



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
26 de febrero de 2021  
Español  
Original: inglés

### Comité del Programa y de la Coordinación

61<sup>er</sup> período de sesiones

Período de sesiones de organización, 15 de abril de 2021

Período de sesiones sustantivo, 1 a 25 de junio de 2021\*

Tema 3 b) del programa provisional\*\*

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

### Evaluación del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz

#### Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

##### *Resumen*

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) evaluó la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de la labor de prevención de conflictos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz en apoyo a los entornos sin misiones, evaluación que se centró principalmente en las divisiones regionales del Departamento, que eran las principales responsables del cumplimiento del mandato de prevención de conflictos. La evaluación se llevó a cabo mediante encuestas, entrevistas, estudios de casos, visitas sobre el terreno, observación directa, revisión de documentos, una evaluación de 155 productos analíticos del Departamento, un análisis de los datos del registro de correspondencia del Departamento, y análisis de datos secundarios.

El programa de trabajo del Departamento estaba bien armonizado con su mandato de prevención de conflictos; sus planes de trabajo y actividades y las competencias de su personal eran muy pertinentes para sus objetivos de prevención de conflictos, aunque se podía haber adoptado un enfoque más proactivo y estratégico de la labor de prevención de conflictos. El Departamento empleó eficazmente sus herramientas de mediación y diplomacia preventiva y contribuyó de manera efectiva a prevenir conflictos cuando existían factores facilitadores clave como una fuerte voluntad política, liderazgo y un apoyo internacional cohesionado. El Departamento ha aprovechado de manera efectiva sus alianzas dentro del sistema de las Naciones Unidas para ejecutar sus actividades de prevención de conflictos, pero ha habido variaciones en sus alianzas con organizaciones regionales y organizaciones de la sociedad civil.

Los análisis políticos, que son el componente central de la labor de prevención de conflictos del Departamento, han sido en general oportunos y de buena calidad y han contribuido a las iniciativas de prevención de conflictos. Esos análisis han respondido

\* Las fechas del período de sesiones sustantivo son provisionales.

\*\* [E/AC.51/2021/1](#).



a las necesidades de los usuarios y han mostrado una comprensión clara de los contextos nacionales y regionales. Sin embargo, su utilización para apoyar la toma de decisiones en materia de prevención de conflictos ha sido desigual.

Las deficiencias en la integración de las divisiones regionales, los procesos de trabajo y la gestión del conocimiento habían obstaculizado la consecución de los objetivos de prevención de conflictos en el momento de la evaluación. La integración con el Departamento de Operaciones de Paz era desigual, pero, en los casos en que ya se había producido, los análisis realizados fueron más sólidos. Además, el Departamento tuvo que lidiar con una cultura que se consideraba jerárquica y carente de innovación.

La OSSI formula cuatro recomendaciones importantes dirigidas al Departamento:

- a) Fortalecer la mentalidad de gestión y las comunicaciones;
- b) Establecer un mecanismo para que el personal pueda expresar de forma anónima diferentes puntos de vista sobre los análisis políticos;
- c) Establecer una estrategia para abordar los factores que obstaculizan la prevención de conflictos;
- d) Reforzar sus alianzas con entidades externas.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción y objetivo .....	4
II. Antecedentes .....	4
III. Metodología .....	5
IV. Resultados de la evaluación .....	6
A. El programa de trabajo del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz estaba bien armonizado con su mandato de prevención de conflictos .....	6
B. El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz contribuyó a la prevención de conflictos, especialmente mediante la mediación y la diplomacia preventiva, cuando existían factores facilitadores clave, como una fuerte voluntad política, liderazgo y un apoyo internacional cohesionado .....	8
C. Aunque los análisis políticos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, que son un componente básico de su labor de prevención de conflictos, han sido en general oportunos y de buena calidad, se han utilizado de manera desigual para apoyar la adopción de decisiones en materia de prevención de conflictos .....	12
D. Las alianzas establecidas con entidades de las Naciones Unidas han contribuido de manera positiva a las actividades de prevención de conflictos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, mientras que las establecidas con organizaciones regionales y con la sociedad civil han tenido efectos variados .....	16
E. Las deficiencias en la integración de las divisiones regionales, los procesos de trabajo y la gestión del conocimiento han obstaculizado la consecución de los objetivos de prevención de conflictos .....	18
V. Conclusión .....	21
VI. Recomendaciones .....	22
 Anexo	
Observaciones recibidas del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz .....	24

## I. Introducción y objetivo

1. El objetivo general de la evaluación consistió en determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de la labor de prevención de conflictos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz dirigida a apoyar los entornos sin misiones o realizada en ellos; en la evaluación se prestó especial atención a las divisiones regionales del Departamento, que tenían una responsabilidad clave en su mandato de prevención de conflictos. La evaluación no abarcó la Dependencia de Descolonización ni la División de los Derechos de los Palestinos. El tema de la evaluación surgió de un proceso descrito en el documento conceptual de la evaluación (informe interno IED-19-011 de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)). La evaluación se realizó de conformidad con las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

2. La OSSI pidió a la dirección del Departamento que le proporcionara sus observaciones sobre el proyecto de informe, que luego tuvo en cuenta en el informe final. La respuesta oficial del Departamento figura en el anexo.

## II. Antecedentes

### Mandato

3. El Departamento fue creado en enero de 2019 como parte de la reforma del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas, y su creación fue refrendada en la resolución [72/199](#) de la Asamblea General. El Departamento combina las funciones del antiguo Departamento de Asuntos Políticos y de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y comparte sus divisiones regionales con el Departamento de Operaciones de Paz. La dirección del programa figura en resoluciones de la Asamblea y en mandatos del Consejo de Seguridad.

4. El Departamento tiene el mandato de encargarse de todas las cuestiones de la Secretaría relacionadas con la prevención, la gestión y la solución de conflictos a nivel mundial ([A/75/6 \(Sect. 3\)](#)). El Departamento es la principal entidad de la Organización encargada de los buenos oficios, el análisis político, la mediación, la asistencia electoral, el apoyo a la consolidación de la paz y la orientación política en relación con la diplomacia preventiva y el establecimiento, la consolidación y el sostenimiento de la paz (*ibid.*).

5. El Departamento gestiona y supervisa 36 misiones políticas especiales, incluidas tres oficinas regionales: la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central.

### Liderazgo y recursos

6. El Departamento está dirigido por un Secretario General Adjunto y cuatro Subsecretarios Generales, tres de los cuales se comparten con el Departamento de Operaciones de Paz: uno para África; uno para Europa, Asia Central y América; y un tercero para Oriente Medio, Asia y el Pacífico. El cuarto Subsecretario General también dirige la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz.

7. El Departamento se inscribe dentro del presupuesto del programa de asuntos políticos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. El total de recursos asignado para el presupuesto del Departamento en 2019 fue de 83.885,2 millones de dólares, de los cuales 46.041,2 millones se financiaron con cuotas (incluidos 3.376,9 millones para la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz) y 37.884 millones se financiaron con contribuciones voluntarias. Durante el periodo que abarca la presente evaluación, 2014-2019, mientras disminuía lentamente la financiación del Departamento y del

<sup>1</sup> Véase Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, *Normas y estándares de evaluación* (Nueva York, 2016).

antiguo Departamento de Asuntos Políticos con cargo al presupuesto ordinario, el Departamento comenzó a depender cada vez más de los recursos extrapresupuestarios para cumplir sus mandatos.

8. Mediante su llamamiento plurianual, en 2018 el antiguo Departamento de Asuntos Políticos recibió 35,6 millones de dólares de 30 donantes para apoyar las capacidades de las Naciones Unidas y a sus asociados en la Sede y sobre el terreno mediante el despliegue a corto plazo de personal y expertos técnicos. El Fondo para la Consolidación de la Paz, gestionado por la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, también moviliza financiación de los donantes y, desde su creación en 2006, ha recaudado 928 millones de dólares que ha asignado a 54 países. En 2018, con 183 millones de dólares, el Fondo financió 96 proyectos que tenían la finalidad de sostener la paz en 40 países<sup>2</sup>.

9. En el período 2018-2019, el Departamento tenía 339 puestos en la Sede, 59 de ellos financiados con recursos extrapresupuestarios. Además de los puestos en la Sede, más de 4.000 funcionarios trabajan en misiones políticas y de consolidación de la paz en todo el mundo.

### **Prevención de conflictos**

10. La prevención de conflictos abarca una amplia gama de actividades para prevenir el estallido, la intensificación, la continuación y el resurgimiento de conflictos. Entre los esfuerzos por sostener la paz también se cuenta la tarea de abordar las condiciones subyacentes que contribuyen a los conflictos. En la presente evaluación, la División de Inspección y Evaluación de la OSSI valoró la labor del Departamento en materia de prevención de conflictos dentro de este amplio contexto.

11. En la presente evaluación se definió que la labor de prevención de conflictos del Departamento comprendía lo siguiente:

- *Análisis, alerta temprana y asesoramiento*: seguimiento y análisis continuos de los acontecimientos políticos ocurridos en todo el mundo, detectando a tiempo las posibles crisis y ofreciendo asesoramiento al Secretario General, que posteriormente puede señalarlas a la atención del Consejo de Seguridad.
- *Diplomacia preventiva*: contactos realizados mediante los buenos oficios del Secretario General para evitar que surjan controversias entre distintas partes, impedir que desencadenen la violencia y limitar su propagación.
- *Mediación*: asesoramiento en materia de mediación y despliegue de expertos en iniciativas de mediación en todo el mundo y apoyo a los procesos de mediación locales.

12. Además de apoyar la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Departamento contribuye al Objetivo 16 (sociedades pacíficas e inclusivas) mediante su trabajo en procesos constitucionales inclusivos, diálogos nacionales y elecciones pacíficas, y al Objetivo 5 (igualdad de género) apoyando más la inclusión de las mujeres en el establecimiento de la paz, la prevención de conflictos y la vida política.

## **III. Metodología**

13. La evaluación abarca el período 2017-2019 y empleó un enfoque de métodos mixtos que incluía las siguientes fuentes de datos cualitativos y cuantitativos:

a) Entrevistas: 101 entrevistas semiestructuradas realizadas a miembros del personal y asociados del Departamento sobre el terreno y en la Sede;

<sup>2</sup> Puede consultarse más información sobre los proyectos en [www.un.org/peacebuilding/es/fund](http://www.un.org/peacebuilding/es/fund).

b) Encuestas: una encuesta hecha por Internet a todo el personal del Departamento en la Sede y a personal clave sobre el terreno<sup>3,4</sup>, y una encuesta hecha por Internet a los principales asociados internos y externos, entre ellos otras entidades de las Naciones Unidas, coordinadores residentes, organizaciones regionales y organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup>;

c) Estudios de casos: tres estudios de casos de países sobre los que se reunieron datos *in situ* (Burundi, Jordania e Islas Salomón) y tres que consistieron básicamente en estudios documentales (Burkina Faso, Honduras y Madagascar);

d) Observaciones directas de 11 reuniones, incluidas reuniones internas y reuniones a nivel de todo el sistema;

e) Evaluación de 155 productos analíticos del Departamento hecha por expertos externos;

f) Revisión de documentos sobre exámenes a posteriori, lecciones aprendidas, informes anuales del Departamento, planes de trabajo, descripciones de puestos, productos de gestión del conocimiento y documentos relativos a las alianzas;

g) Análisis de datos del registro de correspondencia del Departamento;

h) Evaluación de la cultura institucional;

i) Análisis secundario de los datos de programas del Departamento.

14. La evaluación afrontó las siguientes limitaciones:

a) La dificultad que suponía medir los resultados de la prevención de conflictos y atribuirlos al Departamento o al sistema de las Naciones Unidas<sup>6</sup>.

b) El carácter dinámico de las reformas que se venían realizando en los pilares de paz y seguridad y desarrollo.

La División de Inspección y Evaluación de la OSSI mitigó las limitaciones al examinar la contribución del Departamento a las iniciativas de prevención de conflictos, utilizando estudios de casos como ejemplos ilustrativos y evaluando los resultados iniciales de la reforma.

15. La División de Inspección y Evaluación desea agradecer al Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz su cooperación durante toda la evaluación.

## IV. Resultados de la evaluación

### A. El programa de trabajo del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz estaba bien armonizado con su mandato de prevención de conflictos

**Los planes de trabajo, las actividades y las competencias del personal del Departamento eran muy pertinentes para el logro de sus objetivos de prevención de conflictos**

16. En el Plan Estratégico 2016-2019 del antiguo Departamento de Asuntos Políticos, se exponía claramente que para cumplir su mandato de prevención de conflictos se debía promover la búsqueda de soluciones políticas inclusivas y ayudar a los países a alcanzarlas como un elemento clave para prevenir o resolver los conflictos y la violencia

<sup>3</sup> Excluidas la División para los Derechos de los Palestinos y la Dependencia de Descolonización.

<sup>4</sup> La encuesta del personal, realizada entre el 9 y el 20 de septiembre de 2019, se envió a 469 miembros del personal; contestaron 184 personas, lo que representó una tasa de respuesta del 39,2 %.

<sup>5</sup> La encuesta de asociados, realizada entre el 4 y el 18 de octubre de 2019, se envió a 544 personas; contestaron 178 personas, lo que representó una tasa de respuesta del 32,7 %.

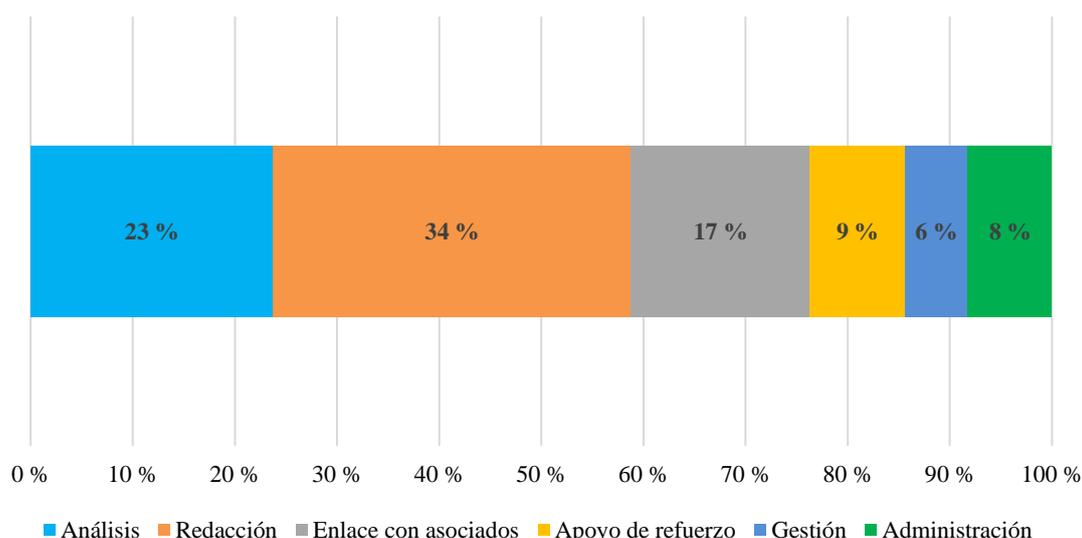
<sup>6</sup> En la evaluación no fue posible valorar los esfuerzos discretos, es decir, las gestiones de "diplomacia silenciosa", realizados durante el período de evaluación.

política. En consecuencia, el primer objetivo estratégico del plan consistía en fortalecer la paz y la seguridad internacionales mediante procesos inclusivos de prevención, mediación y consolidación de la paz<sup>7</sup>.

17. En el contexto del Plan Estratégico del Departamento, sus planes de trabajo y actividades se habían armonizado bien con su mandato de prevención de conflictos. El análisis de los planes de trabajo de las divisiones indicó que contenían varias actividades pertinentes, entre ellas el suministro de análisis políticos al personal directivo superior; la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros, y la participación en actividades de alerta temprana, como el envío de avisos sobre crisis incipientes al Comité Ejecutivo<sup>8</sup>, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo de Seguridad. El personal de las divisiones regionales encuestado declaró que había dedicado la mayor parte de su tiempo (al menos el 65 %) a actividades primarias de prevención de conflictos, como el análisis, la redacción y el apoyo (véase la figura I). Ese porcentaje representó un aumento con respecto a 2006, año en el que, mediante una evaluación de la OSSI, se constató que los funcionarios responsables habían dedicado menos del 45 % de su tiempo a actividades de ese tipo<sup>9</sup>.

Figura I

**El personal de las divisiones regionales del Departamento comunicó que había dedicado al menos el 65 % de su tiempo a actividades de análisis, redacción y apoyo de refuerzo en relación con la prevención primaria de conflictos<sup>10</sup>**



*Fuente:* Encuesta realizada por la OSSI al personal del Departamento.

18. El personal del Departamento también tenía la capacidad y las competencias necesarias para realizar las actividades. En los anuncios de vacantes del Departamento se exigía que los oficiales de asuntos políticos tuvieran una titulación en un campo

<sup>7</sup> Véase Departamento de Asuntos Políticos, “Strategic Plan 2016-2019”, disponible en [https://dppa.un.org/sites/default/files/dpa\\_strategic\\_plan\\_2016-2019.pdf](https://dppa.un.org/sites/default/files/dpa_strategic_plan_2016-2019.pdf). El Departamento está preparando un plan para 2020-2022.

<sup>8</sup> El Comité Ejecutivo, integrado por altos funcionarios, fue creado para asistir al Secretario General en la adopción de decisiones sobre cuestiones de importancia estratégica que requieren atención a alto nivel directivo.

<sup>9</sup> Véase E/AC.51/2006/4. Las actividades consistían en el seguimiento, la investigación y la redacción.

<sup>10</sup> Las actividades son: análisis —seguimiento, recopilación y análisis de datos de diversas fuentes; redacción— preparación y redacción de notas de antecedentes, exposiciones informativas, informes, temas de debate y memorandos; y apoyo \_ refuerzo a las misiones políticas especiales y las presencias sobre el terreno. El enlace con los asociados incluye tiempo dedicado a la prevención de conflictos.

relacionado con la prevención de conflictos y experiencia en el análisis o la solución de conflictos, y en las descripciones de los puestos se estipulaba que el titular debía reunir, coordinar y analizar información política con regularidad. La buena calidad general de los análisis de prevención de conflictos del Departamento (cuestión examinada en el resultado C) demostró que el personal comprendía claramente los contextos complejos y era capaz de comunicarlos a los usuarios. Además, en las reuniones internas se observó que el personal participaba con conocimiento de causa en debates complejos sobre la prevención de conflictos.

**El Departamento no aplicaba un enfoque más proactivo y estratégico en su labor de prevención de conflictos**

19. La necesidad de atender de inmediato los focos de tensión incipientes suponía que la labor del Departamento fuera a menudo más reactiva que proactiva. Este enfoque reactivo supone que se dedica menos tiempo al seguimiento y la alerta temprana; el personal encuestado informó de que dedicaba menos del 12 % de su tiempo total al seguimiento. Algunos asociados que habían recibido análisis de prevención de conflictos indicaron que en ocasiones los análisis no eran suficientemente estratégicos. Además, menos de la mitad de los anuncios de vacantes del Departamento incluían la recomendación de soluciones y posibles medidas entre las responsabilidades previstas, y la “alerta temprana” no figura entre las responsabilidades de los titulares de muchos puestos.

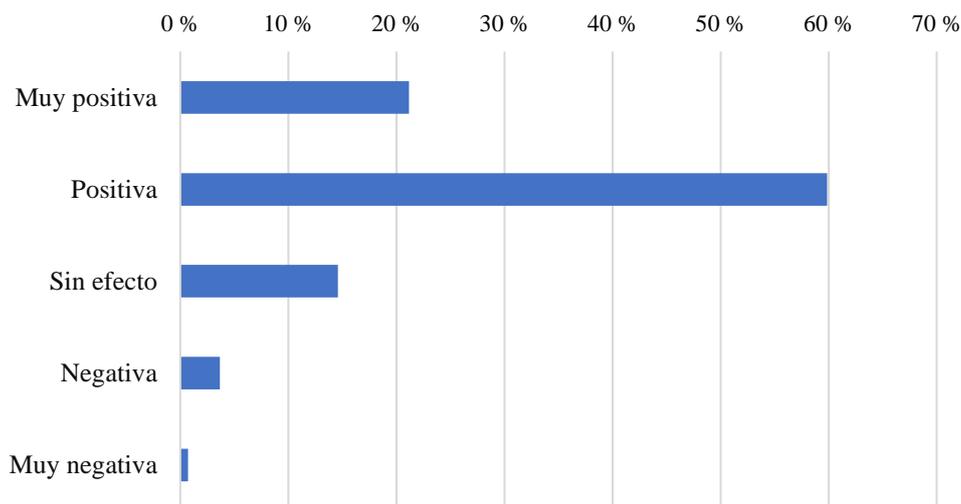
20. Las prioridades de la prevención de conflictos a veces no estaban claras. Aunque los planes de trabajo de las divisiones estaban armonizados con los objetivos y metas del Departamento, las prioridades específicas de las divisiones para contribuir a los objetivos no estaban claras.

**B. El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz contribuyó a la prevención de conflictos, especialmente mediante la mediación y la diplomacia preventiva, cuando existían factores facilitadores clave, como una fuerte voluntad política, liderazgo y un apoyo internacional cohesionado**

**El Departamento ha contribuido eficazmente a los esfuerzos de prevención de conflictos en general**

21. Los asociados han valorado positivamente la labor general de prevención de conflictos del Departamento. La mayoría de los asociados encuestados (81 %) señaló que la labor del Departamento tenía efectos positivos en la prevención en sus países respectivos (véase la figura II) y resaltaron las contribuciones eficaces del Departamento con su apoyo a la mediación, su poder de convocatoria y su presencia sobre el terreno. Los asociados entrevistados también valoraron positivamente, en general, las contribuciones del Departamento a la prevención de conflictos. Varios señalaron la dimensión cada vez más regional de los conflictos y que la reforma del pilar de paz y seguridad y la formulación de varias estrategias regionales en 2018 y 2019 habían facilitado enfoques regionales más cohesionados.

Figura II  
**Los asociados calificaron de positivas las contribuciones del Departamento a la prevención de conflictos en sus países**



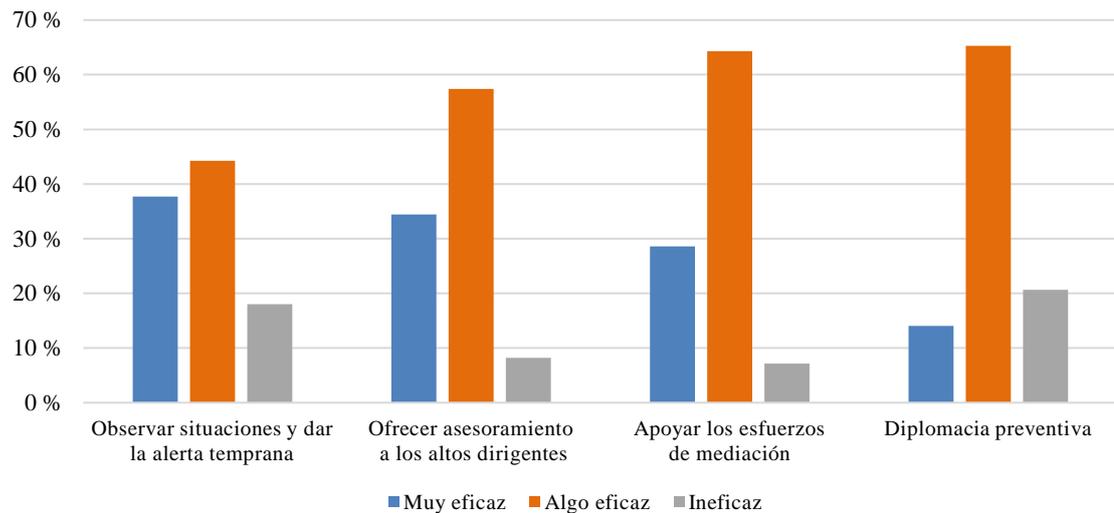
*Fuente:* Encuesta realizada por la OSSI a los asociados del Departamento.

22. La mayor parte del personal encuestado (69 %) calificó la calidad general del trabajo de prevención de conflictos del Departamento de excelente o buena. De todas las actividades evaluadas, el apoyo a las actividades de mediación fue el mejor valorado (véase la figura III)<sup>11</sup>. El personal encuestado presentó voluntariamente 38 situaciones nacionales específicas, entre ellas 21 en África Occidental, como ejemplos positivos de prevención de conflictos. Los casos más mencionados fueron los de Gambia, Madagascar y Papua Nueva Guinea, donde la actuación del Departamento había contribuido a obtener resultados positivos, lo que se correspondía con las conclusiones de las evaluaciones externas indicadas en el párrafo 28. La mayor parte del personal entrevistado calificó de positiva la contribución general del Departamento en materia de prevención de conflictos.

<sup>11</sup> Aunque el personal informó de que dedicaba menos tiempo al seguimiento (véase el párr. 21 del presente informe), calificó la eficacia de la actividad de positiva en general.

Figura III

**El personal dio una valoración general positiva del Departamento en cuanto a la prevención de conflictos**



*Fuente:* Encuesta realizada por la OSSI al personal del Departamento.

23. Las alianzas entre departamentos apoyaron a las divisiones regionales con capacidades técnicas específicas en materia de prevención de conflictos. Las divisiones regionales resaltaron que la División de Políticas y Mediación y la División de Asistencia Electoral eran las dos entidades con las que trabajaban más habitualmente en materia de prevención. Como se ilustra en los estudios de casos de Honduras, Madagascar y las Islas Salomón, ambas divisiones desempeñan una función fundamental.

**El Departamento hizo un uso eficaz de sus herramientas de mediación y diplomacia preventiva, en particular para convocar a los agentes de la prevención de conflictos en numerosos contextos**

24. El Departamento contribuyó eficazmente a prevenir conflictos en distintos contextos al facilitar el diálogo entre los principales agentes implicados en los conflictos. En estas situaciones, el Departamento ayudó de manera decisiva a crear un espacio seguro y neutral en el que pudieran reunirse distintos grupos políticos y rivales que, de otro modo, no lo habrían hecho. En algunos casos, su presencia proporcionó un entorno seguro para mediar en las diferencias políticas.

25. Cuatro de los seis países objeto de estudios de caso mostraron que se había contribuido de manera efectiva a los procesos de diálogo nacional y a las transiciones políticas. En Honduras, el Departamento apoyó al Coordinador Residente y desplegó a un miembro del equipo de reserva de expertos para facilitar un proceso de diálogo entre los partidos políticos tras una crisis electoral, que en última instancia permitió reducir la violencia y produjo un conjunto de recomendaciones para acciones futuras. En Madagascar, el Asesor Especial colaboró estrechamente con la Unión Africana y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo para interactuar con los agentes políticos y disipar una crisis electoral, lo que permitió celebrar un diálogo nacional y unas elecciones presidenciales y legislativas pacíficas en 2019. En las Islas Salomón, los proyectos del Fondo para la Consolidación de la Paz destinados a apoyar el diálogo nacional reunieron a grupos étnicos entre los cuales había tensiones que se habían exacerbado debido a controversias por el uso de la tierra y ayudaron a incorporar al proceso de paz a grupos marginados, como las mujeres y los jóvenes. En Burundi, el Departamento apoyó un proceso de diálogo en cinco rondas entre el Gobierno y los partidos de la oposición, facilitado por la Comunidad de África Oriental.

26. En otras evaluaciones internas y externas recientes<sup>12</sup> se destacó el éxito de las actividades de mediación y de diplomacia preventiva realizadas por el Departamento en Colombia, El Salvador, Gambia y Papua Nueva Guinea. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea, el Departamento apoyó la aplicación del Acuerdo de Paz de Bougainville, y en Gambia, las gestiones de diplomacia preventiva facilitaron una transición política pacífica. El personal encuestado también resaltó el papel de la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel y el Representante Especial del Secretario General para el Sahel como ejemplo de una interposición eficaz de buenos oficios.

**Los esfuerzos de prevención de conflictos han sido más eficaces cuando se han visto facilitados por una fuerte voluntad política, un sólido liderazgo del personal directivo superior del Departamento y de las Naciones Unidas y un apoyo internacional cohesionado**

27. Los éxitos mencionados anteriormente han sido posibles gracias a varios factores, entre los siguientes factores externos, sobre los que el Departamento tiene menos control:

- a) La voluntad política de los Gobiernos anfitriones y otros agentes nacionales y regionales pertinentes;
- b) La cohesión del Consejo de Seguridad, según proceda.

Existen también factores internos, sobre los que el Departamento puede ejercer un mayor control:

- a) Un sólido liderazgo del personal directivo superior del Departamento y de las Naciones Unidas;
- b) Alianzas fuertes con entidades del sistema de las Naciones Unidas.

Esos factores fueron calificados de críticos en los estudios de casos nacionales, señalados por muchos funcionarios entrevistados y encuestados y destacados en las lecciones aprendidas del Departamento y en los exámenes a posteriori.

28. La labor de prevención de conflictos del Departamento en situaciones más complejas arrojó resultados desiguales, como se ilustra en los estudios de casos de Burkina Faso y Burundi. En Burundi, el Enviado Especial apoyó un proceso de diálogo dirigido por la Comunidad de África Oriental, que propició cinco rondas de diálogo entre el partido gobernante y los partidos de la oposición en el exilio. El proceso se estancó cuando el partido gobernante no asistió a la quinta ronda de diálogo y tomó medidas para consolidar su poder. El Enviado Especial y su oficina ya no tenían otros recursos, debido al principio de subsidiariedad<sup>13</sup>, y de hecho perdieron el acceso al Gobierno. Algunas partes interesadas señalaron que la presencia de la oficina y el hecho de que Burundi seguía estando en la agenda del Consejo de Seguridad habían contribuido a mitigar la posibilidad de conflictos futuros. En Burkina Faso, el aumento del extremismo violento, alimentado por grupos extranjeros no estatales, se intensificó en 2019. El Departamento trabajó para movilizar recursos de la comunidad internacional y ayudar al Gobierno a reducir la escalada de tensiones y fomentar la cohesión social.

**El personal y los asociados determinaron nuevas oportunidades para reforzar la labor de prevención de conflictos del Departamento**

29. El personal señaló con frecuencia la necesidad de cambiar una cultura institucional definida por la rigidez y la excesiva cautela con el fin de mejorar la labor de prevención

<sup>12</sup> Comprenden informes anuales y actualizaciones del llamamiento plurianual del Departamento; la evaluación del Plan Estratégico 2016-2019 del antiguo Departamento de Asuntos Políticos; y estudios de la Universidad de las Naciones Unidas sobre las gestiones de diplomacia preventiva del Departamento.

<sup>13</sup> Este principio establece que es más probable que se alcance una paz sostenible si el proceso de solución del conflicto es dirigido por agentes que estén próximos al problema desde los puntos de vista cultural, geográfico o estratégico. Puede consultarse más información en [http://cmi.fi/wp-content/uploads/2017/03/Principle\\_of\\_Subidiarity\\_ECCAS\\_CMI\\_English.pdf](http://cmi.fi/wp-content/uploads/2017/03/Principle_of_Subidiarity_ECCAS_CMI_English.pdf).

de conflictos del Departamento (cuestión analizada con más detalle en el resultado E). Un tema clave en el que insistieron muchos funcionarios y asociados fue la necesidad de interactuar más resueltamente con los Estados Miembros y los asociados. Uno de los asociados entrevistados opinó que la Organización podría ser más audaz y sincera a la hora de analizar los intereses de las potencias regionales y las grandes potencias y de abordar las dinámicas de poder más generales. Por último, muchos asociados y varios funcionarios entrevistados y encuestados sugirieron que debía haber una mayor implicación en los distintos pilares, y en particular con los agentes del desarrollo, lo que permitiría abordar mejor los factores estructurales causantes de los conflictos y adoptar enfoques más holísticos y multifacéticos en contextos más difíciles; algunos señalaron que un mayor trabajo con los asociados en el ámbito de los derechos humanos fortalecería los mecanismos de alerta temprana. En este sentido, el Fondo para la Consolidación de la Paz financió varios proyectos de alerta temprana en Burkina Faso, Guinea y el Níger.

**C. Aunque los análisis políticos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, que son un componente básico de su labor de prevención de conflictos, han sido en general oportunos y de buena calidad, se han utilizado de manera desigual para apoyar la adopción de decisiones en materia de prevención de conflictos**

**El Departamento elaboró análisis que fueron, en general, oportunos y respondieron a las necesidades de los usuarios**

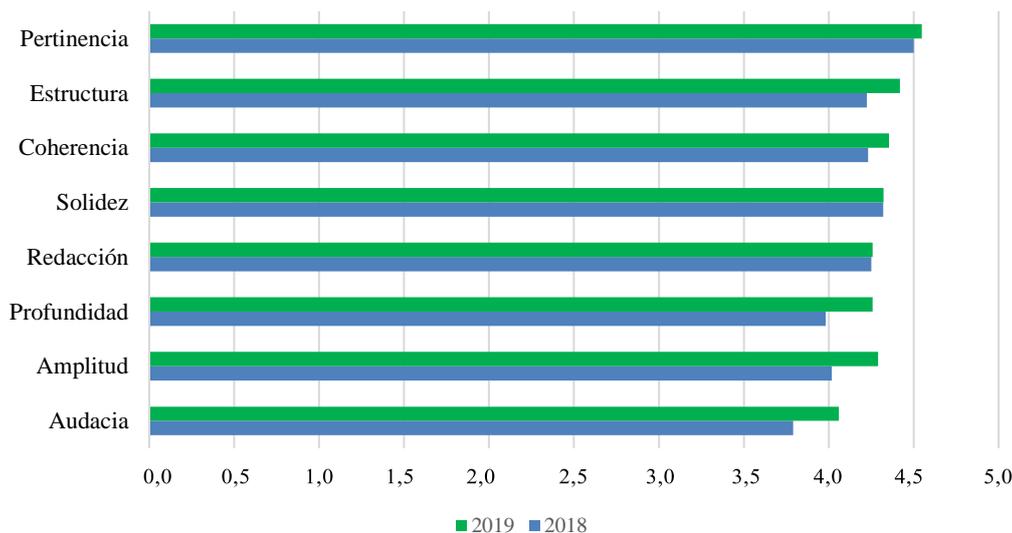
30. Los análisis de los departamentos se produjeron de manera oportuna, a menudo en respuesta a solicitudes o para reuniones programadas. Los asociados encuestados valoraron muy positivamente la puntualidad de los análisis, que el 75 % calificó de buena o excelente. Muchos asociados y la mayor parte del personal entrevistado también consideraron que la puntualidad era adecuada.

31. Se consideró también que los análisis respondían en gran medida a las necesidades de los usuarios. El 23 % de los asociados encuestados respondió que sus necesidades habían sido satisfechas en gran medida, mientras que el 52 % dijo que sus necesidades habían sido satisfechas en cierta medida. Un análisis de los datos del registro de correspondencia del Departamento mostró una gran capacidad de respuesta: el 50 % de las solicitudes se atendieron inmediatamente, y el 90 % se atendieron en menos de cinco minutos. La media de tiempo para cerrar o completar las solicitudes fue de 4,6 días.

**El Departamento elaboró análisis de buena calidad que mostraron una clara comprensión de los contextos nacionales y regionales**

32. La evaluación hecha por expertos externos de una muestra de documentos de análisis del Departamento de 2018 y 2019 indicó que se habían generado productos de buena calidad en general, con una calificación promedio de cuatro en una escala de cinco puntos. La figura IV muestra la calificación media correspondiente a cada uno de los ocho criterios de evaluación. La calidad ha mejorado ligeramente desde el periodo anterior a la reforma de 2018.

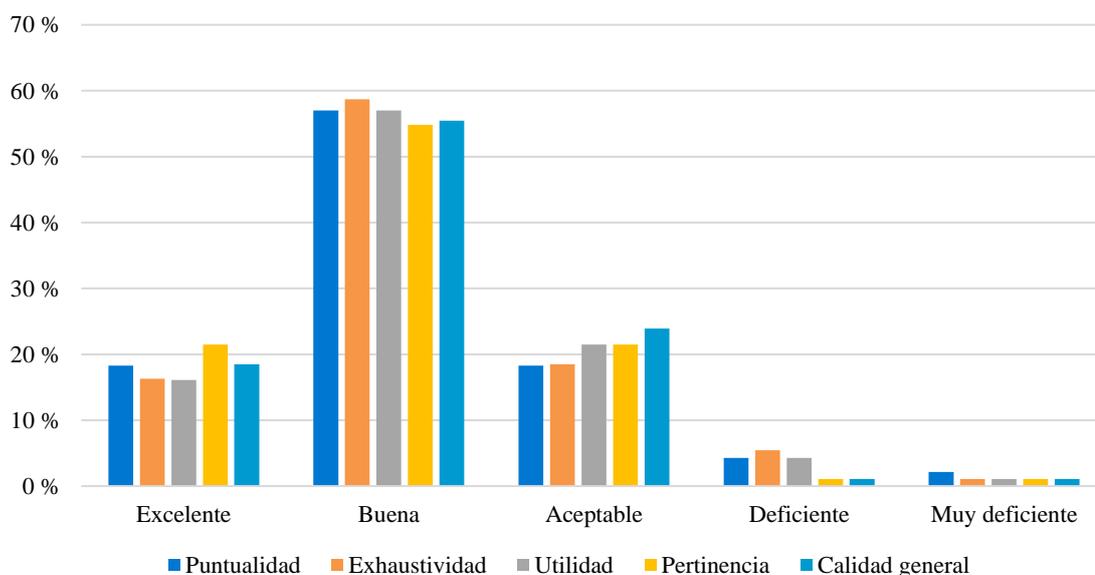
Figura IV  
**La calidad general de los análisis del Departamento en 2018 y 2019 fue buena**



*Fuente:* Análisis y evaluación hechos por la OSSI de una muestra de documentos sobre la prevención de conflictos.

33. Las valoraciones del personal y de los asociados sobre la calidad de los análisis fueron mayoritariamente positivas. El 74 % de los asociados (véase la figura V) y el 73 % del personal encuestado calificaron la calidad de los análisis de buena o excelente. Los asociados dieron una calificación elevada a los análisis en el criterio de pertinencia, y una tercera parte de ellos señaló que los análisis habían mejorado tras la reforma.

Figura V  
**Los asociados dieron buenas calificaciones de calidad a los análisis del Departamento**



*Fuente:* Encuesta realizada por la OSSI a los asociados del Departamento.

34. No obstante la buena calificación general, la audacia<sup>14</sup> fue el criterio menos valorado, en consonancia con la percepción del personal. Mayoritariamente, el personal entrevistado y encuestado expresó su frustración por el efecto limitante de las sensibilidades políticas y por que se le pidiera que fuera menos audaz a la hora de criticar a los Estados Miembros. La mejora que más comúnmente sugirió el personal para producir análisis más útiles y rigurosos fue que estos debían ser más audaces y tener una mayor visibilidad, como también se señaló en el párrafo 31. No obstante, el personal del Departamento también apreciaba la necesidad de ser prudente en su trabajo, dadas las sensibilidades políticas antes señaladas. El personal señaló los riesgos de filtración de información delicada.

#### **Los análisis podían haber contenido evaluaciones más integradas**

35. Se observó que había margen para mejorar la integración de los análisis. Los asociados encuestados y entrevistados señalaron que era preciso mejorar la coordinación en todo el sistema y en todos los pilares para producir análisis más integrados; destacaron que en el trabajo con el pilar de desarrollo era preciso establecer una mayor colaboración para producir hipótesis más holísticas de las crisis incipientes. Otro riesgo detectado fue la vinculación insuficiente con el personal sobre el terreno que realizaba análisis. En Jordania, por ejemplo, el personal con sede en Ammán apenas había contribuido a los temas de debate para las visitas de directivos superiores de las Naciones Unidas, lo que supuso un riesgo para la cohesión de los mensajes dirigidos a los homólogos gubernamentales. Algunos funcionarios entrevistados expresaron su frustración por las limitaciones de formato de sus análisis, en particular, el límite de una página y la obligación de incluir medidas, que, a su juicio, reducían su capacidad de proporcionar un análisis profundo. Cabe señalar, sin embargo, que no todos los análisis de una página contenían análisis y que algunos solo tenían fines informativos. Aunque los altos cargos del Departamento y personal de la Oficina Ejecutiva del Secretario General expresaron su agradecimiento por la claridad y la eficiencia resultantes del cumplimiento de sus requisitos, el personal expresó su preocupación por el hecho de que, conforme a las limitaciones existentes, no había podido señalar cuestiones importantes que tal vez no requerían una respuesta inmediata, pero que debían estar en el radar de los responsables de adoptar decisiones.

#### **Pese a algunos ejemplos positivos en que los análisis de buena calidad contribuyeron a la prevención de conflictos, su utilización en la adopción de decisiones por los funcionarios de categorías superiores ha sido dispar y no siempre se ha entendido claramente**

36. Los buenos análisis han contribuido a que las actividades de prevención de conflictos en varios contextos arrojen buenos resultados. La observación y las entrevistas con los participantes confirmaron que los análisis se utilizaron eficazmente en los exámenes regionales mensuales, así como en las reuniones del Comité Ejecutivo y del Comité de Adjuntos, que son los principales mecanismos para presentar situaciones en los países al personal directivo superior para que adopte medidas al respecto. Esos casos también fueron ejemplos de colaboración entre pilares, dado que los exámenes regionales mensuales fueron copresididos por el Departamento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y contaron con la participación de asociados del sistema de entidades humanitarias y de derechos humanos, tanto en la Sede como sobre el terreno. Además, en los seis estudios de casos se dieron ejemplos del uso de análisis para apoyar actividades de prevención de conflictos. La labor realizada por la Oficina del Enviado Especial para Burundi, por ejemplo, constituyó la base de las exposiciones informativas del Enviado Especial ante el Consejo de Seguridad. En Honduras, los análisis políticos del Departamento fueron decisivos a la hora de orientar el diálogo. En las Islas Salomón, un análisis sobre el conflicto y el desarrollo y una encuesta nacional de percepción sobre la consolidación de la paz proporcionaron aportes importantes a los proyectos del Fondo para la Consolidación de la Paz.

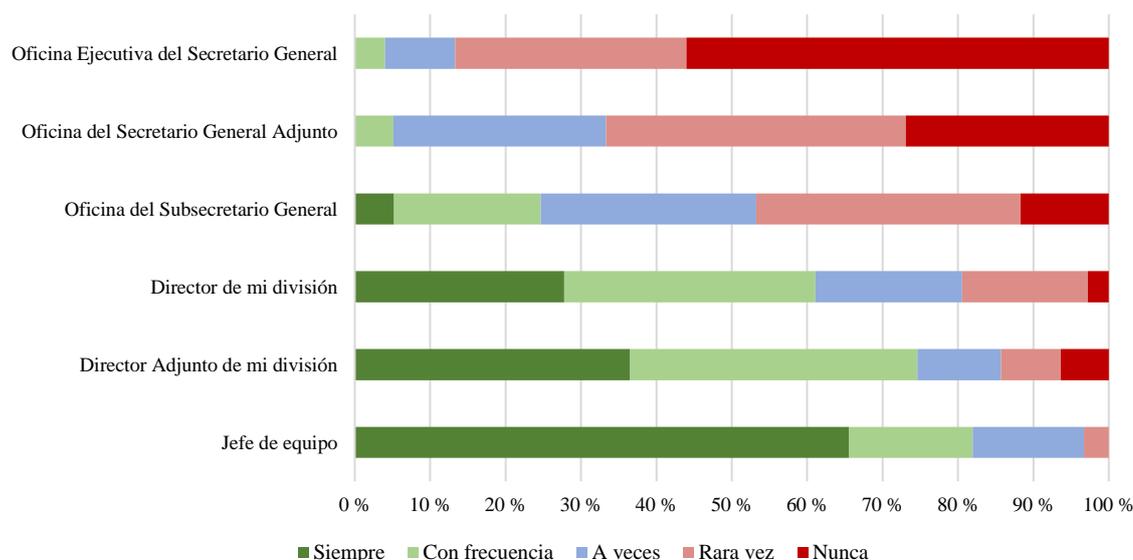
<sup>14</sup> Definida como el “señalamiento de las implicaciones en materia de políticas, la dinámica de poder de los Estados Miembros y el interés de los clientes”.

37. Sin embargo, a pesar de esos ejemplos positivos, algunos de los funcionarios entrevistados afirmaron que el gran volumen global de información producida había sido infrutilizado. Cuando se les preguntó si utilizaban los análisis del Departamento en la adopción de decisiones, el 72 % de los asociados respondieron que lo hacían, en parte o en gran medida. Sin embargo, en las entrevistas, el personal de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, que es un usuario clave, dio respuestas dispares sobre la utilidad de los análisis recibidos del Departamento. Sus respuestas se correspondían con la percepción del personal del Departamento de que la Oficina Ejecutiva dependía menos del Departamento que de sus propios recursos internos para el análisis y la información política y de prevención.

38. El hecho de que el personal del Departamento no recibiera comentarios sobre sus análisis contribuía a que no supiera de qué manera su trabajo podía satisfacer mejor las necesidades de información de los altos cargos y ser más valioso para la adopción de decisiones. La mayor parte del personal del Departamento entrevistado informó de que no había recibido observaciones de la Oficina del Secretario General Adjunto ni de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, y varios funcionarios señalaron que durante el periodo examinado rara vez se les había invitado a participar en reuniones o visitas de alto nivel, como se solía hacer anteriormente, por lo que no siempre entendían el contexto de las solicitudes de análisis. El personal encuestado informó del mismo problema; el 85 % había recibido poca o ninguna información sobre sus análisis de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, y el 65 % había recibido poca o ninguna información de la Oficina del Secretario General Adjunto (véase la figura VI). Según alegaron, la falta de retroalimentación y de acceso a las reuniones de alto nivel aumentaban el riesgo de producir información que se ajustaba menos a las necesidades del personal directivo superior. Sin embargo, los directivos del Departamento señalaron que, por su sensibilidad política, no toda la información podía compartirse con el personal de todos los niveles.

Figura VI

**El personal comunicó que rara vez o nunca recibía observaciones del personal directivo superior sobre los análisis<sup>15</sup>**



*Fuente:* Encuesta realizada por la OSSI al personal del Departamento.

<sup>15</sup> Se preguntó a los encuestados cuál era la frecuencia media con que recibían observaciones sobre todos los análisis de prevención de conflictos. No se dio por sentado que todos esos análisis llegaran a todos los niveles de la dirección del Departamento.

**D. Las alianzas establecidas con entidades de las Naciones Unidas han contribuido de manera positiva a las actividades de prevención de conflictos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, mientras que las establecidas con organizaciones regionales y con la sociedad civil han tenido efectos variados**

**El Departamento aprovechó bien sus alianzas con entidades del sistema de las Naciones Unidas para realizar actividades de prevención de conflictos**

39. Los documentos estratégicos del Departamento resaltan la importancia esencial de las alianzas para la prevención y solución de conflictos y la consolidación de la paz<sup>16</sup>; en el seno de las Naciones Unidas, esas alianzas por lo general han funcionado bien. En general, el personal del Departamento tenía una buena opinión de las alianzas con entidades del sistema de las Naciones Unidas: el 98 % del personal encuestado dijo que esas alianzas facilitaban su trabajo de prevención de conflictos. Los asociados de las Naciones Unidas encuestados tenían un criterio similar, pues el 70 % de ellos calificaron sus alianzas con el Departamento de buenas o excelentes. Las alianzas, en particular con entidades de las Naciones Unidas, fueron mencionadas en casi todas las reuniones observadas por la OSSI.

40. Los asociados de las Naciones Unidas encuestados y entrevistados mencionaron varias formas en las que su colaboración con el Departamento había tenido efectos positivos en la prevención de conflictos. En primer lugar, el Departamento proporcionaba análisis exhaustivos y de alta calidad: tres cuartas partes de los asociados de las Naciones Unidas señalaron que se habían satisfecho sus necesidades de análisis. Además, el Departamento había mantenido relaciones satisfactorias con los asociados para establecer una interacción cohesionada sobre el terreno. Por ejemplo, en Honduras, el Departamento y el Coordinador Residente trabajaron con el Representante Residente del PNUD para facilitar el diálogo político, en el que miembros de partidos opuestos establecieron comunicación por primera vez. En las Islas Salomón, la colaboración sólida con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres facilitó la participación de mujeres en los diálogos de consolidación de la paz.

**El Programa Conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que es una alianza con el sistema de las Naciones Unidas, ha resultado ser especialmente eficaz**

41. El Departamento estableció una alianza eficaz con el PNUD, a saber, el Programa Conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz sobre la Creación de Capacidades Nacionales para la Prevención de Conflictos. Este programa se reconfiguró en 2018 para adoptar un enfoque más coherente y estratégico de la prevención de conflictos y mejorar el intercambio de conocimientos en el contexto de la reforma en los ámbitos de la paz y la seguridad y el desarrollo y garantizar un vínculo ininterrumpido con los coordinadores residentes. En 2019, el Programa Conjunto desplegó 49 asesores sobre paz y desarrollo encargados de trabajar con los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países para conectar los pilares de desarrollo y paz y seguridad en cada país, proporcionando análisis políticos y de conflictos y apoyando el diseño de programas sensibles a los conflictos. El personal y los asociados entrevistados encomiaron de manera casi universal el programa de asesores sobre paz y desarrollo como una herramienta clave para mejorar el análisis, obtener información sobre el terreno y reforzar la colaboración a nivel de todo el sistema. El Programa Conjunto también contribuyó a que se abordaran las cuestiones de género en la prevención de

<sup>16</sup> Véase Departamento de Asuntos Políticos, “Plan Estratégico 2016-2019”.

conflictos: el 84 % de los asesores sobre paz y desarrollo encuestados afirmaron que habían apoyado la participación de mujeres y jóvenes en sus actividades.

42. Varios estudios de casos ofrecieron ejemplos concretos de cómo el Departamento había aprovechado el Programa Conjunto de forma eficaz. En Honduras fue utilizado para establecer relaciones sólidas con el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras entidades a fin de apoyar el trabajo de prevención. En Jordania, el Asesor sobre Paz y Desarrollo esbozó un plan de acción para que el equipo de las Naciones Unidas en el país se ocupara de la coordinación necesaria para analizar mejor los factores de riesgo con el fin de desarrollar un sistema de alerta temprana y reunir el riesgo de conflicto y las respuestas conexas en un marco único, armonizado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los asesores sobre paz y desarrollo fueron decisivos a la hora de determinar si los proyectos del Fondo para la Consolidación de la Paz en las Islas Salomón eran necesarios y también para ponerlos en marcha.

**Aunque no existe un marco formal de interacción entre el Departamento y los coordinadores residentes, hay señales en cierta medida prometedoras de que esas alianzas pueden mejorar la labor de prevención de conflictos del Departamento**

43. Si bien la reforma del pilar de desarrollo ha reposicionado la función de los coordinadores residentes, de modo que estos representan ahora al Secretario General en el país y actúan en nombre de toda la Organización, no existe un marco formal para la interacción entre el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y los coordinadores residentes, y la implicación de los coordinadores residentes en la prevención de conflictos ha quedado poco clara. La mayoría de los coordinadores residentes encuestados no estaban seguros del grado de interacción que debían mantener con los Gobiernos en materia de prevención, ni de cuál era la forma más eficaz de utilizar el apoyo del Departamento con esos fines. Asimismo, algunos funcionarios del Departamento entrevistados señalaron que no estaban seguros de cuánta información debían compartir, cuándo o con quién.

44. Los coordinadores residentes y el personal del Departamento informaron de algunos éxitos alcanzados en el marco de su nueva relación. Una tercera parte de los coordinadores residentes encuestados señaló que sus relaciones con el Departamento habían mejorado desde la reforma, principalmente como resultado de una mejor comunicación y un mayor intercambio de información. A este respecto, los coordinadores residentes expresaron su agradecimiento por haber recibido más apoyo de la Sede, y el personal del Departamento reconoció el valor de contar con una presencia sobre el terreno que contribuyera a fundamentar sus análisis. Se facilitaron varios ejemplos de colaboración eficaz entre el Departamento y los coordinadores residentes. En Honduras, Sudán del Sur y Sri Lanka, la perspicacia y la experiencia en el ámbito político de los Coordinadores Residentes contribuyeron a una relación positiva con el Departamento y a actividades de prevención de conflictos más eficaces.

**Las alianzas con organizaciones regionales han tenido resultados desiguales en cuanto a la contribución a la prevención de conflictos**

45. Aunque las organizaciones regionales y subregionales eran asociados importantes del Departamento en materia de prevención, la eficacia de esa colaboración era desigual. Para el Departamento, la alianza regional más fuerte era la que había establecido con la Unión Africana, codificada a través del Marco Conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para una Alianza Reforzada en materia de Paz y Seguridad, el primero de su tipo. En el marco se esbozó un gran número de mecanismos de cooperación para prevenir conflictos, mediar en ellos, reaccionar ante ellos, abordar sus causas profundas y examinar y mejorar las alianzas. El personal entrevistado mencionó con mayor frecuencia a la Unión Africana como un asociado regional eficaz. Esa eficacia ha quedado demostrada en Madagascar, donde el enfoque cohesionado empleado por la Unión Africana, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y las Naciones Unidas dio resultados positivos en la prevención de nuevas crisis electorales y políticas.

El personal entrevistado indicó que otras organizaciones regionales y subregionales, como la Comunidad del Caribe y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental habían colaborado de manera efectiva con el Departamento en la prevención de conflictos. Cuando las alianzas funcionaban bien, el Departamento podía aprovechar las ventajas comparativas de las organizaciones regionales y subregionales, concretamente su presencia sobre el terreno y sus conocimientos locales, redes e influencia.

46. No obstante los ejemplos positivos antes señalados, varios factores limitantes contribuyeron a que la eficacia general de las alianzas regionales fuera desigual. Uno de esos factores fue la estructura limitada o indefinida de la alianza: el examen de 10 acuerdos de colaboración entre las Naciones Unidas y organizaciones regionales y subregionales reveló que en 7 de ellos se mencionaban expresamente la coordinación y la cooperación en materia de prevención de conflictos, pero solo 3 se referían de manera específica al Departamento. En las entrevistas, algunos funcionarios manifestaron que, sin un memorando de entendimiento suscrito con el Departamento, les resultaba difícil saber cuál era la mejor manera de apoyar a las organizaciones regionales o colaborar con ellas. Otro factor que contribuyó a esa incoherencia en la eficacia fue la falta de capacidad pertinente en algunas organizaciones regionales. En algunos casos —como los de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Comunidad de África Oriental y la Liga de los Estados Árabes— el principal asociado regional o subregional clave tenía un interés fundamentalmente económico o era menos operacional o estaba menos preparado para cumplir funciones de prevención. Por último, no todos los asociados regionales o subregionales eran considerados intermediarios neutrales, como los que se necesitaban en los esfuerzos de prevención.

**Las alianzas con organizaciones de la sociedad civil han tenido un carácter más *ad hoc***

47. Aunque la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz interactúa habitualmente con organizaciones de la sociedad civil y ha aportado casi 12,9 millones de dólares del Fondo para la Consolidación de la Paz para la labor de prevención de conflictos de las organizaciones de la sociedad civil, el enfoque que ha empleado el Departamento con respecto a las organizaciones de la sociedad civil ha tenido un carácter *ad hoc* y no ha sido estratégico a nivel departamental, y ello se ha puesto de manifiesto en la interacción inconstante con las organizaciones de la sociedad civil observada en los seis estudios de casos. En Burundi y Honduras, la participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo y mediación fue suspendida o limitada, lo que redujo la posibilidad de que las mujeres participaran en ellos. En cambio, los grupos de mujeres y jóvenes fueron una parte esencial del diálogo y la mediación apoyados por el Departamento en las Islas Salomón en 2018, lo que ayudó a entender mejor las condiciones locales y, en última instancia, fortaleció el diálogo de paz. Varios de los funcionarios entrevistados señalaron que la participación de la sociedad civil era una esfera en la que cabía hacer mejoras.

**E. Las deficiencias en la integración de las divisiones regionales, los procesos de trabajo y la gestión del conocimiento han obstaculizado la consecución de los objetivos de prevención de conflictos**

**La integración con el Departamento de Operaciones de Paz era desigual, pero, en los casos en que ya se había producido, los análisis realizados fueron más sólidos**

48. Un componente primordial de la reforma del pilar de paz y seguridad fue la combinación de las divisiones regionales del antiguo Departamento de Asuntos Políticos y el antiguo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en un pilar regional compartido por el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz. Sin embargo, hay diversidad de opiniones sobre el grado en que la integración de esas divisiones obedecía a la reforma. La mayor

parte del personal del Departamento entrevistado se refirió a un grado de integración bajo o mixto, y mencionó que el nivel de integración más bajo se registraba en las divisiones de África Central y Meridional, África Oriental y África Occidental, que se correspondían con las regiones donde había un mayor número de operaciones de mantenimiento de la paz. La mayor parte del personal del Departamento encuestado informó de que la integración de la cultura institucional del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y la del Departamento de Operaciones de Paz, un indicador importante de la integración efectiva en general, solo se había producido en pequeña medida (39 %) o no se había producido en absoluto (25 %).

49. Varios factores contribuyeron a que la integración fuera desigual, entre ellos el mayor número de antiguos funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que trabajaba en algunas divisiones y la lentitud del cambio de mentalidad. Algunos de los funcionarios del Departamento entrevistados señalaron las dificultades que suponía tener dos Subsecretarios Generales y fusionar diferentes enfoques. En una época de reformas en la que se han fusionado funciones, a efectos de la integración resultaba útil que la comunicación con los directivos superiores fuera de menos a más. En 2019, se celebró una reunión general con el Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el del Departamento de Operaciones de Paz y tuvieron lugar al menos tres reuniones con los Secretarios Generales Adjuntos, los Subsecretarios Generales y los Directores, así como retiros sobre la reforma a los que asistieron los dos Secretarios Generales Adjuntos.

50. Aunque reconocieron que no todas las divisiones regionales necesitaban integrarse en la misma medida, los funcionarios de las divisiones que aún estaban en transición hacia la integración plena dieron calificaciones inferiores al efecto positivo de la reforma en la elaboración de análisis integrados. El personal entrevistado afirmó a menudo que la integración efectiva facilitaba una evaluación más holística y cohesionada de las situaciones de distintos países y creaba más conciencia de los temas transversales que influían en los conflictos. Además, la calidad de los análisis realizados en 2019 (cuestión analizada en el resultado C) en cuanto a amplitud, coherencia y profundidad fue mayor en las divisiones que tuvieron que integrarse menos que en las que tuvieron que integrarse más. La observación de las reuniones internas del personal en las divisiones en general reveló que había un buen intercambio de información entre el personal de la división.

#### **Los procesos de trabajo han generado ineficiencias**

51. Algunos procesos de trabajo relacionados con actividades fundamentales del Departamento han obstaculizado el empleo de un enfoque más racionalizado en su labor. En un examen interno realizado en 2019, se detectaron varios ejemplos de ineficiencia en los procesos de producción de documentos, entre ellos los siguientes:

- a) El mismo proceso de autorización para todos los documentos, independientemente de su prioridad;
- b) Múltiples niveles de autorización y duplicación de las funciones de examen en los distintos niveles;
- c) Normas de examen de documentos poco claras;
- d) Falta de claridad sobre en quiénes recaía la responsabilidad por los documentos.

52. Se recomendó que se definieran mejor las funciones de revisión de los documentos a lo largo del proceso de autorización y que se utilizaran vías de autorización diferentes y más cortas para los documentos más urgentes y de mayor prioridad estratégica. Se cuestionó el doble examen por parte del Secretario General Adjunto y de los Subsecretarios Generales. Algunos funcionarios del Departamento entrevistados cuestionaron la necesidad de tener niveles de examen múltiples dentro del Departamento.

53. Además, solo la mitad del personal encuestado (54 %) estaba de acuerdo en que su división procuraba ser eficiente, y varios comentaron que la falta de claridad en las funciones de gestión y la obligación de rendir cuentas o la falta de ella, la lentitud en la toma de decisiones y procesos de aprobación de viajes engorrosos reducían la eficiencia. Algunos funcionarios encuestados señalaron que no estaba claro cuál era el papel de la Oficina Ejecutiva y que, por tanto, no consideraban que apoyaba adecuadamente el trabajo sustantivo del Departamento, y que faltaban procedimientos operativos claros y coherentes para la nueva estructura integrada. Algunos directores entrevistados señalaron la posible ineficiencia que suponía asistir a dos series de reuniones de gestión semanales, del Departamento y del Departamento de Operaciones de Paz, en lugar de celebrar una única reunión conjunta.

#### **Pese a los impresionantes esfuerzos realizados, el Departamento no está aprovechando al máximo sus sistemas de gestión del conocimiento**

54. El Departamento ha establecido un marco de gestión del conocimiento sólido. Cuenta con un marco de aprendizaje y evaluación que analiza las funciones y responsabilidades en el ámbito de la gestión del conocimiento, ofrece un juego de herramientas sobre mejores prácticas, difunde las mejores prácticas sobre el terreno y apoya otros ejercicios de aprendizaje. Tres redes de puntos focales para misiones políticas especiales, planificación y políticas han proporcionado nuevas oportunidades para compartir experiencias y conocimientos, y el Departamento está trabajando con el Departamento de Operaciones de Paz en un marco conjunto de gestión del conocimiento.

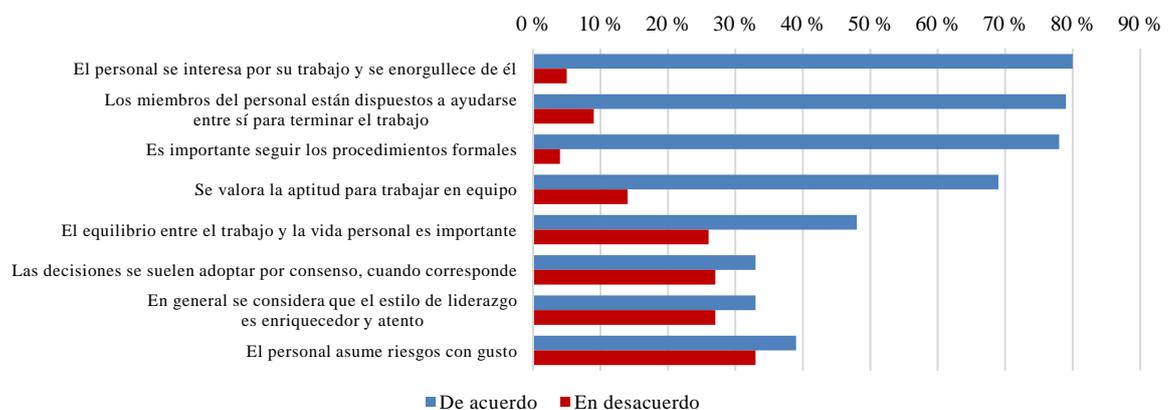
55. No obstante, el personal entrevistado y encuestado informó de que el uso de herramientas y procesos de gestión del conocimiento del Departamento, así como sus repercusiones, había sido desigual. Ello obedecía a varios factores, como la falta de conocimiento y formación del personal sobre su uso y la falta de aplicación. El personal señaló algunas deficiencias en el intercambio de conocimientos, sobre todo por ser poco sistemático o demasiado personal.

#### **La cultura institucional del Departamento ha agudizado esas deficiencias**

56. La cultura institucional del Departamento tiene elementos que facilitan y, a la vez, dificultan la consecución de sus objetivos de manera eficiente y eficaz. En la figura VII del informe de la OSSI se presentan los elementos de la cultura del Departamento mejor y peor valorados por el personal encuestado.

Figura VII

#### **El personal dio opiniones diversas sobre la cultura institucional del Departamento**



Fuente: Encuesta realizada por la OSSI al personal del Departamento.

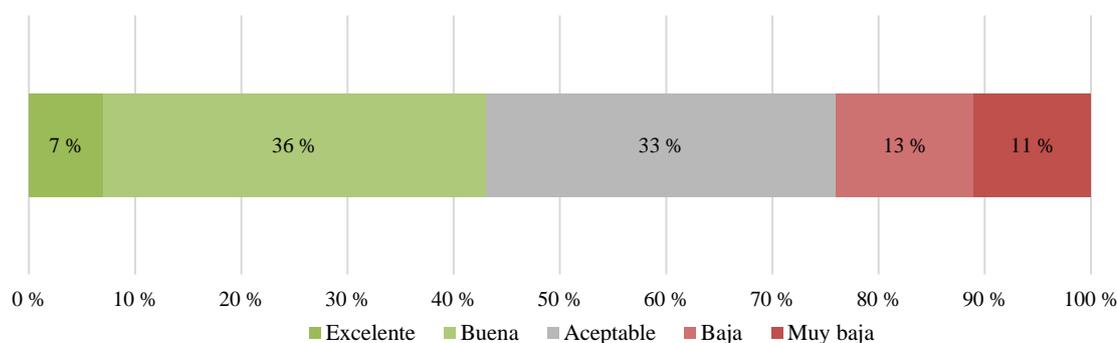
57. La cultura del Departamento es una cultura en la que el personal se enorgullece de su trabajo y cree firmemente en los valores básicos de la Organización. La percepción entre los funcionarios es que el personal es solidario, está orientado al trabajo en equipo y comprometido con él, lo que contribuye a crear un entorno de trabajo en el que el personal aúna esfuerzos, con una intención positiva, para alcanzar objetivos comunes. En todas las reuniones internas del Departamento observadas, se compartieron ideas e información de manera profesional y se expresaron opiniones diferentes que se debatieron de manera colegiada.

58. Al mismo tiempo, el Departamento tiene que lidiar con una cultura que se consideraba jerárquica, formalista y poco innovadora. Esto es digno de mención en el sentido de que la creatividad y la reflexión innovadora, al igual que el estímulo y la potenciación del personal en todos los niveles, son necesarios para desarrollar y probar nuevas soluciones para prevenir conflictos en los casos en los que faltan factores facilitadores clave y tal vez se necesite un enfoque atípico.

59. La situación de la moral en el Departamento era desigual. Menos de la mitad del personal encuestado que tenía una opinión (43 %) consideraba que la moral era excelente o buena (véase la figura VIII). Aproximadamente la mitad (49 %) dijo que la moral había disminuido después de iniciada la reforma, el 42 % indicó que se había mantenido igual y el 9 % afirmó que había mejorado. Algunos de los funcionarios entrevistados afirmaron sentirse poco valorados en su trabajo, sentimiento que se veía agravado por los cambios asociados a la reforma, la percepción de que sus perspectivas de desarrollo profesional eran limitadas y un entorno físico de trabajo difícil.

Figura VIII

#### El personal dio opiniones dispares sobre la moral del Departamento



Fuente: Encuesta realizada por la OSSI al personal del Departamento.

## V. Conclusión

60. En un mundo que a menudo se ve agobiado por la discordia, las Naciones Unidas ocupan un espacio único e inestimable como intermediario informado, imparcial y objetivo que puede anticiparse y responder a los momentos críticos en los que el riesgo de conflicto puede ser elevado. Aunque el número de conflictos armados tiende a reducirse en todo el mundo, las tensiones nuevas y reemergentes siguen poniendo en peligro los acuerdos de paz frágiles en muchas partes del mundo<sup>17</sup>.

61. En este contexto, el Departamento posee una experiencia y unos conocimientos considerables adquiridos a lo largo de decenios como el principal brazo político de la Secretaría. Ha demostrado que, en el contexto adecuado, puede desempeñar un papel importante al contribuir a la prevención eficaz de los conflictos mediante sus herramientas fundamentales de análisis, alerta temprana, mediación y asesoramiento. Sin embargo, en los últimos años su papel ha sido más incierto. El personal del Departamento se pregunta si su trabajo es utilizado por los altos cargos de la

<sup>17</sup> Puede consultarse más información en [www.prio.org/Data/Armed-Conflict/?id=348](http://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/?id=348).

Organización y de qué manera, pues reciben poca información al respecto y el Departamento corre el riesgo de ser infrautilizado.

62. La reforma del pilar de paz y seguridad iniciada en 2019 pretendía situar a las Naciones Unidas en una posición que les permitiera prestar un apoyo más holístico y sin fisuras a los países y regiones afectados por conflictos o que corrían riesgo de sufrirlos. A lo largo del espectro comprendido entre el conflicto y la paz, las soluciones que incorporan toda la gama de herramientas y mecanismos de las Naciones Unidas tienen las mayores oportunidades de éxito. Por tanto, el Departamento debe adoptar un enfoque más integrado de su labor y ser más innovador a la hora de estudiar nuevas soluciones para aquellas situaciones donde un enfoque más tradicional no haya funcionado. Con una cultura institucional que es considerada jerárquica y formalista, la tarea será especialmente difícil.

63. El Departamento debe ser consciente de la moral de su personal. Los cambios introducidos con la reforma, las limitaciones del espacio de trabajo y los nuevos procedimientos han hecho que el pasado año fuera un período de transición difícil. Estos factores hacen que sea imperativo prestar atención a reforzar la moral y aprovechar plenamente los valiosos recursos humanos del Departamento.

64. No es posible hablar con franqueza de la prevención de conflictos sin reconocer el papel fundamental que desempeñan los propios Estados Miembros, tanto en la Sede como a nivel regional y nacional. El Departamento tiene que proporcionar a los Estados Miembros evaluaciones honestas y claras de los conflictos.

## VI. Recomendaciones

65. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI formula cuatro recomendaciones importantes al Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz.

### **Recomendación 1 (resultados A, B, C y E)**

**66. El Departamento debe reforzar la mentalidad de gestión y la comunicación mediante las siguientes medidas:**

- Mejorar las prácticas de comunicación de la administración, incluso celebrando reuniones periódicas del personal de las divisiones
- Garantizar que se ofrezca retroalimentación interna sobre los análisis, y estudiar la posibilidad de usar para ello las plataformas que corresponda (por ejemplo, Microsoft Teams o SharePoint)
- Recabar de manera proactiva opiniones externas de clientes de alto nivel, incluida la Oficina Ejecutiva del Secretario General
- Responder a las cuestiones planteadas en la encuesta sobre la implicación del personal de 2019
- Reforzar la gestión del conocimiento para compartir y difundir mejor la información sobre los estudios de casos y las lecciones aprendidas en materia de prevención de conflictos

*Indicadores de progreso:* reuniones periódicas de las divisiones; suministro periódico de observaciones internas como parte del proceso de examen de los análisis; plan de acción para abordar las cuestiones planteadas en la encuesta sobre la implicación del personal

### **Recomendación 2 (resultados B, C y E)**

**67. El Departamento debe establecer un mecanismo para que el personal pueda expresar de forma anónima diferentes puntos de vista sobre los análisis políticos y alentar a que dichos análisis sean más audaces. Al establecer esos mecanismos, el**

**Departamento tal vez desee examinar y adaptar los modelos de vías para expresar disenso que se utilizan en ministerios de relaciones exteriores de diversos países.**

*Indicador de progreso:* mecanismo establecido y en funcionamiento

**Recomendación 3 (resultados B, C y E)**

**68. El Departamento debe establecer una estrategia para abordar los factores que entorpecen la prevención de conflictos. Esta estrategia podría elaborarse mediante un proceso interno en el que se consideraran nuevos enfoques para superar esos impedimentos, así como estrategias para situaciones más complejas, que servirían de base para la adopción de decisiones por el personal directivo superior.**

*Indicador de progreso:* estrategia establecida y aplicada

**Recomendación 4 (resultado D)**

**69. El Departamento debe reforzar sus alianzas externas mediante las siguientes medidas:**

- Buscar de manera proactiva un mayor número de asociados externos competentes para reforzar el trabajo de prevención de conflictos
- Formular una estrategia global de colaboración para determinar los fines, objetivos, tipos y capacidades complementarias de los asociados externos
- Aprovechar mejor las alianzas existentes en el sistema de desarrollo para mejorar la coordinación con la Oficina de Coordinación del Desarrollo, el sistema de coordinadores residentes y otros asociados para el desarrollo

*Indicadores de progreso:* aumento del número de alianzas con entidades externas; estrategia de colaboración desarrollada; plan para aumentar la coordinación con los asociados para el desarrollo

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

**Anexo\***

**Observaciones recibidas del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz**

Me remito a su memorando (OIOS-2020-00250), por el que se transmite el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz.

Le agradezco que haya iniciado un proceso de consultas y que haya incorporado en el informe la mayoría de las observaciones iniciales formuladas por mi equipo.

Le agradezco también su buena disposición a trabajar con nuestro equipo para modificar el texto sobre la prevención de conflictos que figura en el párrafo 10. Como es de su conocimiento, nuestro enfoque y nuestra comprensión de la prevención de conflictos han evolucionado con el tiempo. Consideramos que la prevención de conflictos abarca una amplia gama de actividades para prevenir el estallido, la intensificación, la continuación y el resurgimiento de conflictos. No establecemos una distinción clara entre la prevención estructural y otras formas de prevención; tampoco consideramos que el sostenimiento de la paz forma parte de una de estas dos categorías. Sin embargo, el sostenimiento de la paz también ayuda a captar la naturaleza holística de las dimensiones de la prevención de conflictos. Opinamos además que sería incorrecto indicar que la tarea de abordar las condiciones subyacentes que contribuyen a los conflictos no está comprendida necesariamente en el ámbito, el mandato y las actividades del Departamento.

Tras examinar la evaluación, nos complace informarle de que aceptaremos las recomendaciones de la OSSI expuestas en el proyecto de informe. Confiamos en que la presente evaluación y sus recomendaciones consolidarán aún más nuestra labor de prevención de conflictos. Por consiguiente, hemos elaborado un plan de acción sobre las recomendaciones en el que se destacan las medidas clave en las que tenemos previsto centrarnos en los próximos años.

---

---

\* En el presente anexo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta el texto completo de las observaciones recibidas del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz. Esta práctica se ha instituido de conformidad con la resolución [64/263](#) de la Asamblea General, atendiendo a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente. La OSSI ha introducido cambios en el párrafo 10 del informe en respuesta a las observaciones formuladas por el Departamento.