

SVENJA KORTH Y BERNARDO GARCÍA

Alerta Temprana y Medidas Preventivas: un proyecto de formación de Naciones Unidas¹

A lo largo del siglo XXI, Naciones Unidas ha apostado fuertemente por la prevención de conflictos como el eje vertebral de su actuación. Esta decisión estratégica se ve explicitada en diversas comunicaciones del Secretario General, que se han constituido en el marco de referencia para los cambios operativos que demanda esta línea de intervención. Entre los mismos, destaca el proyecto formativo sobre Alerta Temprana y Medidas Preventivas (ATMP), desarrollado y gestionado por el UN System Staff Collage (UNSSC).

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el informe *Renovando Naciones Unidas: Un Programa para la Reforma (A/51/950)*, de julio de 1997, menciona la importancia de crear una organización de Naciones Unidas “proactiva”.² Uno de sus objetivos principales en el área de paz y seguridad es contribuir a transformar la “cultura” de Naciones Unidas a más proactiva, en lugar de reactiva. En este informe sobre la reforma de la organización internacional, Kofi Annan sos-

Svenja Korth es directora del proyecto formativo sobre Alerta Temprana y Medidas Preventivas (ATMP) del UN System Staff College (UNSSC - Turín)

Bernardo García es profesor de la Universidad de Deusto, miembro del Instituto de Derechos Humanos de la misma Universidad y pertenece al equipo de formadores del proyecto sobre ATMP del UNSSC

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son formuladas por sus autores a título particular y en ningún caso en nombre de las organizaciones a las que pertenecen.

² Naciones Unidas, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary General to the General Assembly, A/51/950*, Nueva York, 14 de julio de 1997.

tiene que "las Naciones Unidas del siglo XXI deben convertirse cada vez más en un foro de medidas preventivas". Este documento dio un ímpetu significativo a la idea de poner en práctica una formación específica para el personal del sistema de Naciones Unidas, con el fin de apoyar al Secretario General a alcanzar el citado objetivo.

En lugar de establecer un órgano u oficina central para la alerta temprana dentro del sistema, el proyecto formativo Alerta Temprana y Medidas Preventivas (ATMP) es un esfuerzo para que cada oficina y agencia continúen teniendo su propio sistema de alerta temprana, con su propia recopilación de datos e información, y con sus propios procesos y procedimientos diseñados para ejecutar sus mandatos. Esto evita tanto tener que establecer nuevos presupuestos y cargos, como el surgimiento de una posible batalla burocrática por las responsabilidades. La idea central fue tratar de utilizar las experiencias así como los sistemas y mecanismos ya existentes. Al mismo tiempo, se abrió una amplia y fluida comunicación con actores externos como el mundo académico, institutos de investigación, ONG, medios periodísticos y diferentes bases de datos, con el objeto de llevar a cabo un análisis conjunto. Aunque este acercamiento preserva responsabilidades existentes, también proporciona una oportunidad para el desarrollo apropiado de un cuadro total de la alerta temprana.

En 1998, el Gobierno del Reino Unido financió una misión multisectorial para analizar las necesidades de Naciones Unidas respecto a ciertas carencias mejorables a través de la formación. El informe resultante con sus recomendaciones correspondientes fue respaldado por el Secretario General Kofi Annan. La Escuela Superior del Personal del Sistema de Naciones Unidas (UNSSC, por sus siglas en inglés)³ fue señalada como ente ejecutor mientras que el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de Naciones Unidas fue nombrado como punto focal dentro de la organización para el campo de la prevención de conflictos.

El objetivo de este proyecto, a través de los talleres de formación, es contribuir al desarrollo institucional de la ONU y de sus socios a través de la consolidación de las capacidades de su respectivo personal. La naturaleza práctica de la formación es su punto fuerte.

El diseño del proyecto y sus talleres de formación

En 1998, con el objetivo de diseñar el programa, se estableció un equipo compuesto por el UNSSC, por su experiencia en metodologías de formación; el DAP, que proporcionaba la experiencia política del trabajo en el área, sobre todo en la diplomacia preventiva; y el Conflict Analysis Development Unit (CADU) de la London School of Economics, que contribuyó con el contenido y la investigación académica más actualizada y relacionada con la prevención de conflictos y el concepto de seguridad humana.

³ El United Nations System Staff College (UNSSC) se convirtió en una entidad de la ONU en enero de 2002 como resultado de una Resolución de la Asamblea General. Tiene su sede en Turín (Italia) y su mandato es la formación del personal del sistema de la ONU.

Este equipo entrevistó a un gran número de personal de Naciones Unidas pertenecientes a distintos niveles, con el fin de que los talleres de formación cubrieran las expectativas de los encargados y profesionales que tratan sobre análisis de conflictos. Se creó un comité de gestión conformado por encargados de alto nivel que representaban a diez agencias, programas, departamentos y oficinas de la organización internacional. Durante el primer año, su función fue aprobar el contenido y la metodología del programa. Y actuó como “convocante” para la formación entre agencias de Naciones Unidas en el área de la prevención de conflictos llevada a cabo por el UNSSC.

Durante la primera mitad de 1999, en el UNSSC en Turín, el equipo de diseño organizó tres talleres piloto en los cuales participantes de diversas agencias, oficinas y departamentos de Naciones Unidas intercambiaron comentarios sobre la formación recibida. Estos talleres piloto ofrecieron la oportunidad de probar la metodología y de asegurar que su utilidad sea más práctica que académica.

El proyecto de ATMP asegura la consolidación de la capacidad institucional de la organización en materia de alerta temprana y de diseño de medidas preventivas, desarrollando talleres de formación en las diversas regiones del mundo, tanto en inglés, francés como español. El objetivo principal de los talleres es mejorar las habilidades analíticas del personal de la ONU en la prevención de conflictos. Los talleres también promueven un mayor intercambio y coordinación en y entre las diversas partes del sistema de Naciones Unidas que se ocupan de aspectos prácticos de la acción preventiva.

Los talleres reúnen a entre 30 y 40 participantes de todos los niveles con el fin de analizar conjuntamente la alerta temprana en diferentes países, y recopilar elementos para diseñar estrategias de acción preventiva.⁴

El equipo de formadores se compone, actualmente, de 36 personas de 18 nacionalidades diferentes, provenientes de Naciones Unidas, ONG y del mundo académico (universidades e instituciones de investigación) de diversos países. Puesto que los talleres se conducen de una manera muy participativa, en último término los asistentes se “apropian” de los mismos. Los formadores comparten esta sensación de “apropiación” puesto que sus contribuciones, experiencias y recomendaciones para la mejora se incluyen constantemente en el desarrollo de los mismos y en la impartición de las sesiones.

Los talleres duran cinco días y se dividen en cinco áreas principales:

- 1^a) los procesos analíticos relacionados con la alerta temprana;
- 2^a) la identificación de las etapas del ciclo de conflicto y de las causas próximas y estructurales potenciales del mismo;

⁴ Por el momento, el proyecto ha desarrollado 25 talleres subregionales, 8 talleres para el personal de las sedes, dos talleres dirigidos a los gerentes superiores de Naciones Unidas, dos acontecimientos específicos para sendos países donde participaron principalmente actores nacionales, y dos talleres que tuvieron como enfoque a participantes de organizaciones civiles y ONG. Desde 1999, el proyecto ha entrenado a 1252 participantes provenientes de 41 oficinas, departamentos, agencias y programas de Naciones Unidas. Para más información sobre los talleres y participantes ver: www.unssc.org (Early Warning & Preventive Measures).

El objetivo principal de los talleres es mejorar las habilidades analíticas del personal de la ONU en la prevención de conflictos

- 3ª) la identificación, el desarrollo y la integración de medidas preventivas y de la acción preventiva;
- 4ª) los mecanismos de la coordinación entre agencias, planificación común y los procesos de toma de decisiones para la alerta temprana;
- 5ª) los participantes construyen una matriz de medidas preventivas con recomendaciones para la acción preventiva, dirigiéndose a las causas estructurales del conflicto.

El objetivo es prevenir la escalada de la violencia. Aunque la formación en los talleres se ha mantenido en términos muy similares a los de su inicio en 1999, con el tiempo el contenido se ha actualizado con el fin de incorporar las tendencias más recientes en la prevención de conflictos.

El proyecto ha sido financiado por seis Gobiernos —Reino Unido, Canadá, Noruega, Suecia, Italia y Alemania— y por la Fundación Turner, ascendiendo su presupuesto a un total de 3.182.280 dólares. Un equipo del UNSSC administra y desarrolla los talleres, y ejecuta la formación junto con los formadores. Por el momento, el financiamiento está garantizado hasta mediados de 2003 y están en curso diversas iniciativas para la movilización de recursos adicionales que permitan la continuación del programa.

El impacto del proyecto

Los talleres de formación proporcionan, tanto a los participantes como a los formadores, la oportunidad de autorreflexionar y de aprender los deberes y papeles de sus colegas en el área de la prevención, así como de estimular el pensamiento sobre la prevención de conflictos. Estos talleres representan uno de los pocos acercamientos sistemáticos y comprensivos a la prevención de conflictos en los que se seleccionan conceptos teóricos y se aplican a casos prácticos. Los participantes, en sus evaluaciones finales, han indicado la utilidad de tal entrenamiento, destacando especialmente que la formación ha contribuido a mejorar sus habilidades específicas y fundamentales para el análisis eficaz de la alerta temprana. También señalan la utilidad de interactuar recíprocamente con sus colegas de distintas áreas.

A su vez se ha llevado a cabo una evaluación externa que ha examinado la relevancia y la efectividad del proyecto de formación ATMP; y que se ha centrado en la adquisición y el uso subsiguiente de habilidades analíticas.⁵ El informe de dicha evaluación indica que este proyecto ha fortalecido los vínculos entre diversas entidades de Naciones Unidas. También menciona que ha contribuido con pasos significativos a la consolidación de una visión e idioma común en el sistema de la ONU sobre la alerta temprana. Y que, aunque es difícil medir la mejora real de habilidades, la retroalimentación de alumnos demostró que las herramientas

⁵ Evaluación externa llevada a cabo por dos consultores del Performance Assessment Resource Centre (PARC), Reino Unido, octubre 2002 – abril 2003.

eran útiles en términos de la prevención de conflictos y también en otras áreas de trabajo.

Los resultados principales de la evaluación externa se resumen en:

- a) El diseño y la metodología de la formación son relevantes para la mayoría de los participantes; sin embargo, puede mejorar la selección de formadores y de participantes, así como la puesta al día del contenido.
- b) Las habilidades analíticas adquiridas se están utilizando en el área de la prevención de conflictos.
- c) Los talleres proporcionan una oportunidad valiosa para el establecimiento de una red entre participantes.
- d) La organización de los talleres ha sido apreciada de manera muy positiva.

También existen algunos puntos de reflexión sobre obstáculos al esfuerzo positivo e impacto logrados hasta la fecha por esta formación. Si la misma es reconocida por contribuir seriamente al objetivo del Secretario General de “convertir las Naciones Unidas cada vez más en un foro de medidas preventivas”, es importante asegurar que los asistentes ostenten un cargo dentro de la organización donde puedan utilizar las habilidades aprendidas y provocar realmente una transformación; y éste no siempre es el caso.

La mayoría de los participantes vuelven a sus oficinas con gran entusiasmo. Sin embargo, algunos no reciben el apoyo necesario por parte de su propia agencia, estructura de gerencia o supervisor inmediato para utilizar las habilidades aprendidas. Estas circunstancias, en algunos casos, ejercen mucha presión sobre el individuo. El participante se ve forzado a ser innovador y creativo en la aplicación o adaptación de lo que ha aprendido. Al mismo tiempo, los supervisores reconocen que el análisis del conflicto y las recomendaciones para la prevención elaborados por el personal que ha recibido esta formación son de calidad superior después de haber participado en ella.

En general, para examinar el impacto que ha tenido y puede tener este proyecto de formación en contribuir a alcanzar el objetivo del Secretario General, resulta fundamental comprender objetivamente la complejidad del sistema de Naciones Unidas. La variedad de agencias, departamentos y oficinas, cada una con un mandato diferente, pone a la luz algunas de las dificultades existentes en cambiar la “cultura” de la organización. Asimismo, resulta fundamental entender que el éxito de la alerta temprana y de la puesta en marcha de las medidas preventivas seleccionadas depende siempre y en gran medida de la voluntad política.

Evaluación y futuro

Tras una primera fase de este proyecto, que ha durado cinco años, se puede concluir que se ha consolidado como una muestra inmejorable del sentido, utilidad y compromiso de Naciones Unidas con el devenir de las poblaciones más vulnerables del planeta; frente a una imagen de la organización ligada en ocasiones con

Tanto los participantes como los formadores han sugerido la conveniencia de que este proyecto de formación amplíe su base e incluya a participantes de gobiernos, Estados y a actores no estatales

la burocracia excesiva, la ineficiencia e ineficacia, el proselitismo corporativista o la lentitud y pasividad. La clave principal de su éxito reside en el alto nivel de compromiso y profesionalidad demostrado tanto por organizadores como facilitadores y participantes. En cada taller, ha quedado patente la involucración plena de todos los actores en el proyecto, su confianza en la validez del mismo, su voluntad de servicio y de sentido práctico para mejorar la situación de las poblaciones más necesitadas, y todo ello desde una perspectiva de defensa y promoción de los derechos humanos. Otro pilar fundamental de esta iniciativa es el espíritu de organizarse, aprender y construir conjuntamente que distingue al grupo humano responsable de gestionarla, desarrollarla e implementarla. Por otra parte, el equipo de facilitadores ha optado por un sistema pedagógico fundamentado en el ejemplo propio para transmitir los principios y valores esenciales de esta experiencia formativa y de su aplicación práctica posterior.⁶

El impacto transformacional de este proyecto formativo en alerta temprana y medidas preventivas depende no tanto de los contenidos o de la metodología empleada en cada taller, sino de lo que el equipo de facilitadores y participantes logre compartir y recrear a nivel personal durante los cinco días que dura la experiencia. Cuanto más se acerque ésta a las destrezas, habilidades y actitudes antes mencionadas, mayor será el impacto positivo sobre el desarrollo práctico de capacidades preventivas en el seno de cada organización participante.

Tanto los participantes como los formadores han sugerido la conveniencia de que este proyecto de formación amplíe su base e incluya a participantes de gobiernos, Estados y a actores no estatales. Todos consideran que la representación creciente de gobiernos, ONG y organizaciones regionales aportará valor agregado al análisis de la alerta temprana y al desarrollo de estrategias preventivas. En casi todos los casos, las oficinas de Naciones Unidas en los diferentes países necesitarán la participación de los actores locales para poner en práctica la acción preventiva recomendada. Por lo tanto, los gobiernos y ONG son socios cruciales en el área de la prevención. También los académicos describen como fundamental el papel que el Estado y los actores no estatales juegan en la prevención estructural. El Secretario General en su informe a la Asamblea General sobre la prevención de conflictos armados (A/55/985-s/2001/574) sostiene que "la responsabilidad fundamental de la prevención de conflictos recae en los gobiernos nacionales, aunque la sociedad civil desempeña también un papel importante. La función principal de Naciones Unidas y de la comunidad internacional es prestar

⁶ Entre dichos principios se encuentran: el sentido colectivo de la labor a desarrollar y del resultado alcanzado; toda tarea a realizar tiene su valor; prestarse apoyo mutuo; creer en el proyecto y en su potencialidad transformadora; voluntad permanente de aprendizaje y escucha; creatividad e innovación; cuidar la dimensión humana e interpersonal del proceso de aprendizaje; seguimiento y adaptación permanente y flexible; transmitir entusiasmo y confianza en la metodología propuesta; visualizar, sintetizar, simplificar y acercar al terreno práctico los conceptos abstractos; estar siempre preparado y contar con un esquema organizativo perfectamente ajustado y ensamblado; facilitar, no pontificar; adaptarse culturalmente a los participantes; orientarse a la obtención clara de resultados; demostrar consistencia y compromiso personal con la esencia de lo que se transmite; y mantenerse abierto y preparado ante lo imprevisto.

apoyo a los esfuerzos nacionales en pro de la prevención de conflictos y prestar asistencia en la creación de capacidad nacional en esa esfera”.⁷

Resulta necesario ampliar los beneficiados de este programa de formación a otros actores que se unan al esfuerzo de la alerta temprana y medidas preventivas. El futuro del proyecto se basa en seleccionar actores, audiencias, participantes y organizaciones que puedan contribuir con eficacia a facilitar un mejoramiento en el ámbito de la prevención junto con el sistema de Naciones Unidas.

A través de la sucesión de talleres de este complejo y amplio proceso formativo, se aprecia con claridad la contribución singular de Naciones Unidas y de sus socios en cambiar la dinámica del enfrentamiento por el manejo constructivo del conflicto y la prevención del recurso a la violencia.

Esta formación de carácter eminentemente práctico, posibilita a los actores mencionados descubrir y reencontrar sus capacidades y potencialidades preventivas, tanto individuales como en conjunto. También permite tomar conciencia de dónde se encuentran las principales debilidades y obstáculos para desarrollar eficaz y plenamente esta función preventiva e integradora.

La experiencia compartida en este proceso formativo y las iniciativas posteriores emprendidas por algunos participantes, han demostrado con hechos concretos la potencialidad de reflexión y de acción conjunta que encierra el variopinto mundo de Naciones Unidas y de la cooperación internacional en general. Salvando prejuicios históricos e imágenes preconcebidas, el conjunto de personas con experiencias personales y profesionales tan variadas, con procedencias culturales tan diversas, con especializaciones tan distintas, que se reúne en torno a cada uno de los talleres, siempre concluye, a través de la vivencia compartida, que deben y pueden encontrarse y trabajar conjunta y complementariamente en la búsqueda de una sociedad internacional que disfrute de una convivencia pacífica en sentido positivo, justo, duradero y sostenible. Este taller no deja de ser una semilla para el florecimiento de un renovado activismo profesionalizado, con propuestas conjuntas de actuación que sean viables, pertinentes y coparticipadas.

A partir de este proyecto se ha producido una fertilización constante de iniciativas, algunas innovadoras y otras sencillamente latentes, surgidas en cada ámbito particular de trabajo o arraigo social de todas las personas pertenecientes a la ATMP. A modo de ejemplo, se han gestado, por iniciativa propia, talleres conjuntos para equipos de las diferentes agencias y oficinas de Naciones Unidas presentes en un mismo país; se han desarrollado talleres con los actores y dirigentes de un país por petición propia de éstos; se ha insertado esta propuesta en otras iniciativas formativas a nivel universitario; se han desarrollado talleres para ONG de los que, en algún caso, han surgido grupos de contacto permanentes para hacer seguimiento y abrir el diálogo sobre estas cuestiones.

Tal y como mantiene Kofi Annan, el gran reto de la cooperación internacional y del sistema de Naciones Unidas es pasar, en los próximos años, de una cultura de reacción ante el manejo violento de un conflicto, a una cultura de prevención que desemboque en unas bases sólidas para una coexistencia pacífica, justa y

⁷ *Prevención de conflictos armados*, Informe del Secretario General a la Asamblea General A/55/985-s/2001/574, Naciones Unidas, Nueva York, 2002, punto 2.

constructiva. Con ATMP, el sistema de Naciones Unidas, los diferentes actores de la cooperación internacional y la sociedad internacional en su conjunto han encontrado un punto de entrada claro y eficaz a la ardua y dilatada tarea de ir construyendo una nueva cultura organizativa y comunitaria en el manejo de los conflictos. No es, por supuesto, el único camino ni, necesariamente, el más valioso, pero resultaría un desprecio a la humanidad, especialmente a la más vulnerable, prescindir o minusvalorar su innegable y muy valiosa aportación. Por consiguiente, debe ser también tarea de todos darle continuidad, viabilidad y la más amplia difusión posible.