicación interna entre los distintos equipos y secciones.

[3] El personal de las misiones entendía por “personal de supervisión” los investigadores de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, los Equipos de Conducta y Disciplina y las Dependencias Especiales de Investigaciones.

[4] Los datos sobre la realización de cursos se extrajeron de Umoja para su análisis y se refieren al período comprendido entre abril de 2014 y octubre de 2019.

La ubicación conjunta y los equipos integrados potenciaban la colaboración y el intercambio de información

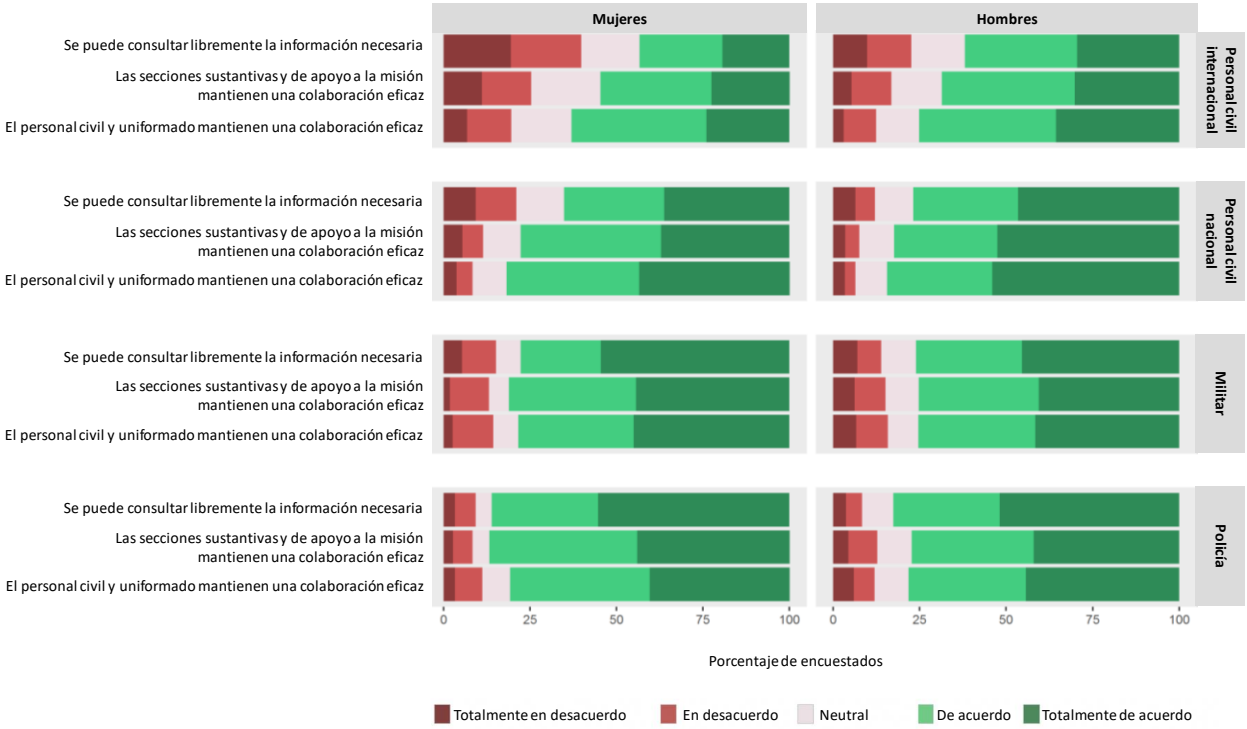
42. La percepción general era que coubicar determinadas secciones y componentes facilitaba las relaciones de trabajo, en particular para el intercambio de información. Los informantes claves indicaron que los equipos integrados, como el envío de oficiales de enlace a distintos componentes, mejoraban la colaboración entre el personal uniformado y el civil. Entre los ejemplos positivos se citaron las entidades de misiones integradas, como el Centro Conjunto de Operaciones, el Centro Mixto de Análisis de la Misión y los equipos de tareas conjuntos.

Las dinámicas de poder percibidas entre los componentes de las misiones eran un factor y a menudo incidían negativamente en la colaboración

43. Los entrevistados aludieron a la "política interna", las rivalidades entre las diferentes entidades de la misión y a las jerarquías tácitas dentro de la misión, que a veces obstaculizaban la integración y el intercambio de información y acentuaban las divisiones estructurales. El 64 % de los funcionarios civiles internacionales encuestados calificó de eficaz la colaboración entre el apoyo a la misión y la parte sustantiva. En una misión, las secciones sustantivas se mostraron molestas por el poder que ejercía el apoyo a la misión, mientras que en otra misión se consideraba que era la parte sustantiva la que recibía un trato preferente.

44. Había diferencias entre misiones en cuanto a las percepciones de la influencia en la adopción de decisiones, y se dijo que dependía en gran medida de las personalidades individuales, especialmente dentro del equipo directivo superior. Hubo quejas por que no se intercambiara información entre las secciones, afirmando que en ocasiones la "competencia interna" daba lugar a una "cultura del secreto" en la que "quien tiene la información tiene el poder". Las mujeres encuestadas tenían una opinión significativamente menos positiva con respecto al intercambio de información (véase la figura V).

Figura V
Percepciones sobre el intercambio de información y la cooperación en las misiones



Las divisiones percibidas entre el personal uniformado y el civil obstaculizaban la colaboración e integración efectivas

45. Según se desprende de las entrevistas y las respuestas a la encuesta abierta, las diferentes culturas de trabajo entre el personal uniformado y el civil a veces dificultaban la colaboración. Las tensiones señaladas tienen que ver con las diferencias en los métodos de trabajo, los modos y la velocidad en la toma de decisiones, la planificación y la comunicación. En las misiones dirigidas por militares, algunos funcionarios civiles tenían la impresión de que el componente militar ejercía una influencia indebida.

46. En las misiones multidimensionales, los funcionarios suelen percibir a la policía de las Naciones Unidas como el componente que tiene menos poder, con una influencia mínima en la toma de decisiones. El personal entrevistado, tanto civil como uniformado, consideraba que la policía de las Naciones Unidas estaba inadecuadamente integrada con los componentes civiles y militares. Por otra parte, el personal de policía expresó a menudo un fuerte sentimiento de cohesión dentro de su componente.

La división entre el cuartel general de la misión y las oficinas sobre el terreno era un obstáculo para la colaboración efectiva y la coherencia operacional

47. Aproximadamente un tercio de los jefes de las oficinas sobre el terreno entrevistados en las misiones multidimensionales afirmaron que tenían la sensación de no controlar totalmente su zona de responsabilidad o que el cuartel general de la misión los dejaba de lado deliberadamente. La colaboración con el cuartel general de la misión les parecía en ocasiones descoordinada o demasiado vertical, y consideraban que no se mostraba suficiente interés por buscar intercambios

constructivos o las aportaciones del terreno. Algunos ejemplos concretos son el caso de misiones sobre el terreno dirigidas por el cuartel general de la misión sin consultar al jefe de la oficina sobre el terreno afectado, o las reuniones del personal directivo superior en las que los jefes de las oficinas sobre el terreno percibían que no tenían tiempo para debatir los problemas operacionales o pedir orientación.

48. Algunos funcionarios civiles destinados en el terreno afirmaron que las líneas de mando paralelas —por ejemplo, entre las jefaturas de las oficinas sobre el terreno y de las secciones— no siempre estaban claras o se respetaban. Además, la función de jefe de las oficinas sobre el terreno no se había estandarizado en todas las misiones, ya que carecía de un marco normativo oficial.

49. El personal destacado en el terreno creía que la colaboración y el intercambio de información funcionaban mejor en las oficinas sobre el terreno que en el cuartel general de la misión. Casi una cuarta parte (24 %) de los encuestados destacados en los cuarteles generales de las misiones pensaba que la información necesaria no se podía consultar libremente de forma constructiva, frente al 15 % de los encuestados destinados en el terreno.

El enfoque descendente aplicado al intercambio de información y la comunicación se consideraba insuficiente y excesivamente unidireccional

50. A veces se percibía que la comunicación del personal directivo superior se limitaba a “informar”, sin buscar un “intercambio” con el resto del personal. Se puso como ejemplo de comunicación unidireccional las reuniones generales. Varios responsables sostuvieron que la información se enviaba por medio de los sistemas de comunicación interna, pero que muchas personas “no tenían la cultura de la lectura”.

El personal internacional consideraba que la comunicación ascendente suponía a menudo una duplicación

51. Del personal civil de dirección y administración encuestado (de las categorías de Secretario General Adjunto, Subsecretario General, D-1, D-2, P-4 y P-5), el 37 % indicó que había demasiada duplicación de tareas entre las distintas secciones. Una persona que ocupaba un alto cargo en una misión manifestó que recibía regularmente demasiada información irrelevante, que describió como una “sobrecarga de correos electrónicos”. Dos administradores superiores se refirieron específicamente a la Sede de las Naciones Unidas como fuente de demandas duplicadas y excesivas en temas estrechamente relacionados. Otro alto cargo afirmó que a algunas secciones sustantivas les vendría bien una estructura que no se basara en compartimentos y que estuviera más centralizada, ya que muchas dependencias tenían en común responsabilidades similares. Algunos ejemplos eran las dependencias dedicadas a la protección de las mujeres, de los niños y de los civiles. Otra persona que ocupaba un puesto directivo superior sugirió que las secciones de asuntos civiles y asuntos políticos podrían fusionarse.

D. Apetito de riesgo

Diversidad de opiniones con respecto al apetito de riesgo de las misiones

52. En general, los entrevistados no sabían con certeza por qué, cuándo y cómo debían o no asumirse los riesgos, y afirmaban que asumir riesgos dependía principalmente del liderazgo, la disponibilidad de recursos y la situación operacional imperante. Los informantes claves tenían opiniones diferentes sobre si las estructuras y los procesos de las misiones permitían al personal asumir los riesgos adecuados en su trabajo.

53. Los entrevistados destacaron que había una gran diferencia entre asumir riesgos políticos y físicos. Algunos informantes claves afirmaron que los responsables de las misiones carecían de apetito de riesgo político, ya que a su juicio, anteponían las buenas relaciones al cumplimiento del mandato. Los entrevistados consideraban que los responsables de las misiones —principalmente los civiles— evitaban asumir riesgos políticos porque no querían poner en peligro su propia reputación o sus perspectivas de carrera, e incluso temían ser declarados *persona non grata*.

54. La mayoría de los responsables de misiones entrevistados consideraba que asumían los riesgos adecuados, pero contaban con recursos limitados y afrontaban dificultades en el plano operacional. Los líderes uniformados se consideraban a sí mismos como más dispuestos a asumir riesgos al ejecutar las actividades de su mandato que sus homólogos civiles.

El personal de las misiones creía que los contingentes no ponían tanto empeño en el cumplimiento de sus funciones

55. El 31 % de los encuestados no pensaba que los contingentes asumieran el mismo grado de riesgo en el desempeño de sus funciones; las respuestas menos positivas fueron las del personal civil internacional (44 %), en particular los civiles de nivel superior e intermedio (en las categorías de Secretario General Adjunto, Subsecretario General, D-1, D-2, P-4 y P-5) (61 %). El escaso apetito de riesgo de los contingentes es un factor que también se puso de manifiesto en varias investigaciones ordenadas por el Secretario General y en una investigación que realizó un centro de estudios independiente.

56. El personal directivo superior indicó qué contingentes tenían un desempeño alto y cuáles tenían un rendimiento insatisfactorio. Algunas características comunes de los que destacaban por su desempeño elevado eran la mayor disposición a aplicar los mandatos de protección de los civiles, su negativa a retroceder cuando se enfrentaban a amenazas cinéticas y la capacidad para actuar con contundencia a petición de los responsables de la misión. Los entrevistados de dos misiones relataron casos en los que los efectivos que estaban patrullando permanecían en los vehículos blindados de transporte de personal en lugar de detenerse para dialogar con la población local, lo que sugiere aversión al riesgo o falta de capacidad para operar en un entorno amenazante.

57. Los informantes claves creían que las restricciones nacionales de los contingentes afectaban a su apetito de riesgo y socavaban fundamentalmente la planificación y las operaciones de la misión. Los entrevistados de una misión percibían que algunos contingentes bien entrenados y equipados eran más aversos al riesgo que otros contingentes dotados de menos recursos o capacidades. Algunos ejemplos son las restricciones en las zonas de despliegue, los controles de desplazamientos, las actividades operacionales y la tolerancia cero ante la pérdida de vidas. Al parecer, esos contingentes valoraban más sus doctrinas militares que la doctrina de las Naciones Unidas y se negaban a adaptarse. Algunos entrevistados afirmaron que el recurso a restricciones nacionales por parte de los contingentes afectaba negativamente la ejecución de los mandatos. Las restricciones no declaradas se consideraban especialmente perjudiciales[5]. Algunos altos cargos afirmaron que el escaso apetito de riesgo de las misiones era, en última instancia, un problema político, ya que la propia Sede de las Naciones Unidas tenía también una mentalidad poco proclive a asumir riesgos.

[5] En 2019, la Oficina de Asuntos Militares señaló 14 restricciones no declaradas de nueve países que aportaban contingentes.

Parecía que algunos contingentes daban prioridad a sus propios intereses y en ocasiones limitaban la coordinación defensiva

58. Los informantes claves destacaron que el bajo apetito de riesgo de los contingentes los había abocado a adoptar una mentalidad de búnker. Al parecer, algunos países que aportan contingentes no coordinaban adecuadamente las defensas de las bases sobre el terreno. En una misión, los efectivos colocaron barreras y crearon un campamento exclusivo cerrado dentro de una base sobre el terreno, que daba la impresión de segregación interna y planteaba riesgos para la seguridad. En otra misión, un contingente había construido un búnker privado.

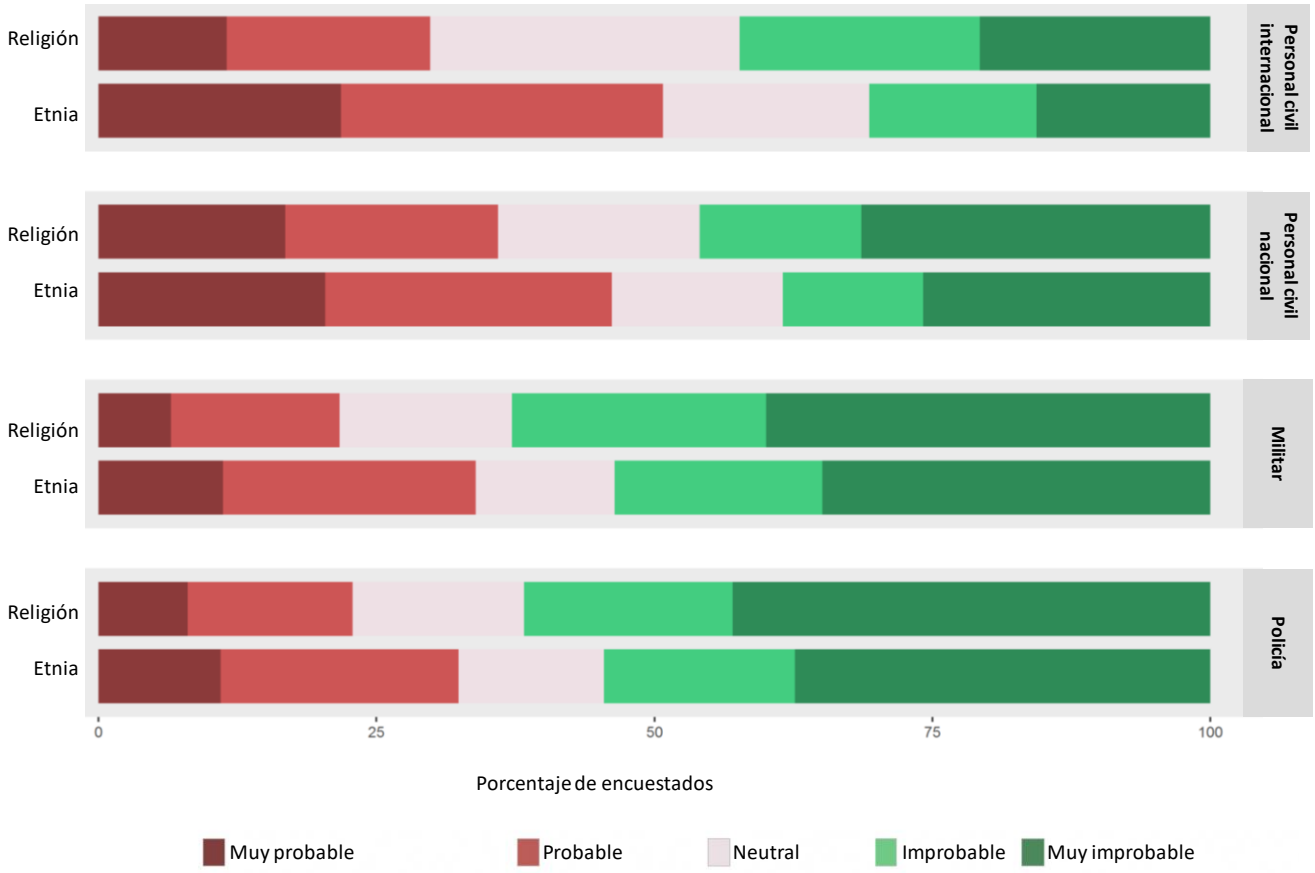
59. Los funcionarios dieron numerosos ejemplos de contingentes que parecían dar prioridad a sus propios intereses o no esforzarse por integrarse. Los informantes claves también destacaron que, al llegar a las misiones de las Naciones Unidas, los contingentes solían regirse por los procedimientos y la cultura de su organización regional, y que les costaba mucho adaptarse. En una misión, un contingente colocó una imagen de su líder nacional en un lugar destacado que se podía ver desde el exterior.

E. Cuestiones delicadas

El personal de las misiones indicó que la etnia y la religión generaban tensiones internas

60. En líneas generales, más de un tercio del personal de las misiones consideraba probable que hubiera discriminación en su misión. Casi la mitad de los civiles que participaron en la encuesta consideraba probable que se discriminara en razón de la etnia, mientras que el 33 % consideraba que la religión sería motivo de discriminación (véase la figura VI). Los entrevistados de las cinco misiones visitadas confirmaron estas inquietudes y destacaron casos que percibían como perjudiciales para la vida profesional y personal de quienes trabajaban en las misiones.

Figura VI
Probabilidad de trato desigual o discriminación del personal por motivo de religión o de etnia



61. Algunos entrevistados afirmaron que la etnia se consideraba un tema delicado y que preferían evitar las discusiones al respecto. Los informantes claves también comentaron que, en ocasiones, las ideas preconcebidas y las cualidades negativas atribuidas a los grupos étnicos determinaban las relaciones e interacciones entre los miembros del personal. A menudo se usaba la palabra “mafia” seguida de nacionalidades o grupos regionales. Un alto cargo mencionó que, en relación con el alojamiento, existía una autosegregación informal en función del origen étnico y geográfico. En algunas misiones, hablar de cuestiones políticas locales se consideraba delicado e incidía negativamente en la cohesión interna, especialmente entre los funcionarios nacionales.

62. El personal de las misiones también percibía que la religión afectaba a las relaciones dentro de la misión. En una misión, los entrevistados destacaron las divisiones religiosas entre los miembros del personal nacional, que creaban tensiones internas. En una oficina sobre el terreno también se exponían mensajes religiosos.

63. Los informantes claves mencionaron varias cuestiones relacionadas con los malos tratos que dispensaban ciertos contingentes a otros miembros del personal de la misión por motivos de raza, etnia y religión. Se percibía que algunos contingentes tenían actitudes racistas hacia el personal nacional, situación que dio lugar a una huelga en una misión. En otra misión, los funcionarios africanos se quejaron de ser objeto de prejuicios raciales y discriminación por parte de un contingente y, en un

caso denunciado, se les dijo que comieran aparte del resto del personal de la misión dentro de una base militar.

La religión parecía afectar a las relaciones exteriores de las misiones

64. Se consideraba que las prácticas y creencias religiosas manifiestas del personal de mantenimiento de la paz socavaban las relaciones exteriores y afectaban a la imparcialidad de la misión. En una de las misiones, las autoridades mostraron preocupación por que los contingentes habían construido lugares de culto fuera de sus campamentos, y advirtieron a la misión de que cualquier impresión de parcialidad socavaría la paz o podría ser malinterpretada por la población local en zonas azotadas por el extremismo violento.

65. Una misión contó que las comunidades locales habían protestado por la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz porque sospechaban que eran parciales hacia grupos armados específicos por ser de la misma religión y etnia.

66. Los principales responsables de las decisiones en tres misiones multidimensionales reconocieron que la parcialidad percibida basada en la religión o la etnia era una cuestión delicada que debía tratarse de forma abierta y proactiva. Una misión comunicó a la Sede de las Naciones Unidas que, al parecer, en ciertos contingentes se hacía proselitismo. Otros aspectos problemáticos de las prácticas religiosas y culturales señalados fueron la distribución de textos religiosos entre la población local y la percepción de cierta condescendencia selectiva al proporcionar asistencia de carácter logístico, social y de seguridad en función de la religión o la etnia.

67. Un estudio externo confirmó con datos empíricos la pauta arraigada de proselitismo para difundir una religión específica por parte de ciertos contingentes en una misión de mantenimiento de la paz[6]. Se consideraba que algunos países que aportan contingentes y fuerzas de policía favorecían el proselitismo a través de sus contingentes. Dado que las Naciones Unidas no contaban con una política sobre esta cuestión, parecía haber un riesgo elevado de que los contingentes dieran la impresión de ser parciales en el plano religioso en países que tienen conflictos intercomunitarios muy arraigados.

Las prácticas de contratación se consideraban injustas y basadas en las relaciones personales

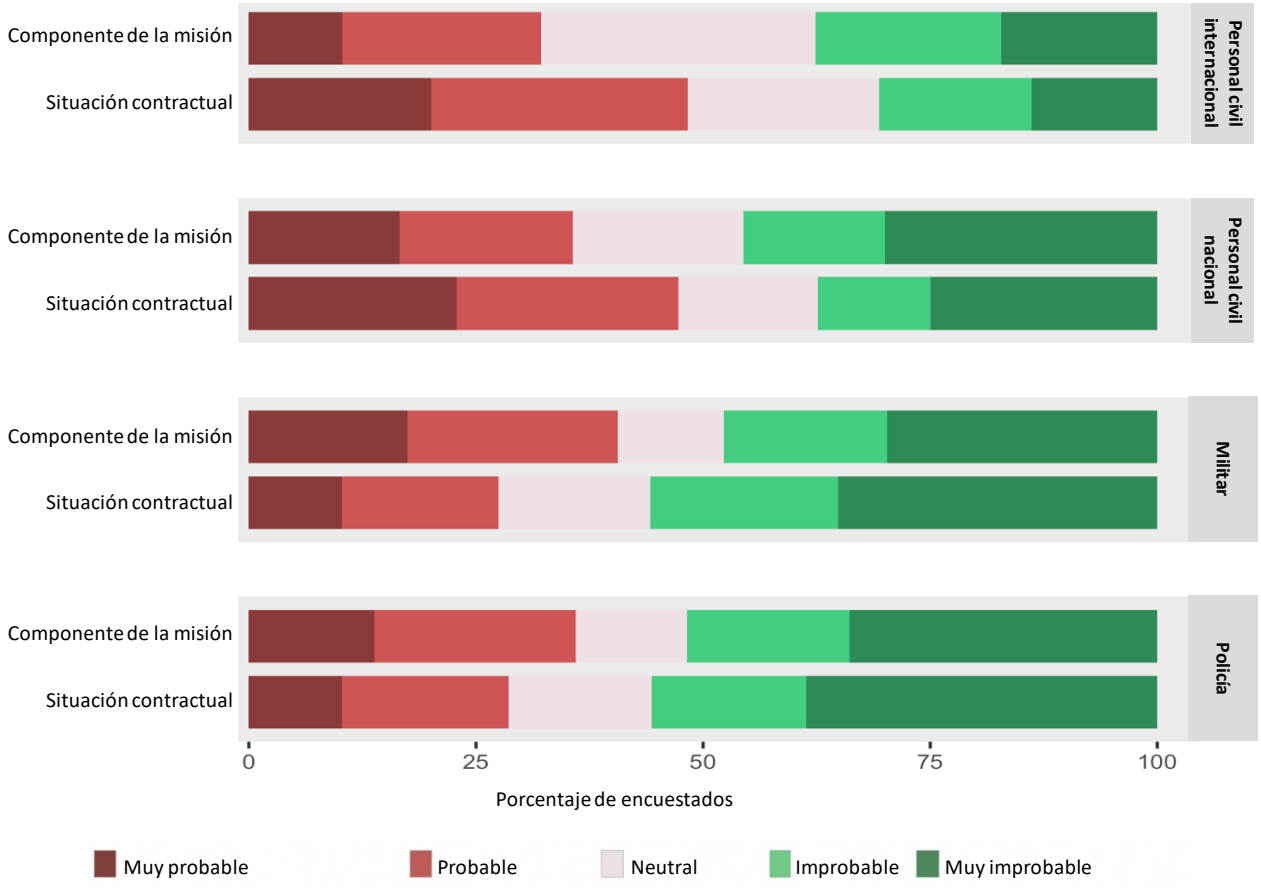
68. La mitad del personal civil internacional que respondió a la encuesta indicó que la contratación era injusta y podía basarse en las relaciones personales. Además, el 70 % de los funcionarios civiles internacionales veía probable que hubiera casos de favoritismo y trato injusto en su misión. Según la impresión de los entrevistados, las redes de contactos personales y los clanes nacionales prevalecían sobre las competencias en el proceso de contratación, y los administradores de todas las categorías se servían de su influencia para seleccionar a los candidatos de su elección. Cerca de la mitad de los encuestados creía que existen camarillas o clanes basados en la etnia y la nacionalidad, lo que provoca una impresión de sobrerrepresentación de ciertos grupos en algunas misiones. Algunos entrevistados afirmaron que había clanes en torno a los altos cargos de las misiones, incluido el jefe de la misión. También se aludió a presiones externas por parte de las autoridades nacionales para contratar según criterios étnicos o religiosos.

[6] D. Dijkzeul y C. I. Wakenge “Proselytizing as spoiling from within? Comparing proselytizing by United Nations Peacekeepers in the Sudan and the Democratic Republic of the Congo” Journal of International Studies, vol. 5, núm. 1, 2014, págs. 39 a 57.

Al personal de las misiones le parecía probable que hubiera discriminación por la situación contractual, la nacionalidad y el componente

69. Casi la mitad de los funcionarios civiles creía que en su misión podría haber discriminación basada en la situación contractual (véase la figura VII). Los entrevistados se refirieron a la prevalencia de la discriminación y el trato desigual en razón de las categorías de personal, por ejemplo, del personal de contratación nacional frente al personal del Servicio Móvil o de contratación internacional, personal sustantivo frente a personal de apoyo y personal civil frente a personal uniformado.

Figura VII
Probabilidad de trato desigual o discriminación del personal en razón de su pertenencia a un componente de la misión o de su situación contractual



70. Tanto en las entrevistas como en la encuesta electrónica, el personal nacional manifestó tener la impresión de recibir un trato desigual con respecto al personal internacional, de que no se confiaba en ellos, se los consideraba incompetentes y no se aprovechaba todo su potencial. En todas las misiones, el personal nacional parecía tener una influencia limitada en la toma de decisiones y el acceso a la información. En una misión, la colaboración entre los altos cargos de la misión y el personal nacional durante la reducción de personal se calificó de muy difícil.

71. El 36 % del personal de policía y el 40 % del personal militar que respondieron a la encuesta consideraban probable que en su misión se discriminara por razón del componente. Entre los ejemplos de lo que percibían como trato desigual con respecto al personal civil cabe citar la provisión de un alojamiento de menor calidad y mayor

coste; ser segundos en el orden de preferencia para el transporte; la falta de deber de cuidado y de capacidad de respuesta por parte de los servicios de apoyo; así como unas medidas de bienestar deficientes.

El personal describió una cultura de chismorreo y acoso, y mostró malestar por la percepción de uso indebido de las prestaciones

72. A algunos funcionarios les molestaba lo que percibían como un uso indebido de las prestaciones. El 37 % de los encuestados y casi la mitad de los civiles internacionales consideraban probable que en su misión se hiciera un uso indebido de las prestaciones. Citaron como ejemplo el uso de vehículos de las Naciones Unidas para uso personal y el abuso de las disposiciones relativas a las vacaciones anuales y de licencia de enfermedad. Las diferencias en cuanto a las prestaciones a que tenían derecho los funcionarios de una misma misión generaban tensiones y a veces se percibían como injustas, especialmente si en una misma misión había lugares de destino con distintas clasificaciones basadas en la dificultad de las condiciones de vida.

73. El personal de las misiones señaló la omnipresencia malsana de una cultura del chismorreo. En una misión hubo que advertir al personal de que el chismorreo es una forma de acoso. Aproximadamente la mitad de los funcionarios civiles y una cuarta parte del personal uniformado consideraban probable que en su misión se produjera acoso emocional. Por ejemplo, un número considerable de funcionarios de una misión afirmó que un responsable se había comportado de forma abusiva, humillando, manipulando y amenazando al personal.

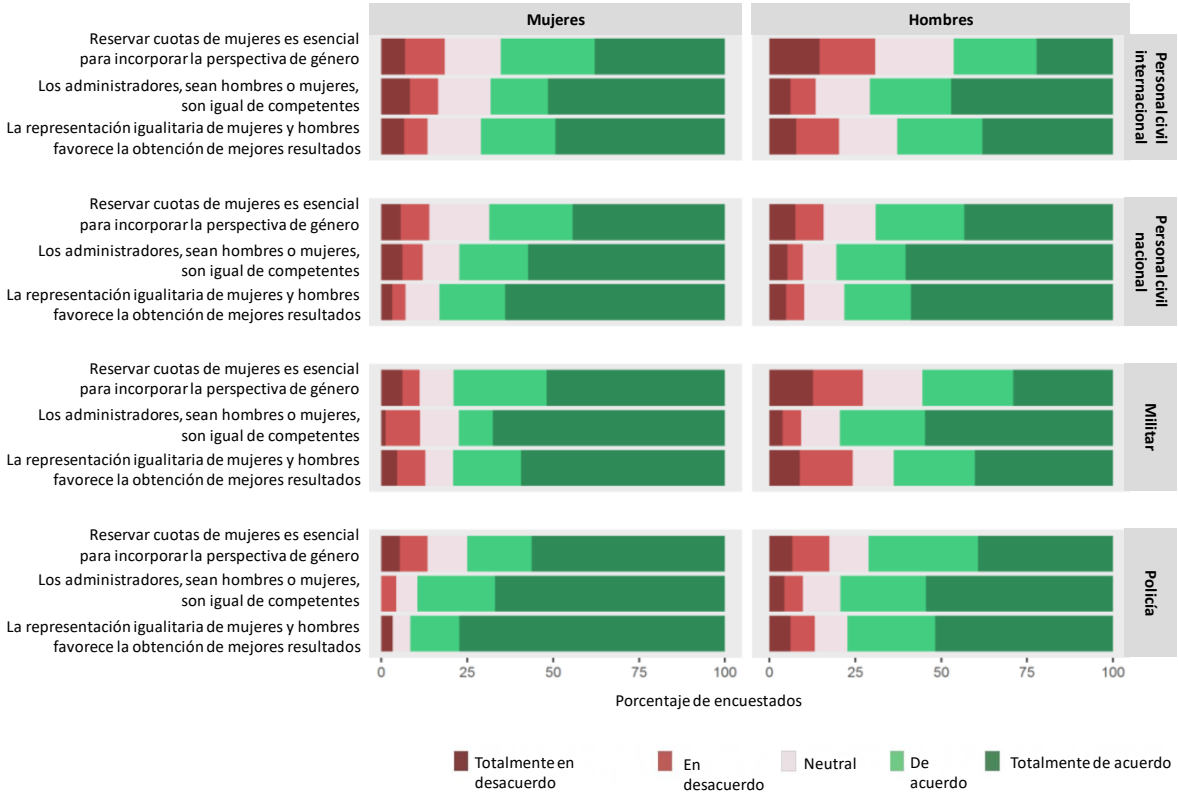
F. Género

En general, el personal directivo superior respaldaba la integración de la perspectiva de género y el aumento de la representación femenina, pero la infrarrepresentación y el trato de las mujeres en los niveles de dirección intermedios y superiores constituían escollos

74. Muchas personas entrevistadas mencionaron que el personal directivo superior mostraba adecuadamente su determinación de alcanzar la paridad entre los géneros, pero también señalaron que la paridad debería empezar en los niveles más altos y observaron que faltaba representación femenina en los puestos de responsabilidad, en las categorías de mando intermedias y en el terreno. El personal directivo superior destacó las dificultades para contratar a administradoras, señalando los casos en que las candidatas seleccionadas no habían aceptado el puesto o habían abandonado el lugar de destino antes de tiempo.

75. Casi las tres cuartas partes de los encuestados consideraban que los directivos, fueran hombres o mujeres, eran igualmente competentes (véase la figura VIII). No obstante, una minoría significativa de los encuestados de ambos sexos, en particular los funcionarios civiles, se mostraron indecisos o no estuvieron de acuerdo en que los directivos, fueran hombres o mujeres, eran igualmente competentes. Los entrevistados destacaron que las administradoras superiores habían dado mayor impulso e importancia a las cuestiones de género de forma proactiva. Una administradora superior explicó que ella prestaba más atención a ciertos asuntos que, en su opinión, sus colegas varones pasaban por alto. Una directiva superior aconsejó a una responsable de misión recién llegada que no permitiera que sus homólogos varones la interrumpieran.

Figura VIII
Percepciones sobre la incorporación de la perspectiva de género y la paridad entre los géneros en la misión



La mayoría del personal consideraba que la paridad entre los géneros era necesaria para incorporar la perspectiva de género en la misión, aunque una minoría significativa no estaba de acuerdo

76. En general, los funcionarios consideraban que la paridad de género es el aspecto más destacado de la integración institucional de la perspectiva de género. El 72 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que con un mayor equilibrio de género en la misión se obtendrían mejores resultados, y el 62 % respaldaba la práctica de reservar cuotas de género para el personal de la misión. Sin embargo, seguía habiendo una minoría significativa de encuestados que discrepaba de que reservar cuotas para las mujeres fuera esencial para integrar adecuadamente la perspectiva de género. En las entrevistas, algunas personas que compartían esta opinión minoritaria expresaron frustración y resentimiento por la aplicación de cuotas, afirmando que comprometían la contratación basada en los méritos y retrasaban el proceso.

77. Algunos funcionarios varones entrevistado se sentían discriminados por la política de paridad de género en la contratación y el desarrollo profesional, ya que daba la impresión de que algunos puestos estaban reservados para mujeres. El resentimiento era especialmente fuerte entre los varones que ocupaban puestos de mando intermedio y trataban de ascender a la categoría superior. Por otra parte, las administradoras no siempre se sentían aceptadas por sus subordinados, al percibir que estos consideraban que las habían seleccionado por ser mujeres y no por ser competentes. Algunos miembros del personal de las misiones también consideraban que el aumento brusco hacia la paridad de género en los componentes militares y de policía era poco realista, “demasiado doctrinario”, rápido o incluso indeseable, ya que

disminuiría el nivel de exigencia de las contrataciones. Por otro lado, algunos oficiales del Estado Mayor elogiaron las iniciativas de las Naciones Unidas para incorporar la perspectiva de género, ya que han supuesto un cambio positivo en las fuerzas armadas de su país.

Se valoraban las secciones de asuntos de género, los asesores de género y coordinadores de cuestiones de género, y se los percibía como promotores de una cultura de sensibilidad ante el género

78. Los informantes claves citaron ejemplos positivos, como un grupo de trabajo de mujeres en la MINUSMA y equipos de enlace femenino en la MONUSCO y la MINUSCA. Además, algunos funcionarios hicieron referencias positivas a la aportación de las secciones de asuntos de género en los planes de trabajo relativos a la contratación y la integración de la perspectiva de género.

Las funcionarias consideraban que se enfrentaban a limitaciones, dificultades, prejuicios y discriminación en su entorno laboral

79. Alrededor de dos tercios del personal encuestado consideraba que, en su misión, varones y mujeres recibían el mismo trato. Ahora bien, los resultados difieren mucho entre el personal masculino y el femenino: las funcionarias civiles de contratación internacional eran el colectivo menos satisfecho con la situación de la integración de la perspectiva de género en su misión, ya que el 44 % indicó que los varones y las mujeres no recibían el mismo trato. Las funcionarias de todas las categorías refirieron aspectos difíciles de la vida en una operación de mantenimiento de la paz y pensaban que afrontaban limitaciones por ser mujer.

80. Más de la mitad de las encuestadas de contratación internacional creían que trabajar en una misión era un obstáculo para su vida familiar, y los varones encuestados tenían opiniones similares. Sin embargo, un responsable de misión afirmó que era especialmente difícil atraer a funcionarias civiles internacionales a un lugar de destino apto para familias porque el personal no tenía derecho a licencias periódicas (descanso y recreación) y en general se consideraba que no era un lugar propicio para la vida familiar.

81. Los informantes claves señalaron numerosas dificultades relacionadas con las condiciones de trabajo y de vida sobre el terreno. El 43 % de las funcionarias civiles internacionales encuestadas indicó que su misión no se ocupaba de las inquietudes específicas del personal femenino. Las mujeres destinadas en lugares de destino sobre el terreno se quejaban de la falta de privacidad, de las condiciones de vida inadecuadas y, en algunos casos, de la sensación de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, algunos miembros del personal uniformado se resistían a la impresión de un trato preferente para las funcionarias, y un jefe militar varón declaró que las mujeres de rango inferior no deberían tener condiciones de vida mejores que las de sus superiores.

82. Se consideraba tabú hablar de la experiencia de las mujeres en el lugar de trabajo de su misión y salieron a la luz algunas actitudes hacia las mujeres que resultan muy problemáticas: al parecer, algunos contingentes se negaban a colaborar con el personal femenino o a estrecharle la mano; una jefa se quejó de un contingente que solo hablaba con su subordinado, que era varón; un funcionario nacional varón dijo a una funcionaria nacional que, según las creencias religiosas del primero, las mujeres tenían que obedecer a los hombres, y en una misión hubo que retirar una orden relativa a los códigos de vestimenta tras las protestas del personal femenino. Se aludió repetidamente a algunas secciones civiles por considerarlas dominadas por los hombres y de “cultura machista”. También había distintas subculturas militares entre

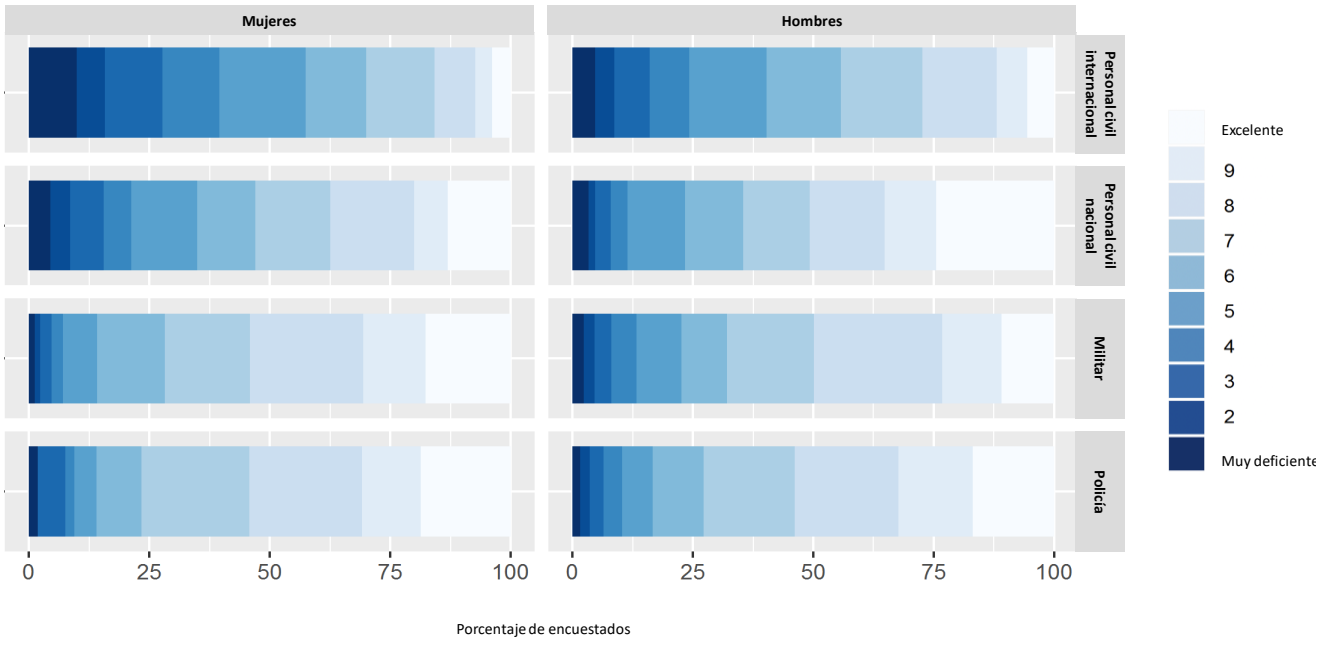
el personal militar femenino: en un contingente, se empleaba “sir” (señor) para dirigirse a las oficiales.

83. Los problemas que encontraba el personal femenino, como el acoso y la escasa privacidad, resultaban a veces más agudos en el terreno y en entornos dominados por hombres. Las mujeres aprendieron mecanismos de adaptación y forjaron redes para hacer frente a esas dificultades, como grupos exclusivamente femeninos y grupos de mentoría para funcionarias en los que debatir los temas que les afectaban.

84. Al analizar la composición por sexos de los lugares de destino se observó que las funcionarias tenían más probabilidades de estar destinadas en el cuartel general de la misión y de ocupar determinadas secciones. Las funcionarias civiles no llegaban a la cuarta parte del personal en las oficinas sobre el terreno, y la representación femenina variaba según la categoría del personal y la misión.

85. Las funcionarias civiles internacionales que respondieron a la encuesta declararon los niveles de ánimo más bajos y se mostraron menos positivas con respecto a la cultura institucional de sus misiones (véase la figura IX). Las funcionarias civiles de contratación internacional expresaron sistemáticamente los niveles más bajos de satisfacción en todos los elementos culturales que abarcaba la encuesta.

Figura IX
¿Cómo calificaría la cultura institucional de su misión?



V. Conclusión

86. Contextualmente, es importante señalar que esta evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz se basó principalmente en las experiencias y percepciones del personal, factores que quienes dirigen las misiones deben entender dado que sin duda contribuyen a conformar la cultura institucional y a influir en las acciones del personal.

87. Se reconoce que la cultura institucional puede variar de una misión a otra, así como dentro de cada misión. Aunque el personal de las misiones valoraba positivamente ciertos elementos de la cultura institucional, como los relativos al liderazgo y la colaboración, en la evaluación se encontraron una serie de problemas acuciantes. A menudo, la cultura institucional existente en las misiones no se adecuaba del todo a las normas exigentes que ha adoptado la Organización, por lo que es preciso mejorarla para facilitar plenamente el funcionamiento eficaz de las misiones. Para conseguirlo, se hacen las siguientes recomendaciones, sin ofrecer una lista exhaustiva.

VI. Recomendaciones

La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha formulado dos recomendaciones cruciales y nueve importantes, que se recogen en el cuadro siguiente[7].

Núm.	*Conclusión principal*	*Recomendación crucial*	*Indicador*
1.	Párrs. 35 y 36	Para corregir la cultura de impunidad y la dinámica de poder percibidas que contribuyen a la falta de confianza general en la respuesta a las faltas de conducta, las misiones deben evaluar, con la orientación y la ayuda de las entidades competentes de la Sede, si los mecanismos existentes se aplican de manera efectiva y, teniendo en cuenta las normas y los reglamentos, las misiones deben mantener una comunicación más abierta acerca del proceso, los plazos y resultados previstos de las actuaciones en casos de conducta indebida. El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y las entidades competentes de la Sede (mencionadas en las observaciones oficiales del Departamento relativas a la presente recomendación crucial) deben considerar y tratar las cuestiones transversales y sistémicas que puedan revelar las iniciativas de las misiones[8].	Elaboración de un plan con plazos para evaluar y subsanar las percepciones negativas sobre la actuación ante faltas de conducta, así como medidas para su aplicación y comunicación. Pruebas de que el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y las entidades competentes de la Sede de las Naciones Unidas han examinado y, en su caso, han adoptado medidas para tratar las cuestiones transversales y sistémicas en la respuesta ante las faltas de conducta en las misiones de mantenimiento de la paz.
2.	Párrs. 74 a 80	Las misiones deben evaluar el estado de ánimo de su personal y dar con las causas profundas de la desmoralización y la insatisfacción generalizada de las funcionarias, especialmente las de la categoría civil internacional. El personal directivo debe tomar medidas prácticas para resolver estos problemas, entre otras cosas potenciar la participación de mujeres en los foros donde se adoptan las decisiones más importantes y establecer redes de apoyo para atender quejas específicas.	Mayor satisfacción de las funcionarias, evaluada mediante las encuestas periódicas del personal u otros métodos.

[7] Para poner en práctica estas recomendaciones, todas las partes interesadas deben tener en cuenta las conclusiones que les incumben de la evaluación del presente informe, así como las conclusiones de la evaluación específicas de su misión, si procede (véase el párr. 13).

[8] Véase el párr. 12 sobre la pertinencia de esta recomendación para la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

Núm.	*Conclusión principal*	*Recomendaciones cruciales*	*Indicador*
1.	Párrs. 15 y 16, 22 y 23	Para detectar y solventar los problemas cruciales, las impresiones y las percepciones erróneas del personal, la dirección de las misiones debería, teniendo en cuenta las herramientas existentes, realizar encuestas periódicas del personal o estudiar métodos alternativos que sirvan para evaluar la cultura institucional de su misión. Para ello, todos los funcionarios deben hacer una encuesta de fin de misión o una entrevista de fin de servicio como parte de los trámites de cesación en el servicio. El personal de categoría superior debe presentar sistemáticamente un informe de final de mandato. Estas evaluaciones también deben utilizarse para reforzar la comunicación interna estratégica y sistemática con el personal y para preparar un plan exhaustivo de gestión del cambio que abarque la cultura institucional de la misión.	Elaboración y uso de herramientas de gestión y evaluación del conocimiento. Si es necesario, establecimiento de un plan de gestión del cambio.
2.	Párrs. 15 y 16, 22 y 23, 64 a 68, 69 a 72, 74 a 80	El personal superior de las misiones debe defender activamente la diversidad, la inclusión y la igualdad de género para hacer frente a la resistencia a estas cuestiones. Debe fomentarse, tanto de forma oficial como oficiosa, el diálogo entre todo el personal con miras a combatir los prejuicios y la discriminación, reconocer los sesgos y buscar formas de mitigarlos. Para integrar la perspectiva de género es preciso que el personal masculino y quienes adoptan las decisiones en las misiones participen más y de forma sistemática, aprovechando el papel de las Dependencias de Asuntos de Género.	Pruebas documentales de esas actividades.
3.	Párr. 63	Para remediar la percepción de falta de confianza en el proceso de contratación de civiles y las percepciones de trato injusto y favoritismo, las misiones deben hacer que los recursos humanos sean más transparentes y publicar periódicamente estadísticas demográficas. A fin de mejorar la confianza y el ánimo del personal, se deberán crear mecanismos adicionales, teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y de recursos, para dar información a los candidatos internos cualificados y preseleccionados que no hayan sido seleccionados.	Una estrategia y un plan para atender las percepciones existentes, la publicación de informes periódicos y transparentes sobre recursos humanos y la mejora de la satisfacción del personal con el proceso de contratación.

Núm.	*Conclusión principal*	*Recomendaciones cruciales*	*Indicador*
4.	Párrs. 30 a 32	La Sede de las Naciones Unidas y las misiones deben examinar, determinar y tratar las causas profundas de la falta de confianza en los instrumentos y mecanismos de gestión del desempeño, incluida la gestión electrónica de la actuación profesional, y de la impresión de que se utilizan de manera deficiente. Además, la Sede de las Naciones Unidas debe integrar el uso sistemático de las evaluaciones del desempeño en la promoción, el desarrollo profesional y la movilidad del personal.	Mejora del uso de los mecanismos de evaluación de la actuación profesional deseable y necesario.
5.	Párrs. 24 a 26	En respuesta a las percepciones negativas que alberga el personal con respecto a las competencias de dirección y al proceso de contratación de los altos cargos de las misiones, y para restablecer la confianza en el proceso de contratación relativo a los nombramientos de designación política, el Departamento de Operaciones de Paz debe revisar y mejorar la comunicación interna sobre el proceso y el resultado de la contratación del personal directivo de las misiones. Además, el Departamento debe emprender una revisión de las competencias de gestión y la experiencia de los jefes de misión entrantes y, si es necesario, mejorar este componente en el proceso de selección.	Refuerzo de la comunicación interna para potenciar la confianza y, en función de los resultados de la revisión, puesta en marcha de una metodología de evaluación eficaz para seleccionar al personal directivo superior de las misiones, en particular en lo que respecta a las competencias y la experiencia en materia de gestión.
6.	Párr. 17	Para facilitar la continuidad del liderazgo, agilizar los períodos de transición de los altos mandos y preparar mejor a los jefes de misión entrantes de cara a las dificultades operacionales, el Departamento de Operaciones de Paz debe revisar sus acuerdos de transición de liderazgo y considerar la posibilidad de instaurar un período en el que coincida, estando físicamente en la misión, el personal superior entrante y saliente.	Revisión de los acuerdos de transición de liderazgo e introducción de mejoras, entre otras cosas estudio de la posibilidad de que coincidan el titular del puesto entrante y el saliente.
7.	Párrs. 51 a 55	Para velar por que los contingentes cumplan la política sobre la protección de los civiles al desempeñar sus funciones, el Departamento de Operaciones de Paz y las misiones deben revisar y reforzar los marcos de rendición de cuentas de los contingentes para recompensar, alentar e incentivar el desempeño positivo y sancionar los casos demostrados de incumplimiento o de aversión indebida al riesgo.	Utilización óptima de los sistemas existentes de evaluación de la actuación profesional. Consideración de la posibilidad de aplicar medidas correctivas, incluida la repatriación de las misiones de mantenimiento de la paz, a los contingentes de bajo rendimiento.

Núm.	*Conclusión principal*	*Recomendaciones cruciales*	*Indicador*
8.	Párrs. 22 y 23, 44 a 47	Para mejorar la coordinación entre el terreno y el cuartel general de la misión, el personal directivo superior de la misión debe visitar periódicamente las oficinas sobre el terreno para conocer de primera mano los problemas operacionales, escuchar, motivar y orientar al personal para que sea más eficaz.	Aumento de las visitas pertinentes a los lugares de destino sobre el terreno.
9.	Párrs. 60 a 62	Para reforzar la imparcialidad de las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones deben revisar la necesidad y considerar la posibilidad de preparar una política operacional interna que regule las expresiones religiosas externas por parte del personal de las misiones, incluidos los contingentes, al relacionarse con la población del país receptor. El Departamento de Operaciones de Paz debe comprometerse, a través de las misiones, a recordar al personal de mantenimiento de la paz su deber de mantener la imparcialidad que exige su función y cerciorarse de que ninguna de sus acciones afecte a sus funciones oficiales o a los intereses de las Naciones Unidas, con arreglo a los reglamentos o normas de conducta pertinentes para cada categoría de personal aprobados por la Asamblea General.	Revisión efectuada y preparación de una política operacional interna si se considera necesario. Comunicación pertinente del Departamento de Operaciones de Paz al personal a través de las misiones.

Anexo I*

Observaciones sobre el proyecto de informe recibidas de las entidades

Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión

Me dirijo a usted en relación con su correo electrónico del 2 de febrero de 2021, en el que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna distribuyó el proyecto de informe final acerca de la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz. Mi oficina se ha coordinado con las partes interesadas de nuestro Departamento y, basándose en las aportaciones que han realizado, presenta una respuesta oficial de la administración en nombre de todo el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión.

El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión está de acuerdo con algunos de los problemas y dificultades generales de la cultura institucional de la Secretaría expuestos en el informe. El informe aborda la cultura institucional desde perspectivas muy diversas, como la dinámica de poder, las comunicaciones, el trabajo en equipo, etc. Todos esos elementos, en conjunto, se reflejan en los resultados de las encuestas sobre las percepciones y en los problemas de falta de confianza que se pusieron de manifiesto. Habría sido importante que la recomendación crucial 1 adoptara un enfoque holístico para dar respuesta a estas percepciones.

El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión no está de acuerdo con la pertinencia de la recomendación crucial 1 para los resultados de la evaluación, ni con el hecho de que se centre exclusivamente en la conducta indebida ni con las repercusiones de su aplicación para las partes interesadas. Las impresiones y conclusiones que se describen en el informe tienen que ver con la cuestión más amplia de la rendición de cuentas y la responsabilidad del personal directivo y van más allá de la cuestión de la conducta indebida. Si bien la conducta y disciplina, así como la conducta indebida, se enmarcan dentro de la rendición de cuentas general, otras esferas de la supervisión desempeñan una función importante, como las investigaciones, la gestión de los asuntos disciplinarios y el sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas, la oficina de ética, entre otros. En el informe se señala a esta red más amplia de agentes del sistema de rendición de cuentas y se habla de ellos, pero luego no aparecen reflejados en la recomendación crucial 1. Si bien la OSSI ha modificado esta recomendación atendiendo a las consultas mantenidas con el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, la redacción actual de la recomendación crucial 1 sigue sin reflejar la importancia y el impacto de las dificultades sistémicas de mayor escala.

Además, al Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión le preocupa la viabilidad práctica de aplicar la recomendación crucial 1, ya que las misiones no llevan a cabo el proceso de supervisión, ni está claro que dispongan de los datos necesarios de la OSSI para realizar las evaluaciones.

El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión aprecia la colaboración que ha mantenido con la OSSI durante todo este proceso y los esfuerzos para tratar de tener en cuenta parte de nuestros comentarios sustantivos. Sin embargo, lamentamos que las principales preocupaciones no se hayan reflejado en la versión reformulada de la recomendación crucial 1, por lo que el Departamento de

* En el presente anexo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presenta el texto completo de las observaciones recibidas de las entidades. Esta práctica se ha instituido de conformidad con la resolución 64/263 de la Asamblea General, en atención a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión no puede aceptar la recomendación.

No obstante, el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión se compromete a aplicar el siguiente plan de acción:

1. El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, en coordinación con otras partes interesadas clave de la Sede de las Naciones Unidas, como la División de Investigación y Evaluación de la OSSI, la Oficina de Ética, el Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y los representantes especiales del Secretario General a nivel de las misiones, comunicará de forma holística en nombre de la Sede de las Naciones Unidas a las entidades de la Secretaría, incluidas las misiones, la información que debe incluirse en las actividades de sensibilización destinadas a reforzar la comprensión y la confianza en los mecanismos de rendición de cuentas y los procesos integrales conexos, ya que repercuten en la cultura general, los desequilibrios de poder, la colaboración, el trabajo en equipo y la actuación profesional. Las entidades de la Sede llevarán a cabo esta acción en el segundo trimestre de 2021.

2. El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión también pedirá, además de la comunicación de la Sede, a los representantes especiales del Secretario General que, cuando reciban de la OSSI los datos detallados del presente informe para las misiones en que se realizaron encuestas de percepción, sensibilicen al personal de las misiones desde una perspectiva holística a fin de resolver los problemas de la cultura institucional señalados en el informe. Si las misiones reciben la información necesaria, el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión les pedirá que lleven a cabo esta acción entre el tercer y el cuarto trimestre de 2021.

Aprovecho esta oportunidad para agradecerles a usted y a su personal la labor realizada y la colaboración durante este proceso.

Departamento de Operaciones de Paz

Con respecto a la recomendación crucial 1, el Departamento de Operaciones de Paz no puede encargarse de proporcionar orientación estratégica acerca de una revisión de la eficacia de los mecanismos de conducta y disciplina, ya que no se inscriben en el ámbito de sus funciones. Desde sus primeras observaciones sobre el proyecto de informe, el Departamento de Operaciones de Paz ya había indicado que esta recomendación sería competencia del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, que tiene la competencia funcional y la experiencia en los procesos de conducta y disciplina.

En cuanto a la recomendación importante 5, con respecto a los puestos cuya selección es responsabilidad del Departamento de Operaciones de Paz (Jefes y Jefes de Misión Adjuntos), el Departamento de Operaciones de Paz revisó las aptitudes y la experiencia necesarias para el personal directivo entrante de esta categoría y, atendiendo a las conclusiones de la revisión, ha reforzado la evaluación de las competencias de gestión y ha mejorado las herramientas de selección incluyendo un cuestionario sobre liderazgo y motivación que deben rellenar los candidatos antes de las entrevistas, además de las preguntas basadas en situaciones hipotéticas que se formulan durante la entrevista. El Departamento reforzará la comunicación interna sobre el proceso de selección de personal para puestos de Jefes y Jefes Adjuntos de las misiones.

Con respecto a la recomendación importante 6, el Departamento de Operaciones de Paz revisó los acuerdos de transición de liderazgo y, en la medida de lo posible,

solucionó los problemas, dadas las limitaciones. Se procura sistemáticamente que los Jefes y Jefes Adjuntos de las misiones, tanto salientes como entrantes, se conecten, bien desde la Sede, por vídeo o por teléfono, a la sesión informativa de su homólogo y también que reciban el informe de final de mandato. Se estudió la posibilidad de que los altos cargos coincidan durante un tiempo, pero los solapamientos reales de Jefes en las misiones siguen siendo difíciles de organizar y, de hecho, no se suelen recomendar por razones políticas. Estos solapamientos también necesitan fondos y la conformidad de los Estados Miembros, que casi nunca se da en el caso de la Jefatura Adjunta. El Departamento de Operaciones de Paz continuará aplicando las medidas señaladas anteriormente y tratará de que coincidan el titular entrante y saliente cuando sea posible. El Departamento de Operaciones de Paz considera que esta recomendación se ha aplicado.

Con respecto a la recomendación importante 7, independientemente de la evaluación, el Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Apoyo Operacional y el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión llevaron a cabo una revisión de los mecanismos de actuación profesional y rendición de cuentas en todos los componentes de las misiones —civiles, militares y de policía— y prepararon el marco integrado de desempeño y rendición de cuentas de mantenimiento de la paz, que, una vez finalizado, enviaron al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en septiembre de 2020. En el plazo previsto, el Departamento de Operaciones de Paz proporcionará documentación sobre la aplicación del marco, en lo que respecta a los contingentes y la recomendación. Los proyectos prioritarios específicos del marco se centran en reforzar la actual rendición de cuentas de los contingentes, y en establecer un nuevo mecanismo para reconocer la actuación profesional sobresaliente. El marco también incluye una matriz detallada que activa avisos en caso de que se detecten problemas de desempeño graves y sistémicos, incluso relativos a la protección de los civiles. Entre las respuestas figuran medidas correctivas y actuaciones por parte de las misiones y de la Sede de las Naciones Unidas.

Respecto a la recomendación importante 9, el Departamento de Operaciones de Paz examinó las orientaciones administrativas vigentes para las categorías pertinentes de personal de mantenimiento de la paz y determinó que no podía elaborar una política que regulara las expresiones religiosas externas del personal de la misión. Según el examen del Departamento de Operaciones de Paz, no parece haber ningún reglamento o norma de conducta vigente que haya aprobado la Asamblea General que permita preparar una política de esas características, tampoco una que se dirija específicamente al personal de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, el Departamento de Operaciones de Paz considera que toda normativa de ese tipo tendría que ser estudiada para toda la Secretaría o para todo el sistema de las Naciones Unidas y, si llegara a prepararse, tendría que ser aprobada por la Asamblea General. El Departamento de Operaciones de Paz se compromete, a través de las misiones, a recordar al personal de mantenimiento de la paz su deber de mantener la imparcialidad que exige su función y cerciorarse de que ninguna de sus acciones afecte a sus funciones oficiales o a los intereses de las Naciones Unidas, con arreglo a los reglamentos o normas de conducta pertinentes para cada categoría de personal aprobados por la Asamblea General.

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

Me dirijo a usted en referencia a su memorando, de 28 de agosto de 2020, relativo al proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación de la cultura institucional en las misiones de mantenimiento de la paz (OIOS/2020/01263).

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo aprecia el análisis detallado que ha realizado la OSSI y hace extensiva su gratitud al equipo de evaluación por el enfoque consultivo con que ha preparado el informe. La Misión también reconoce la importancia de esta evaluación temática, que se basó principalmente en las experiencias y percepciones del personal, y de las ideas que figuran en el informe, valiosas para la Organización y, en particular, para las operaciones de mantenimiento de la paz.

La Misión ha examinado detenidamente el informe y sus recomendaciones y observa que algunas de las recomendaciones se refieren a problemas que están interrelacionados con otros más amplios de carácter sistémico que las misiones no pueden subsanar por sí solas. No obstante, la Misión acepta las recomendaciones del informe y se compromete a tener en cuenta los resultados de la evaluación, entre otras cosas, como parte esencial del plan de acción de la Misión sobre la implicación del personal. La Misión señala además que ya ha tomado una serie de medidas en las esferas clave de la evaluación, por ejemplo, la celebración de sesiones de sensibilización sobre mecanismos críticos de rendición de cuentas en asuntos disciplinarios como la explotación y los abusos sexuales, el fraude y el robo; la organización de grupos focales para avanzar en el bienestar de las funcionarias y tratar dificultades y preocupaciones concretas, y la racionalización de la evaluación del desempeño de los componentes uniformados de la Misión en cooperación con la Sede y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía.

Como se destaca en el informe, el personal directivo superior de la Misión desempeña un papel fundamental a la hora de influir en la cultura institucional de una Misión, y estoy totalmente de acuerdo en que necesitamos que el personal directivo sea accesible, colaborador y se implique activamente. La dirección de la MONUSCO tiene la firme determinación de seguir participando activamente para tener en cuenta las conclusiones de la evaluación y, junto con la OSSI, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, seguirá trabajando para aplicar las recomendaciones de la OSSI con miras a fortalecer la cultura institucional de la Misión y mejorar su funcionamiento eficaz.

Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán

Por la presente acuso recibo de su memorando interno del 4 de diciembre de 2020 y de su correo electrónico del 13 de enero de 2021.

La Misión no tiene más comentarios acerca del informe final relativo a la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz y, por lo tanto, puede considerar esta comunicación como aceptación oficial de las recomendaciones que figuran en el informe final.

Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua

Por la presente se hace referencia a su memorando interno OIOS-2020-01775 en que se solicitaba una respuesta oficial de la administración acerca del informe final relativo a la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Tras haber revisado el proyecto de informe que recibimos, estamos de acuerdo con las recomendaciones que se hacen en él y las aceptamos. Como se ha solicitado, prepararemos y presentaremos el plan de acción para aplicar las recomendaciones.

Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre

Por la presente se hace referencia a su memorando interno (núm. OIOS-2020-01775, de 4 de diciembre de 2020) en que se solicitaba una respuesta oficial de la administración sobre el informe final relativo a la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz.

La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre acepta las recomendaciones del informe final, si bien considera que las recomendaciones importantes 5, 6, 7 y 9 no se aplican a la Fuerza. Se adjunta el plan de acción de la misión para cada recomendación.

Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei

Me complace confirmar que he recibido el informe final de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación de la cultura institucional en las misiones de mantenimiento de la paz.

Acojo con agrado las conclusiones y recomendaciones del informe, que constituyen una buena base para seguir mejorando la cultura institucional de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei. Como respuesta, mi equipo ha elaborado el plan de acción adjunto para atender las recomendaciones y me informará periódicamente de los progresos realizados.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para dar las gracias al equipo de la OSSI por sus esfuerzos y su cooperación con los coordinadores de la UNISFA.

Muchas gracias.

Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí

En nombre de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, en mi calidad de Oficial Encargada, Jefa de la Misión, quisiera indicar que la dirección superior acepta oficialmente las recomendaciones formuladas en el informe final relativo a la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Además, les remito las aportaciones de la Misión acerca del plan de acción con respecto a las recomendaciones. También se adjuntan otros documentos complementarios, a saber:

1. Un plan de acción para subsanar la falta de confianza en el manejo de la conducta indebida en la Misión (recomendación crucial 1)

2. Un plan de aplicación de la estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la paridad de género (recomendación importante 4)

3. El mandato del equipo de tareas sobre género (recomendación importante 4)

En 2021, la Misión continuará trabajando en otros elementos cruciales señalados en el plan de acción relativo a las recomendaciones, entre los que cabe destacar:

- Elaboración de un plan para abordar las percepciones del personal acerca del proceso de contratación. El plan abarca la publicación de informes periódicos y transparentes sobre recursos humanos, y la información a los candidatos internos sobre el estado de sus candidaturas y los resultados de las pruebas y entrevistas (recomendación crucial 2)

- Realización de una encuesta anual para evaluar la satisfacción del personal con los procesos de contratación (recomendación crucial 2)

Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano

Nos referimos al memorando de fecha 4 de diciembre de 2020 que dirigió a los Secretarios Generales Adjuntos de los Departamentos de Operaciones de Paz, de Apoyo Operacional y de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión acerca del informe de evaluación y la solicitud interna de la División de Inspección y Evaluación de que cada misión aceptara oficialmente las recomendaciones y preparara su propio plan de acción.

Se adjunta el plan de acción propuesto para la FPNUL.

Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur

La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur desea dar las gracias a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por haber realizado la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz y por habernos transmitido los resultados detallados. Aunque muchos de los resultados se refieren a problemas antiguos, bien conocidos y a menudo sistémicos de las operaciones de mantenimiento de la paz, los resultados y las conclusiones detallados que ofrece la evaluación dan un nuevo impulso e ideas nuevas para realizar mejoras. La evaluación también ha sacado a la luz cuestiones que hasta ahora no han sido prioritarias en el mantenimiento de la paz, como la discriminación racial entre el personal, pero que podrían, si se plantean de forma adecuada, tener un gran impacto positivo en la cultura institucional y, por tanto, en la motivación, la eficacia y la retención del personal.

La UNMISS se complace de los resultados positivos específicos de la Misión, como los relativos al liderazgo y a algunas cuestiones relacionadas con el género (en particular entre el personal femenino uniformado), al tiempo que reconoce los negativos, por ejemplo en las esferas de género de manera más general, la discriminación, así como la comunicación y el intercambio de información. Somos conscientes de que para aplicar las recomendaciones hará falta, sobre todo, aunar esfuerzos entre las misiones con la estrecha colaboración de los departamentos de la Sede de las Naciones Unidas, mientras que algunas mejoras requieren, como señala el informe, aportaciones de los Estados Miembros.

La UNMISS ya ha tomado medidas para aplicar algunas recomendaciones, centrándose en las esferas mencionadas, en que la evaluación ha detectado deficiencias que la Misión puede subsanar por sí misma. En cuanto al intercambio de información, se celebraron reuniones generales periódicas con el personal, con mayor frecuencia al comienzo de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Se ha comprobado que estos encuentros constituyen una práctica óptima para potenciar el intercambio de información, tanto en sentido ascendente como descendente.

Se adjunta el plan de acción de la Misión para atender las recomendaciones. Solo hemos indicado las acciones previstas para las recomendaciones dirigidas a las misiones. La UNMISS también desea señalar lo siguiente con respecto a determinadas recomendaciones:

a) En lo que respecta a la recomendación crucial 1, muchas de las percepciones del personal de las misiones son consecuencia de procesos que no se gestionan a nivel de las misiones, sino de diversas entidades de la Sede de las Naciones Unidas (OSSI, Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, órganos y mecanismos de justicia interna), así como de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Además, la Misión no incluye entidades de supervisión. Por lo tanto, aunque la Misión está de acuerdo en mejorar la comunicación con su personal acerca de estos procesos, es probable que las medidas

adicionales que adopte la Misión para mejorar estas impresiones solo tengan un efecto limitado.

b) En lo que respecta a la recomendación crucial 2, la Misión ya ha tomado medidas para mejorar la experiencia laboral y personal de las funcionarias, para procurar una conciliación positiva de ambas facetas, ampliar la oferta de actividades de bienestar y mejorar el alojamiento proporcionado al personal en un esfuerzo por subsanar varias de las causas fundamentales de insatisfacción.

c) En cuanto a la recomendación importante 1, se ha avanzado mucho para que las entrevistas de fin de servicio sean parte obligatoria de los trámites de cesación en el servicio de todo el personal no perteneciente a los contingentes ni a las unidades constituidas. Ya se están llevando a cabo entrevistas de fin de servicio con las agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida de la UNMISS.

d) Por lo que se refiere a recomendación importante 3, la Misión está poniendo en marcha un tablero de personal que contiene la distribución geográfica y por sexos de cada categoría y sección. El tablero se comunicará internamente a todo el personal.

e) En lo que respecta a la recomendación importante 8, el personal directivo superior de la UNMISS ya realizaba visitas periódicas a las oficinas sobre el terreno antes de la pandemia de COVID-19. Cuando comenzó la pandemia, la Misión intensificó los contactos a distancia y el intercambio de información con las oficinas sobre el terreno. En el último trimestre de 2020, aumentó la frecuencia de las visitas sobre el terreno de la dirección respetando siempre las medidas preventivas de la COVID-19.

Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación

Por la presente se hace referencia al memorando interno OIOS-2020-01775 relativo a la evaluación de la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz que ha realizado la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

Apreciamos el esfuerzo realizado para elaborar el informe final y aceptamos las recomendaciones formuladas en él.

Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental

Nos dirigimos a ustedes en referencia a su memorando interno OIOS-2020-01775, de 4 de diciembre de 2020, relativo al informe final de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación de la cultura institucional en las misiones de mantenimiento de la paz y las conclusiones conexas para la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental.

La MINURSO acepta el informe final y adjunta su plan de acción aprobado por el Representante Especial del Secretario General. La Misión mantiene el firme compromiso de aplicar las recomendaciones que le atañen a fin de mejorar su cultura institucional.

Quedamos a disposición de la OSSI para seguir coordinando la acción con miras a archivar estas recomendaciones.

Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

Me complace confirmar que he recibido el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación de la cultura

institucional en las misiones de mantenimiento de la paz (OIOS/2020/01263), de 28 de agosto de 2020.

Acojo con agrado las conclusiones y recomendaciones del informe, que constituyen una buena base para seguir mejorando la cultura institucional de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. Por ese motivo, he dado instrucciones a mi equipo para que elabore un plan de acción que dé respuesta a algunas de las recomendaciones y que me informe periódicamente de los progresos realizados.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para dar las gracias al equipo de la OSSI por sus esfuerzos y su cooperación con los coordinadores de la UNMIK.

Anexo II

Respuesta de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna a las observaciones oficiales de las entidades*

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna agradece a todas las misiones y a las partes interesadas de la Sede de las Naciones Unidas la intensa colaboración mantenida a lo largo de esta evaluación y su constante empeño en mejorar la cultura institucional en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Con respecto a la recomendación crucial 1, la OSSI toma nota de la observación oficial del Departamento de Operaciones de Paz de que no puede proporcionar orientación estratégica acerca de la revisión de la eficacia de los mecanismos de conducta y disciplina, ya que no se inscriben en el ámbito de sus funciones. Se incluyó al Departamento de Operaciones de Paz en la recomendación crucial 1 en reconocimiento de sus funciones de apoyo y racionalización de las estrategias de comunicación, y como interlocutor entre las misiones y las entidades pertinentes de la Sede, como el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión. Dado que el Departamento de Operaciones de Paz no especificó qué función debería desempeñar para contribuir a aplicar la recomendación crucial 1, que además se centra en las misiones, se ha eliminado de la recomendación la referencia al Departamento de Operaciones de Paz.

En cuanto a la recomendación crucial 1, la OSSI agradece las observaciones oficiales recibidas del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y está de acuerdo en que se necesitará un “enfoque holístico” con una “amplia gama de agentes del sistema de rendición de cuentas” para solventar la falta de confianza entre el personal de mantenimiento de la paz con respecto a las actuaciones ante faltas de conducta, y precisamente por ese motivo en la recomendación crucial 1 se alude como actores pertinentes a las misiones, el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión y las entidades competentes de la Sede. La OSSI hace notar que todas las misiones han aceptado la recomendación crucial 1 y han propuesto varias medidas para aplicarla. Al mismo tiempo, las misiones también han reconocido que no pueden subsanar el problema del todo sin el apoyo necesario de las entidades competentes de la Sede, incluido el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión. Las acciones que ha propuesto el Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión para corregir esta cuestión son bien acogidas, y se han incluido como recomendaciones al Departamento, suponiendo que serán aceptadas.

En cuanto a la recomendación importante 1, la OSSI agradece la observación oficial del Departamento de Apoyo Operacional y ha añadido el requisito de que las misiones elaboren planes de gestión del cambio para subsanar los problemas de cultura institucional.

---

* El Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, el Departamento de Operaciones de Paz, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán, el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo.

En cuanto a la recomendación importante 9, la OSSI señala que todas las misiones de mantenimiento de la paz la han acogido con satisfacción tal como está formulada y han expresado que necesitan orientación y apoyo del Departamento de Operaciones de Paz en esta esfera. A la vista de la respuesta del Departamento de Operaciones de Paz, se ha ajustado la acción que le corresponde; a saber, el Departamento de Operaciones de Paz se comprometerá, a través de las misiones, a recordar al personal de mantenimiento de la paz su deber de mantener la imparcialidad que exige su función y de asegurarse de que ninguna de sus acciones afecte a sus funciones oficiales ni a los intereses de las Naciones Unidas.

(*Firmado*) Fatoumata **Ndiaye**
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
19 de febrero de 2021