



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/1996/69
12 de junio de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1996
Nueva York, 24 de junio a 26 de julio de 1996
Tema 4 c) del programa provisional*

ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: EXAMEN DE
LOS INFORMES DE LAS JUNTAS EJECUTIVAS DEL PROGRAMA DE
LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO/FONDO DE POBLACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS, EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA INFANCIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Informe anual del Fondo de las Naciones Unidas para
la Infancia al Consejo Económico y Social

Resumen

Este informe se presenta con arreglo a la decisión 1995/5 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1) sobre la presentación de informes anuales al Consejo Económico y Social, en que se establece el formato y el contenido de la parte del informe anual que presenta el Director Ejecutivo del UNICEF a la Junta Ejecutiva y que constituye también el informe al Consejo Económico y Social. Contiene las siguientes secciones solicitadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 1994/33, de 28 de julio de 1994: a) una sección en la que se esbozan las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones de la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales (resoluciones de la Asamblea General 44/211, de 22 de diciembre de 1989, 47/199, de 22 de diciembre de 1992, y 50/120, de 20 de diciembre de 1995); y b) una sección sobre las actividades emprendidas y las medidas adoptadas en relación con el tema o los temas escogidos para la reunión de alto nivel de la serie de sesiones sobre las actividades operacionales. En su resolución 1995/50, de 28 de julio de 1995, el Consejo decidió que la reunión de alto nivel de 1996 sobre las actividades operacionales debía dirigir

* E/1996/100.

especialmente su atención a fortalecer la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y las instituciones de Bretton Woods, en las esferas del desarrollo social y económico, en todos los niveles, incluso sobre el terreno.

El informe también se presenta de conformidad con la resolución 1995/51 del Consejo, de 28 de julio de 1995, en que se pide a los jefes de los fondos y programas de las Naciones Unidas que informen al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1996, por conducto de sus juntas ejecutivas, de las medidas que hayan adoptado con objeto de seguir perfeccionando y aplicando eficazmente los procedimientos para las actividades de supervisión y evaluación, el fortalecimiento de la capacidad nacional, el aumento de la participación nacional en el proceso de evaluación y la promoción de una mayor colaboración en la evaluación y el mejoramiento de la eficacia de los servicios administrativos en función de su costo.

Por último, el informe se presenta en cumplimiento de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 | 5 |
| I. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL 44/211, 47/199 Y 50/120 | 2 - 27 | 5 |
| A. Introducción | 2 - 4 | 5 |
| B. Coordinación | 5 - 12 | 6 |
| C. Cuestiones relativas a los programas | 13 - 19 | 8 |
| D. Asuntos relativos a la gestión, el personal y las finanzas | 20 - 27 | 11 |
| II. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LA RESOLUCIÓN 1995/50 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: COLABORACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS | 28 - 41 | 13 |
| A. Introducción | 28 - 30 | 13 |
| B. Colaboración en cuestiones de políticas | 31 - 34 | 14 |
| C. Colaboración en actividades operacionales a nivel de país | 35 - 41 | 15 |
| III. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LA RESOLUCIÓN 1995/51 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL | 42 - 51 | 17 |
| A. Introducción | 42 | 17 |
| B. Supervisión y evaluación | 43 - 46 | 17 |
| C. Fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión y coordinación de la asistencia internacional | 47 | 19 |
| D. Intensificación de la participación nacional en la evaluación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas | 48 | 19 |
| E. Promoción de una mayor colaboración en materia de evaluación | 49 - 50 | 19 |
| F. Posibilidades de mejoramiento de la eficacia de los servicios administrativos en función de los costos | 51 | 20 |

ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| IV. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LA RESOLUCIÓN 1995/56 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: | | |
| ACTIVIDADES DE CARÁCTER HUMANITARIO | 52 - 66 | 20 |
| A. Introducción | 52 - 53 | 20 |
| B. Papel y funciones operacionales en casos de asistencia humanitaria | 54 - 55 | 21 |
| C. Capacidad de respuesta | 56 - 59 | 22 |
| D. Recursos: movilización y asignación | 60 - 61 | 23 |
| E. Coordinación | 62 - 64 | 23 |
| F. Evaluación y capacitación | 65 - 66 | 24 |

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se ha adoptado el formato común convenido por las secretarías del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En el informe, que debe examinarse conjuntamente con los informes presentados al Consejo por los demás fondos y programas y con las secciones pertinentes del informe anual del Secretario General al Consejo Económico y Social, se toman en consideración las observaciones formuladas por las delegaciones que se refirieron a la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Económico y Social en el primer período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva de 1996.

I. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL 44/211, 47/199 Y 50/120

A. Introducción

2. En 1995, el UNICEF siguió adoptando las medidas dispuestas en la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo que la Asamblea General había realizado y que culminaron más recientemente en la resolución 50/120 de la Asamblea, de 20 de diciembre de 1995. A ese respecto, la Directora Ejecutiva considera que la revisión trienal representa un proceso continuo para orientar de forma clara y coherente la ejecución de las actividades durante un período de varios años, lo que facilita el aprovechamiento de los progresos alcanzados en años anteriores y la presentación de informes consolidados sobre la aplicación de la serie de resoluciones conexas y sucesivas.

3. Mediante la aplicación de las resoluciones relativas a las actividades operacionales el UNICEF ha reforzado su colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas, tanto bilateral como colectivamente, sobre todo por conducto del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) y el Comité Administrativo de Coordinación (CAC). En 1996 se celebró una reunión de un grupo especial de trabajo de los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas con el propósito de determinar la división de la responsabilidad en materia de adopción de medidas y vigilancia de cada una de las disposiciones de la resolución 50/120 de la Asamblea General y asignarla, según el caso, a los distintos fondos y programas, la Secretaría de las Naciones Unidas, el Grupo Consultivo Mixto de Políticas, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones y el CAC. Asimismo, en otra serie de reuniones especiales, el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible (DCPDS), el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA crearon un mecanismo para el intercambio permanente de información, la colaboración en materia de presentación de informes, inclusive la elaboración de formatos comunes y de bases de datos coherentes, y la armonización de los procedimientos y el calendario de la Junta Ejecutiva.

4. La Directora Ejecutiva envió una directriz a todas las oficinas exteriores y dependencias de la sede, que tenía por objeto ponerlas al día sobre la marcha

de la revisión trienal de la política, incluidas las disposiciones de la resolución 50/120 de la Asamblea General, y proporcionar orientación práctica para actividades futuras, entre otras cosas, sobre objetivos y estrategias a nivel de los países, el enfoque de programación, la supervisión y evaluación, el sistema de coordinadores residentes, locales comunes, la armonización, la colaboración con las instituciones de Bretton Woods, las operaciones de emergencia y la presentación de informes. Ese documento pertenece a la serie que la Directora Ejecutiva prepara ahora semestralmente para informar al personal que trabaja sobre el terreno sobre los acontecimientos recientes relacionados con la reforma de las Naciones Unidas, las actividades operacionales y la coordinación de las medidas complementarias de las conferencias internacionales.

B. Coordinación

Sistema de coordinadores residentes

5. El sistema de coordinadores residentes se ha convertido en un elemento importante del proceso de formulación de estrategias y preparación de programas por países y exámenes de mitad de período, pues el UNICEF, con arreglo a la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), está promoviendo la participación de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de evitar la duplicación y fortalecer el apoyo mutuo. El sistema de coordinadores residentes ha contribuido en alguna medida a la formulación de los 40 programas ordinarios de cooperación por países, a los que se está dando forma definitiva para su aprobación en 1995-1996, aunque la calidad de la participación es variada. El sistema de coordinadores residentes también ha facilitado la coordinación por los gobiernos de la colaboración entre el UNICEF y las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades en los países - el PNUD, el FNUAP, el PMA, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

6. El UNICEF, conjuntamente con otros miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, se ha comprometido a ampliar la lista de especialistas en desarrollo calificados a quienes podría nombrarse coordinadores residentes o representantes, y a aumentar la transparencia en el proceso de selección, según lo convenido por el Grupo Consultivo en febrero de 1994, así como a ayudar al PNUD a definir los requisitos que convendrían al coordinador residente al llenarse las vacantes de los distintos países. En diciembre de 1995, todos los representantes del UNICEF recibieron un documento que contenía la exposición sobre el papel y funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, que el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones había preparado y el CAC había hecho suyo, por el que se actualizaba la información que figuraba en una exposición anterior de 1989. En el programa de la reunión de marzo de 1996 del Comité Consultivo figura el tema relativo al papel y funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, inclusive el examen de las cuestiones planteadas en la resolución 50/120 de la Asamblea General.

7. En noviembre de 1995, nueve de los coordinadores residentes, cuyo número ascendía a más de 100, provenían de la lista de candidatos distintos de los del PNUD. Se había nombrado a dos de los siete candidatos propuestos por el UNICEF.

De los nueve coordinadores residentes nombrados, los siete restantes provenían del FNUAP, el PMA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Naciones Unidas. Además, uno de los candidatos del UNICEF había quedado de finalista para un puesto de coordinador residente. La Directora Ejecutiva sigue decidida a aumentar el total de nombramientos como coordinadores residentes de funcionarios calificados del UNICEF y fomenta activamente la presentación de un mayor número de solicitudes de candidatos internos. Con ese fin, el UNICEF está examinando la adopción de diversas medidas: ajustar el ciclo de nombramientos de representantes del UNICEF a fin de armonizarlo con el del PNUD, fomentar que los nombramientos de coordinadores residentes sean parte permanente del proceso de promoción de las perspectivas de carrera en el UNICEF, centrar las candidaturas en los países donde los programas de servicios sociales básicos tengan gran prioridad y enviar a un mayor número de funcionarios del UNICEF a los cursos avanzados que patrocinan el PNUD y el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones para coordinadores residentes con experiencia, en el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de la Organización Internacional del Trabajo, en Turín (Italia).

8. En el marco del sistema de coordinadores residentes y en relación con la coordinación general de los gobiernos anfitriones, el UNICEF sigue promoviendo la utilización de Comités organizados a nivel de oficina exterior y grupos temáticos para orientar la coordinación de las actividades operacionales. Los comités suelen funcionar bien cuando están bajo la dirección de un representante de la organización que resulte más apropiada en relación con temas específicos desde el punto de vista técnico y operacional y que cuente con la confianza de los gobiernos.

9. El UNICEF considera que en términos generales el sistema de coordinadores residentes funciona satisfactoriamente y de conformidad con lo dispuesto en la resolución 50/120 de la Asamblea General. Invariablemente, las controversias que surgen sobre el terreno se deben a diferencias de personalidad más que a problemas estructurales. Los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas han creado actualmente mecanismos de carácter más oficial para resolver los pocos casos que no se solucionan a nivel del país. La capacitación en el Centro de Turín de más de 70 equipos de coordinación por países y el perfeccionamiento ulterior en los países han dado un importante impulso al aumento de la colaboración dentro del sistema de coordinadores residentes.

Medidas complementarias de las conferencias internacionales

10. La adopción de medidas complementarias de las conferencias internacionales ofrece al sistema de las Naciones Unidas por primera vez, la oportunidad, de contar con una colaboración a nivel de todo el sistema para formular programas nuevos importantes basados en valores, objetivos y estrategias compartidos y destaca el papel central de la coordinación desde el inicio del proceso. En 1995, el UNICEF participó activamente tanto en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer como en las propias conferencias. Esas dos conferencias recientes reafirmaron los objetivos y estrategias de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y concedieron prioridad a la prestación de servicios sociales básicos, inclusive al compromiso respecto del objetivo 20/20 para la asignación de recursos presupuestarios y de asistencia, en los países interesados.

11. El UNICEF participa activamente en los siguientes cuatro grupos de tareas entre organismos establecidos por el CAC con el propósito de coordinar las medidas adoptadas a nivel de todo el sistema para prestar asistencia a los países al aplicar los resultados de las conferencias en políticas y programas nacionales concretos: servicios sociales básicos para todos, entorno favorable al desarrollo social, empleo y sustento sostenible para todos y adelanto de la mujer. EL UNICEF aporta un criterio multisectorial interdisciplinario a las medidas complementarias y ha promovido activamente el concepto de objetivos definidos claramente y la formulación de planes de acción nacionales para establecer metas a nivel nacional. La experiencia de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia ha demostrado que un elemento clave para la eficacia de las actividades complementarias de las conferencias internacionales, es que se encarguen de su ejecución entidades nacionales y subnacionales y se establezcan claramente objetivos numéricos.

Coordinación en los planos regional y subregional

12. En el plano regional, el UNICEF sigue promoviendo el intercambio de información, la celebración de seminarios y programas de capacitación y la transferencia de la experiencia adquirida, y mantiene una estrecha relación de trabajo con las organizaciones regionales pertinentes, pero el enfoque de programas por países ha significado que se conceda prioridad a las actividades en los países. La coordinación en los planos regional y subregional es especialmente difícil puesto que cada uno de los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas tiene una estructura de organización diferente y una forma distinta de hacer frente a los problemas regionales. No obstante, como lo ha demostrado el Programa en pro de la niña de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, cuando en los planos regional y subregional realizan actividades organizaciones intergubernamentales claramente definidas, los miembros del Grupo Consultivo pueden obtener resultados satisfactorios. Los foros intergubernamentales regionales ofrecen posibilidades para promover y apoyar con mayor eficacia las cuestiones clave del desarrollo social, inclusive la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

C. Cuestiones relativas a los programas

Nota sobre la estrategia del país

13. De conformidad con las directrices establecidas por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones en mayo de 1993, el UNICEF ha apoyado a los gobiernos en la preparación de la nota sobre la estrategia del país. En febrero de 1996, había 9 notas terminadas y aprobadas por el gobierno, 8 notas en la etapa final de borrador, 7 notas en borrador preliminar y 19 notas que se preverá terminar en un futuro cercano. Con los 43 países más que se encontraban en la etapa inicial del proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país, el total de países que participaban en el proceso activamente era de 86. Seis países no tienen la intención de preparar una nota sobre la estrategia y 39 países aún no han adoptado una decisión definitiva al respecto.

14. El personal sobre el terreno del UNICEF ha recibido orientación oficial en que se destacaba la importancia que concede la Directora Ejecutiva al proceso de

preparación de notas sobre la estrategia del país y ha participado en seminarios de capacitación celebrados en el Centro de Turín. Se ha dedicado una parte importante de tiempo y capacidad analítica del personal a apoyar a los gobiernos y los coordinadores residentes. El UNICEF ha observado que, en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el niño que figuran en la nota sobre la estrategia del país, los gobiernos a menudo recurren al programa nacional de acción para el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. En muchos países que han iniciado el proceso de preparación de la nota sobre la estrategia del país, la capacidad de participar en actividades generales dirigidas por el gobierno ha enriquecido la colaboración con el Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Las actividades complementarias de las conferencias internacionales pueden ayudar en la preparación de la nota sobre la estrategia del país. Por otra parte, el UNICEF sigue prestando apoyo a los planes y prioridades nacionales de los países que deciden no preparar nota sobre la estrategia del país.

Armonización: ciclos programáticos, procedimientos de programación y reglamentos

15. La armonización de los ciclos programáticos ha tenido un éxito notable. En octubre de 1995, los jefes ejecutivos de las organizaciones pertinentes del Grupo Consultivo Mixto de Políticas - el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA - enviaron una carta común de reafirmación a los representantes en todos los países que habían alcanzado la armonización total de los ciclos programáticos o que tenían previsto hacerlo para 1999. Se envió una carta distinta, en la que se pedía que se adoptaran medidas de armonización, a las oficinas exteriores en los países que no se hubieran ocupado de dicha cuestión. Para entonces, 27 países habían armonizado sus programas, 45 países calculaban alcanzar la armonización para 1999, 24 países tenían posibilidades de lograr la armonización y 8 países eran casos especiales donde la armonización resultaba poco probable. En diciembre de 1995, los jefes ejecutivos de las organizaciones miembros del Grupo Consultivo, en una carta común a los representantes locales, se refirieron a la necesidad de apoyar las gestiones por aumentar la colaboración a nivel programático y pidieron que se estableciera un sistema de evaluación común para los países. Con el propósito de contar con un criterio que se aplique para 1997, la evaluación común debe proporcionar un método eficaz en relación con el costo y eficiente para establecer un sistema común de datos, evaluación e interpretación de tendencias para las Naciones Unidas, como medida imprescindible para la armonización ulterior de procedimientos y procesos de programación más amplios y la futura adopción de medidas por conducto de los distintos programas de los países. El análisis de situación del UNICEF, establecido en el contexto general del sistema de evaluación común por países, seguirá proporcionando la información fundamental para orientar los servicios sociales básicos.

Enfoque de programación

16. Hace unos 20 años que el UNICEF aplica un enfoque de programación por países y se mantiene a la vanguardia en esa esfera. Al desarrollar otros miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas enfoques programáticos acordes con sus mandatos respectivos, se ha producido un fructífero intercambio de opiniones en la sede entre el UNICEF y el PMA, así como entre el UNICEF y el PNUD. En varios países, también se han iniciado localmente conversaciones

entre el UNICEF y otros miembros del Grupo Consultivo. Tales intercambios resultan particularmente productivos cuando se producen a raíz de alguna gestión del gobierno en la que éste y los organismos utilizan una evaluación común de la situación del país y cuando el propio gobierno adopta un enfoque programático. No obstante, es probable que el nivel de adopción del enfoque programático revele en qué medida todos los miembros del Grupo Consultivo cuentan con sus propios enfoques de programación plenamente formulados y las oficinas exteriores disponen de suficiente orientación y directrices para colaborar entre sí y con las autoridades gubernamentales. Los miembros del Grupo Consultivo seguirán intercambiando informaciones sobre la capacitación en materia de la aplicación del enfoque programático.

Directrices comunes a nivel de las oficinas exteriores para la contratación, la capacitación y la remuneración de los funcionarios de proyectos de contratación nacional

17. El UNICEF apoya plenamente la utilización de expertos de contratación nacional en la elaboración y la ejecución de los programas por países. Actualmente, el UNICEF emplea a más de 1.000 funcionarios del cuadro orgánico de contratación nacional, que representan aproximadamente el 40% del total de funcionarios del cuadro orgánico. Además, el UNICEF apoya activamente la utilización de tecnologías locales y las introduce en otros países, según sea apropiado. Aproximadamente el 50% de los expertos empleados por el UNICEF como consultores son nacionales de los países en los que trabajan. Las escalas de remuneración y las monedas de pago para los consultores nacionales se armonizan con las utilizadas para el personal de contratación nacional. El Grupo Consultivo Mixto de Políticas ha preparado un informe en el que se establecen los elementos de una política común de pagos para el personal gubernamental. Los jefes ejecutivos transmitirán próximamente una carta conjunta sobre este asunto a los representantes locales.

Ejecución nacional y fortalecimiento de la capacidad nacional

18. La ejecución nacional, mediante la colaboración con el gobierno y otras instituciones nacionales, ha sido desde hace mucho tiempo la piedra angular de los programas del UNICEF y ha permitido asegurar la sustentabilidad y el retiro gradual y oportuno de la participación del UNICEF. Esta estrategia de ejecución de los programas ha tenido mucho éxito aun en las situaciones más difíciles.

División del trabajo convenida

19. Los programas del UNICEF se elaboran y se ejecutan con arreglo a su mandato, tal como se define en el planteamiento de la misión del UNICEF y en las decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. Ellos forman parte de los programas por países aprobados por la Junta Ejecutiva y están sujetos a la coordinación general por los gobiernos receptores y a los exámenes conjuntos de los programas realizados en el marco del sistema de coordinadores residentes. Este sistema de mandatos y actividades de examen y supervisión prevé la complementariedad de las funciones y permite evitar la duplicación de esfuerzos entre los fondos y los programas, al tiempo que responde a las circunstancias únicas de cada país.

D. Asuntos relativos a la gestión, el personal y las finanzas

Sistemas de auditoría de la gestión y rendición de cuentas sobre la ayuda

20. Las reuniones anuales de los representantes de los servicios de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones multilaterales ofrecen una buena oportunidad para el intercambio de opiniones. No obstante, el UNICEF considera necesario simplificar aún más el mecanismo destinado a asegurar una orientación definida hacia las cuestiones de interés común que requieren la adopción de medidas concertadas.

21. El Grupo de Trabajo sobre Servicios de Auditoría Interna del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, tras haber concluido su labor y haber comprobado la puesta en práctica de sus recomendaciones, ha quedado disuelto; no obstante, sigue intercambiando opiniones sobre cuestiones de interés común y estableciendo redes de colaboración centradas en cuestiones particularmente delicadas, según las necesidades. Actualmente, los asociados del Grupo Consultivo Mixto de Políticas están llevando a cabo actividades de capacitación para auditores en forma armonizada y conjunta. El PNUD y el UNICEF han aprobado directrices comunes para la auditoría de los programas y el formato de los informes anuales. Si bien las prácticas de auditoría interna se mantienen en alguna medida separadas, los asociados del Grupo Consultivo se están esforzando por armonizar aún más sus criterios, y en esta tarea el UNICEF cumple una activa función rectora en lo que respecta a la auditoría de la gestión. Todos los asociados del Grupo Consultivo han adoptado las normas establecidas por el Instituto de Auditores Internos. El UNICEF ha utilizado los servicios de contratistas en la realización de auditorías internas y está evaluando esa experiencia con miras a repetirla. Además, el PNUD, el UNICEF y otros programas están examinando varias medidas innovadoras para su posible aplicación: auditorías conjuntas de la gestión en esferas de interés común, la presentación conjunta de informes y la elaboración de bases comunes de datos sobre los resultados de las auditorías.

22. Con la finalidad de evitar recargar sus propias funciones de auditoría, el UNICEF y otros organismos de las Naciones Unidas, junto con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, se están centrando cada vez más en la armonización de los procedimientos destinados a fortalecer la capacidad de los gobiernos para cumplir con eficacia sus funciones y responsabilidades en materia de auditoría.

Capacitación

23. El UNICEF está ofreciendo capacitación en materia de formación de equipos y relaciones personales, orientándola principalmente a los jefes de oficinas y otros funcionarios directivos del UNICEF. La capacidad en materia de formación de equipos y relaciones personales se tomará en cuenta en un nuevo sistema de evaluación basado en la competencia del personal directivo y otras categorías de personal en el UNICEF. En la estrategia del UNICEF se tendrán en cuenta los trabajos en materia de definición de la competencia que realizan otros organismos, incluidos el PNUD, el ACNUR y el Banco Mundial. En lo que respecta al personal directivo, la capacidad que habrá de evaluarse incluirá la competencia en materia de coordinación entre organismos.

24. Se ofrece capacitación al personal de contratación nacional, tanto del cuadro orgánico como de apoyo, de conformidad con los planes elaborados en las oficinas exteriores. El personal de contratación nacional también participa en actividades de capacitación a nivel regional o mundial y puede obtener licencias de estudios y participar en otras actividades de capacitación externa. Los funcionarios nacionales de contraparte, ya sea de entidades gubernamentales o de otras instituciones, suelen participar en actividades de capacitación junto con sus colegas del UNICEF.

Equilibrio de género en los nombramientos

25. En 1994, el UNICEF alcanzó su meta del 40% de mujeres en los puestos internacionales del cuadro orgánico y superó esa meta en cuanto a los puestos nacionales del cuadro orgánico. El UNICEF sigue esforzándose por alcanzar el objetivo de la equidad entre los sexos antes del año 2000, aunque la disminución prevista de las tasas de jubilación y de contratación externa podría retrasar la consecución de ese objetivo.

Descentralización

26. El UNICEF, que tiene programas en 144 países y más del 85% de su personal en las oficinas exteriores, ya es una organización ampliamente descentralizada en lo que respecta a su ubicación. Hace mucho tiempo que se ha delegado en el representante en el país sobre el terreno la autoridad sobre el ciclo de programación. En el marco del programa de perfeccionamiento de la capacidad de gestión se están estudiando los modos de lograr que se descentralicen aún más las funciones y que las oficinas exteriores asuman más responsabilidades mediante la delegación de nuevas atribuciones operacionales y financieras. El Director Ejecutivo prevé que esta medida aumente la eficacia y la eficiencia de las oficinas exteriores del UNICEF en materia de ejecución y supervisión de programas.

Locales y servicios administrativos comunes

27. Actualmente, existen locales comunes de dos o más asociados del Grupo Consultivo Mixto de Políticas en 52 países, y el UNICEF participa en 27 de ellos. Antes de fines de 1997 se establecerán locales comunes en no menos de 68 países, y el UNICEF participará en no menos de 43 de ellos. Si bien el Subgrupo de Locales y Servicios Comunes del Grupo Consultivo ha realizado una labor considerable en materia de análisis de la viabilidad de los locales comunes y supervisión de su plantilla actual, el Grupo Consultivo acaba de aprobar el establecimiento de una dependencia de locales comunes del sistema de las Naciones Unidas. Ello asegurará un programa de proyección y construcción de instalaciones más ordenado, aumentará los conocimientos prácticos y la eficiencia necesarios para realizar esta tarea, permitirá un análisis más riguroso de todos los costos y beneficios pertinentes, establecerá un proceso en el que se haga más énfasis en las consultas, y aumentará la eficacia en materia de organización. El UNICEF sigue esforzándose por aumentar al máximo el número de locales comunes dentro del marco de un proceso global en el que se tienen debidamente en cuenta la eficacia en función de los costos, el prorrateo equitativo de todos los gastos conexos y el mantenimiento de la identidad institucional, que se necesitan para promover y ejecutar los programas por países con garantías de éxito.

II. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LA RESOLUCIÓN 1995/50
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: COLABORACIÓN CON LAS
INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

A. Introducción

28. El UNICEF ha mantenido una larga e intensa relación con las instituciones de Bretton Woods, especialmente con el Banco Mundial, que se ha centrado en el diálogo sobre políticas, la colaboración en la formulación y ejecución de programas, la financiación de proyectos, servicios de suministro, la participación en reuniones de grupos consultivos y la colaboración en grupos de trabajo técnicos. El UNICEF y el Banco han colaborado cada vez más estrechamente en los últimos años y hay buenas perspectivas de una cooperación aún más estrecha en el futuro. De ahí que el UNICEF continúe examinando sus políticas y procedimientos de colaboración con el Banco Mundial partiendo de la necesidad de mantener una asociación caracterizada por los intereses comunes y el diálogo permanente, con objeto de mejorar la coordinación a nivel de todo el sistema, de movilizar un mayor apoyo internacional y nacional a las actividades que realizan los países en relación con las metas fijadas en la Cumbre Mundial para el niño y la mujer y movilizar recursos suficientes para alcanzar las metas sociales básicas fijadas para el año 2000 y más adelante, inclusive en el marco del objetivo 20/20. El UNICEF reconoce el papel decisivo del Banco como influencia importantísima en la formulación de políticas por parte de los gobiernos cuando se trata de financiación multilateral y movilización general de recursos para servicios sociales básicos, atención primaria de la salud, educación básica, nutrición y abastecimiento de agua y saneamiento, así como de otras esferas prioritarias, como África y la reducción de la pobreza.

29. La colaboración del UNICEF con el Banco Mundial se produce en el contexto del fortalecimiento general de la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. A este respecto, un grupo de trabajo formado por miembros del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el FNUAP, el UNICEF, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas y el DCPDS, bajo la presidencia del Administrador Asociado del PNUD, examinó los mecanismos vigentes de cooperación con las instituciones de Bretton Woods, delimitó las necesidades de cooperación para el desarrollo que podían atenderse mediante una mayor colaboración, así como las posibles dificultades y obstáculos y elaboró recomendaciones para fortalecer la cooperación.

30. El grupo de trabajo llegó a la conclusión de que había esferas y actividades en las que existía cooperación y que su labor en el futuro debía centrarse en las esferas y cuestiones prioritarias que afectarían al mayor número de entidades de las Naciones Unidas. Esas esferas eran las siguientes:

- a) cooperación en los países en los que era necesaria una importante labor de reconstrucción o rehabilitación,
- b) intercambio de información y datos para el análisis de políticas,
- c) intercambio de información sobre la investigación prevista en materia de políticas,
- d) fortalecimiento de la cooperación a nivel de país y de la coordinación de políticas,
- e) mejora de la colaboración e intercambio de información en relación con las notas sobre la estrategia de los países, el sistema de evaluación común de los países y los documentos sobre la asistencia a los países y
- f) presentación de informes a los órganos

intergubernamentales correspondientes de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods.

B. Colaboración en cuestiones de políticas

31. Desde hace tiempo el UNICEF mantiene con el Banco Mundial un diálogo permanente sobre cuestiones globales de políticas de desarrollo, así como sobre cuestiones de políticas sectoriales. Hay acuerdo en términos generales sobre las cuestiones fundamentales, tales como fortalecimiento de la actividad para satisfacer las necesidades humanas en los procesos de ajuste, la necesidad de prestar mayor atención al alivio de la pobreza y la colaboración eficaz en materia de estadísticas y vigilancia. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional han aceptado ya que la protección de las personas más vulnerables y la preocupación por la pobreza deben formar parte importante de las políticas de ajuste. El Banco Mundial se ha unido a la UNCTAD, el PNUD, el FNUAP y el UNICEF para llegar a un entendimiento común del objetivo 20/20. En noviembre de 1995, la Directora Ejecutiva del UNICEF fue una de siete jefes de programa u organismo que se reunieron con el Sr. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, para celebrar en Washington, D.C. (Estados Unidos de América), un debate de alto nivel sobre la colaboración futura entre el sistema de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

32. Hay varias cuestiones que vale la pena seguir examinando, comprendido el equilibrio y la complementariedad entre el criterio económico de la prestación de servicios sociales básicos basado en la demanda y el que atiende a los derechos y la equidad, los mecanismos de recuperación de costos para la prestación de servicios sociales básicos, el papel de la condicionalidad del Banco Mundial en los programas de ajuste estructural y la habilitación de la comunidad. Es muy importante que ambas instituciones mantengan su autonomía y la integridad de sus respectivos criterios y que actúen bajo la coordinación general y la autoridad de los gobiernos de los países donde se ejecutan los programas. El UNICEF seguirá siendo un colaborador fundamental en las cuestiones que se refieran a la supervivencia, protección y desarrollo del niño.

33. A nivel sectorial, hay en marcha muchas actividades conjuntas entre el Banco Mundial y el UNICEF. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia), en marzo de 1990 y copatrocinada por el UNICEF, el Banco Mundial, el PNUD y la UNESCO, aprobó recomendaciones para la rápida expansión de la educación básica y la alfabetización, con medidas complementarias de las que se encargaría el Foro interinstitucional sobre la educación para todos. El Comité Directivo sobre abastecimiento de agua y saneamiento ambiental se reúne anualmente para promover la coordinación de políticas y prioridades con el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el sector, principalmente el PNUD, el UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la OMS. Se tienen previstas reuniones periódicas del grupo de trabajo del PNUD, el UNICEF y el Banco Mundial sobre la vigilancia de la pobreza, que tendrán por objeto crear un centro de intercambio de información acerca de la vigilancia y análisis de la pobreza en distintos países, consolidar el vínculo entre la reunión de datos para estudios y su utilización por los encargados de la formulación de políticas, y desarrollar instrumentos de estudio para su experimentación sobre el terreno. El Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, en el que

participan el UNICEF, el PNUD, el FNUAP, la UNESCO, la OMS y el Banco Mundial, proporciona un modelo de cooperación multilateral en una cuestión decisiva en lo social y lo sanitario. El Banco ha facilitado una ayuda especialmente importante a la Iniciativa de Bamako, que cuenta con el apoyo del UNICEF y la OMS, y junto con el UNICEF y otros organismos, es miembro activo del Grupo de Tareas sobre la supervivencia y el desarrollo del niño, creado en 1984. El Banco Mundial, el UNICEF y otros organismos y programas de las Naciones Unidas se han unido para desarrollar y promover la Iniciativa especial para África del sistema de las Naciones Unidas, con la que el Banco Mundial se ha comprometido de manera clara, firme y bien definida. Dado que alrededor del 85% de los recursos necesarios para la Iniciativa se sitúan en esferas que corresponden al mandato del UNICEF, es decir, atención básica de la salud, educación primaria, abastecimiento de agua y saneamiento, hay en principio un gran potencial para desplegar actividades sustantivas conjuntas.

34. Aunque no existe un acuerdo global único en el que se encuadre la colaboración operacional, el Banco Mundial y el UNICEF han firmado por lo menos cuatro notas recordatorias o memorandos de entendimiento bilaterales para colaborar en materia de educación y salud en África. Además, el UNICEF y el Banco Mundial han enviado diversas cartas conjuntas a los representantes sobre el terreno en África y América Latina. La última ocasión fue en junio de 1995, cuando se remitió a los representantes africanos una carta sobre la colaboración en materia de políticas y la colaboración a nivel de país. El UNICEF participa continuamente en las reuniones del Grupo consultivo del Banco Mundial, ya sea como parte de las delegaciones que dirige el PNUD o a título propio cuando tiene una contribución sustantiva que aportar, o cuando se trata de reuniones del sector social.

C. Colaboración en actividades operacionales a nivel de país

35. Existe un alto grado de complementariedad entre el Banco Mundial y el UNICEF por lo que se refiere a las operaciones sobre el terreno. El Banco es fuente de análisis económico profesional y moviliza importantes recursos, mientras que el UNICEF contribuye con una experiencia amplia a nivel de país, su capacidad para el fomento y la formación de asociaciones y una experiencia demostrada en actividades sobre el terreno y en programas de bajo costo. La eficacia de la colaboración a nivel de país ha aumentado en los últimos años y existen en la actualidad diversas modalidades de colaboración en los países en asociación con la contraparte gubernamental, por ejemplo: misiones conjuntas, selección o ejecución de programas en colaboración, empleo de los fondos del Banco para apoyar los programas del UNICEF, servicios de compras del UNICEF para proyectos financiados por el Banco y empleo de los fondos del Banco para programas de emergencia y reconstrucción después de situaciones de emergencia.

36. En Zambia, el Banco Mundial y el UNICEF colaboran con la OMS y otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales en apoyo del programa global gubernamental de reforma del cuidado de la salud y la movilización de apoyo de los donantes bilaterales. En Malí, el Banco Mundial y el UNICEF colaboran con el Fondo Europeo de Desarrollo, el Kreditanstalt für Wiederaufbau (un banco alemán) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el mejoramiento de la planificación sanitaria a nivel de distrito como parte de un programa integrado de salud, población y

abastecimiento de agua. Gracias a esta actividad ha surgido una red dinámica de sistemas de salud comunitarios en todo el país y se está cultivando el sentido de responsabilidad comunitaria en la solución de los problemas de salud comunes.

37. Está previsto que en abril de 1996 se reúnan en Abidján (Côte d'Ivoire) representantes del UNICEF y el Banco Mundial de más de 10 países africanos, junto con personal de apoyo técnico para promover metas comunes en África mediante las actividades siguientes: a) delimitar y aclarar las perspectivas técnicas y normativas en materia de salud y educación, b) fortalecer los vínculos entre las estrategias de ejecución del UNICEF y el Banco Mundial a partir de las ventajas comparadas y c) aumentar la comprensión mutua de los procedimientos y procesos operacionales del UNICEF y del Banco Mundial. El UNICEF y el Banco Mundial han colaborado en fondos de inversión social en Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Honduras y el Perú, así como en servicios urbanos básicos en Guatemala. Las lecciones extraídas se aplican ahora a programas análogos del Banco Mundial en otros países.

38. El UNICEF se ha servido de las contribuciones gubernamentales del Banco Mundial para apoyar la ejecución de actividades específicas en programas aprobados de los países. En total, los gobiernos de más de 10 países han hecho uso de más de 60 millones de dólares en fondos del Banco como contribuciones a los programas del UNICEF en sus propios países. Además, el UNICEF ha proporcionado servicios de compras por valor de más de 120 millones de dólares a los programas financiados por el Banco Mundial en más de 15 países. En situaciones de emergencia, el Banco Mundial ha facilitado al UNICEF donaciones - por un valor de 7 millones de dólares en Somalia y de 10,5 millones en Rwanda - para programas de emergencia, como parte de llamamientos unificados a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas.

39. Aun cuando el UNICEF pueda hacer las veces de catalizados, encauzar recursos adicionales hacia actividades del sector social y facilitar apoyo técnico apropiado, existe también la necesidad de generar otros recursos destinados a programas de los países aprobados por el UNICEF. El UNICEF no puede utilizar sus propios recursos generales, que son escasos, para prestar servicios de apoyo a los programas que a veces son necesarios para velar por que se gasten eficazmente los recursos del Banco Mundial. Además, el UNICEF debe seguir desempeñando sus funciones de acuerdo con su mandato y directrices normativas en consonancia con los programas de los países y con las metas de los programas nacionales de acción; de conformidad con su reglamento y la reglamentación relativa a auditoría, procedimientos financieros, compras, recuperación de costos, etc., y realizando una vigilancia efectiva e informando a los donantes. El papel del UNICEF no consiste en administrar los fondos para la ejecución de los proyectos del Banco Mundial, sino en colaborar y prestar asistencia técnica en el desarrollo, aplicación, vigilancia y supervisión de políticas y estrategias para los programas.

40. El UNICEF ha creado un grupo interno de tareas para examinar los procedimientos de colaboración con el Banco Mundial, especialmente los arreglos financieros y la Directora Ejecutiva mantendrá a la Junta Ejecutiva informada periódicamente de las novedades sobre el aumento de la colaboración con el Banco Mundial. Además, el UNICEF estudia la manera en que hacen frente a estas mismas cuestiones otros programas y fondos de las Naciones Unidas y

continuará participando activamente en los grupos interinstitucionales correspondientes.

41. Existe un potencial considerable para aumentar más aún la colaboración con el Banco Mundial. Deben continuar e intensificarse el diálogo sobre políticas, las misiones conjuntas relacionadas con programas, el desarrollo y ejecución de programas en colaboración, los grupos de trabajo conjuntos y la participación en grupos consultivos, en el marco de una relación de respeto mutuo y de asociación. Se prevé una mayor movilización de recursos del Banco Mundial hacia programas destinados a la prestación de servicios sociales básicos, mediante actividades debidamente planificadas, coordinadas, sostenibles y sujetas a vigilancia y evaluación adecuadas. La colaboración de todo tipo con el Banco Mundial sobre el terreno ha de ser de índole tripartita y será a los gobiernos a quienes corresponda marcar la dirección y la pauta generales y reconocer al mismo tiempo las respectivas ventajas comparadas.

III. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LA RESOLUCIÓN 1995/51 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

A. Introducción

42. El UNICEF ha dado gran prioridad a la aplicación de las disposiciones de la resolución 1995/51 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995, teniendo en cuenta las resoluciones de la Asamblea General 48/162, de 20 de diciembre de 1993, 45/206, de 21 de diciembre de 1990, y 46/151, de 18 de diciembre de 1991. La Directora Ejecutiva ha informado anteriormente acerca del número de disposiciones de la resolución 1995/51 del Consejo Económico y Social que se han aplicado y, por lo tanto, el presente informe se centra en las cuestiones relativas a la supervisión y evaluación.

B. Supervisión y evaluación

43. En el curso de 1995, la Oficina de Evaluación e Investigación del UNICEF, de conformidad con las disposiciones de la resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, siguió orientando específicamente su labor a: a) fortalecer la capacidad de los países para efectuar evaluaciones, b) realizar análisis temáticos regionales en coordinación con las oficinas regionales; y c) iniciar actividades de evaluación e investigación de alcance mundial. A nivel de los países, todas las oficinas exteriores recibieron una directriz de la Directora Ejecutiva en la que se reafirmaba el papel primordial de las evaluaciones como parte integrante de la planificación de los programas por países y, además se daban instrucciones para perfeccionar la planificación de esas evaluaciones y aprovechar las experiencias anteriores. Cada una de las oficinas exteriores recibió órdenes de aprobar y aplicar un plan integrado de supervisión, evaluación e investigación, como parte del programa del país. Además, en el marco del proceso de revisión correspondiente a cada país, las oficinas exteriores deben encargarse de determinar los problemas y adoptar las medidas correctivas apropiadas. En 1995, las oficinas exteriores se dedicaron a evaluar hasta qué punto se habían alcanzado los objetivos de mitad del decenio, en particular el fortalecimiento de la capacidad nacional para llevar a cabo esa evaluación. Todas las oficinas exteriores hicieron aportaciones para formar una

base de datos sobre evaluación de alcance mundial de los programas del UNICEF, preparada en CD-ROM con más de 6.000 evaluaciones y estudios terminados desde 1987. Dicho material se distribuyó a todas las oficinas y a los principales asociados de otras organizaciones de las Naciones Unidas.

44. Los funcionarios encargados de las actividades de supervisión y evaluación en las oficinas regionales canalizaron su labor hacia la prestación de servicios de apoyo y capacitación a las oficinas exteriores. Se dictaron diversos cursos prácticos regionales de perfeccionamiento. En las evaluaciones temáticas regionales se tuvieron en cuenta la experiencia acumulada y los conocimientos adquiridos en relación con temas de especial interés para determinadas regiones. Las evaluaciones abarcaban una amplia gama de temas: la revitalización de los sistemas de atención de la salud; el agua, el saneamiento y la eliminación de la dracunculosis; la educación y los derechos del niño; programas de resultados satisfactorios en materia de nutrición; programas de apoyo psicosocial; y posibles formas de impartir enseñanza básica a grupos especiales. Estas evaluaciones servirán para perfeccionar futuros programas a nivel de los países en los sectores que se examinan.

45. Entre las evaluaciones temáticas de alcance mundial, se realizó un estudio conjunto con la ATD-Fourth World, una organización no gubernamental internacional que colaboró en la determinación de estrategias de programas apropiadas para poder acercar los servicios a las personas más pobres de entre los pobres. Una evaluación a nivel mundial de la gestión en situaciones de emergencia reveló un avance significativo desde la evaluación anterior, realizada en 1991, y permitió determinar nuevas esferas en las que se simplificarían los procedimientos aplicados en las situaciones de emergencia. La Oficina de Evaluación e Investigación del UNICEF, conjuntamente con el Harvard Centre for Population Studies, organizó un importante seminario sobre la elaboración de estrategias que permitieran apuntalar los objetivos para mitad del decenio y el año 2000 establecidos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. El UNICEF colaboró con el Consejo de Población en la evaluación del papel que podían desempeñar los hombres y los padres en las familias para lograr la igualdad de las personas independientemente de su género; entre las actividades conjuntas realizadas figuró la celebración de un seminario mundial en el Centro Internacional para el Desarrollo del Niño (Centro Innocenti) en Florencia (Italia), con el propósito de divulgar los resultados obtenidos. Los informes se están utilizando en todo el UNICEF en la elaboración de nuevos programas por países. La evaluación mundial de los conocimientos adquiridos durante la campaña de vacunación universal de los niños de 1990 arrojó datos muy valiosos respecto del proceso necesario para obtener resultados sostenibles. Actualmente se lleva a cabo un estudio de carácter mundial sobre la experiencia con la Iniciativa de Bamako. En dicho estudio, que incluye el análisis de monografías con los resultados obtenidos en nueve países, se está tomando nota de las prácticas más eficientes y los conocimientos adquiridos; una vez concluido en 1996, habrá de distribuirse a todas las oficinas exteriores pertinentes.

46. El UNICEF siguió elaborando un sistema de evaluación de su desempeño a fin de juzgar con mayor precisión los resultados concretos de los programas y proyectos. Ya se dispone de un modelo que se pondrá a prueba en determinado número de oficinas exteriores. Basándose en las experiencias de siete oficinas exteriores, el UNICEF ha perfeccionado sus directrices para evaluar los

programas por países. Además, el UNICEF cuenta con un proyecto de carácter histórico cuyo objetivo es mantener una memoria general de la organización, con el archivo de documentos históricos importantes sobre marcos normativos, decisiones de la Junta Ejecutiva, monografías de temas importantes de los programas y registros de entrevistas orales a funcionarios que se jubilen y han desempeñado actividades de gran importancia.

C. Fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión y coordinación de la asistencia internacional

47. El UNICEF reconoce que la eficiencia, la eficacia y los resultados de sus actividades operacionales dependen de la capacidad de las instituciones del país donde se ejecuta un programa para llevar a cabo una gestión eficaz del proceso de desarrollo e incorporar el apoyo externo en los planes nacionales. Las actividades tendientes a fortalecer dicha capacidad nacional son parte integrante de los programas por países que apoya el UNICEF.

D. Intensificación de la participación nacional en la evaluación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas

48. El UNICEF asigna gran importancia a la participación nacional en la evaluación de los programas y proyectos a los que presta su apoyo. De acuerdo con uno de los principios básicos que rigen la metodología de la evaluación, la participación del personal de contraparte de los gobiernos nacionales y las instituciones subnacionales en la evaluación de los programas es fundamental para efectuar las correcciones de los programas que se han recomendado y lograr su perfeccionamiento. En general, de acuerdo con su mandato, las funciones de evaluación e investigación operacional a cargo de las oficinas exteriores del UNICEF deben incluir la participación nacional, elemento esencial de esas actividades.

E. Promoción de una mayor colaboración en materia de evaluación

49. El UNICEF participa activamente en tres foros dedicados a la colaboración interinstitucional en materia de evaluación. Basándose en el reciente informe del Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Supervisión del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, titulado "Armonización de la supervisión y la evaluación", los miembros del Grupo Consultivo procuran armonizar el formato de los productos a fin de lograr un entendimiento común de los conceptos y facilitar un pronto intercambio de la información. Este grupo se encarga de analizar las políticas y los procedimientos en materia de evaluación de proyectos, así como sus productos; y las políticas, los conceptos, la terminología y los productos en materia de evaluación de programas. Además supervisa los productos de la ejecución de proyectos y programas por países. Los miembros del Grupo Consultivo también han establecido medidas concretas y tangibles orientadas a intensificar la cooperación entre organismos, en particular la creación de un sistema que permita el acceso computadorizado de cada organismo a las bases de datos de los demás, la elaboración de una lista conjunta de consultores, la capacitación conjunta de técnicas de evaluación y la celebración de misiones conjuntas de evaluación.

50. El Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación, integrado oficiosamente por los jefes de todas las oficinas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, se reunió en noviembre de 1995 a fin de examinar diversas cuestiones importantes: a) la armonización de la supervisión y la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, b) la evaluación del funcionamiento de los bancos multilaterales, c) la capacidad de supervisión y evaluación de los países en que se ejecutan programas, d) bases de datos de evaluación y e) experiencias con los sistemas de clasificación. Las organizaciones participantes están aplicando actualmente los conocimientos resultantes de esos exámenes. El Subcomité de Desarrollo Rural del CAC se reunió en abril de 1995 para examinar las cuestiones relacionadas con el género de las personas en el contexto de la labor de evaluación. El Subcomité aprobó un marco conceptual en materia de género que habrá de aplicarse en futuras evaluaciones. Por su parte los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas siguen elaborando marcos comunes de evaluación para otros sectores. Las reuniones del Subcomité se celebran después de las reuniones de los encargados de las oficinas de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, lo que permite una productiva interacción e intercambio de opiniones sobre cuestiones de interés común.

F. Posibilidades de mejoramiento de la eficacia de los servicios administrativos en función de los costos

51. El UNICEF ha empezado a compartir locales con otros asociados de las Naciones Unidas con miras a intensificar al máximo la eficacia de los servicios administrativos mediante la modalidad de uso común, siempre que resulte práctico y eficaz en función de los costos. En colaboración con los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, se está examinando la experiencia de haber compartido servicios en un local totalmente nuevo cedido por el Gobierno de Sudáfrica, y se espera que el examen sirva de base para perfeccionar las directrices y elaborar un sistema más equitativo de financiación de los gastos.

IV. MEDIDAS ADOPTADAS CON ARREGLO A LA RESOLUCIÓN 1995/56 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: ACTIVIDADES DE CARÁCTER HUMANITARIO

A. Introducción

52. La Directora Ejecutiva ha comenzado a examinar las actividades del UNICEF en materia de asistencia humanitaria, prestando especial atención a las cuestiones relativas al papel y la responsabilidad operacional que le competen. Asimismo, la Directora Ejecutiva está analizando la capacidad de respuesta operacional y financiera del UNICEF, dentro de su mandato y en el contexto de programas de asistencia humanitaria amplios y generales, teniendo presente lo dispuesto en la sección VII del anexo a la resolución 46/182 de la Asamblea General y la lista indicativa de cuestiones incluida en el anexo de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995. El UNICEF participa activamente en el Grupo de tareas entre organismos del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y ha comenzado a estudiar la coordinación y la capacidad interinstitucionales del sector de asistencia humanitaria.

53. Asimismo, el UNICEF ha entablado consultas con la Junta Ejecutiva acerca de la lista indicativa de cuestiones que figura como anexo a la resolución del Consejo; la mayoría de esas cuestiones se han examinado en el curso del primer período de sesiones de la Junta, celebrado en enero de 1996. Como una aportación básica a ese examen, el UNICEF presentó dos documentos complementarios, titulados "Servicios de emergencia del UNICEF: misión y estrategias" (E/ICEF/1996/4) y "Operaciones de emergencia del UNICEF" (E/ICEF/1996/7), en los que se subraya el papel del UNICEF en las situaciones de emergencia. De conformidad con lo dispuesto en la decisión 1996/2 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1996/12 (Part I)), el UNICEF presentará a la Junta, en su período de sesiones anual, que ha de celebrarse en junio de 1996, un marco conceptual de dos páginas con los principios que habrán de regir la actuación del UNICEF en situaciones de emergencia. Asimismo, el UNICEF presentará en los siguientes períodos de sesiones de la Junta, en 1996 y 1997, documentos relativos a las operaciones sobre las cuestiones siguientes: a) la capacidad de respuesta rápida, b) el fomento de la capacidad, c) la coordinación, d) las ventajas específicas y comparadas, e) la prevención y preparación, f) la protección de los niños en situaciones de conflicto, g) procesos de emergencia y h) el equilibrio entre el desarrollo a largo plazo y la asistencia de emergencia. Estas cuestiones se interrelacionan estrechamente con la lista indicativa contenida en la resolución 1995/56, y la Junta Ejecutiva las tuvo en cuenta al dar su opinión sobre estos asuntos.

B. Papel y funciones operacionales en casos de asistencia humanitaria

54. La Junta Ejecutiva no sólo procuró definir claramente el concepto de emergencia, sino que instó al UNICEF a responder a todo tipo de situación de emergencia, incluidas las denominadas "emergencias silenciosas" y "olvidadas". Subrayó la importancia de las medidas preventivas a fin de evitar que las "emergencias silenciosas" se convirtieran en "ruidosas". La Junta hizo suyas las medidas encaminadas a fortalecer las medidas preventivas, incluidos los mecanismos de reserva y la importancia asignada a las estrategias de desarrollo sostenible. Asimismo, la Junta Ejecutiva ha procurado establecer claramente el modo en que la contribución del UNICEF a las operaciones de asistencia humanitaria pueda fortalecer la respuesta general de todo el sistema a las crisis de carácter humanitario.

55. La Junta Ejecutiva apoyó el enfoque orientado al desarrollo con el que el UNICEF ha hecho frente a las situaciones de emergencia, pues consideraba que el desarrollo sostenible era un factor fundamental para prevenir dichas situaciones. Además, la Junta recomendó que se estableciera un sólido vínculo entre la asistencia de socorro y la asistencia para el desarrollo, y se refirió a la necesidad de seguir trabajando en la reconstrucción y la recuperación después de los conflictos. La Junta señaló que el proceso que conduce de la asistencia de socorro a la asistencia para el desarrollo exige un análisis más amplio y un mecanismo apropiado de transición. La Junta Ejecutiva aprobó un enfoque cuádruple consistente en la adopción de medidas preventivas, la preparación, la asistencia de emergencia y la asistencia para la rehabilitación y la recuperación.

C. Capacidad de respuesta

Medidas concretas para aumentar la capacidad local y los mecanismos encaminados a hacer frente a los problemas

56. Como se reseña en el documento E/ICEF/1993/CRP.7, en la evaluación del UNICEF realizada en 1992 por varios donantes se recomendaron como estrategias básicas de programación del UNICEF: la prestación de servicios, la formación de capacidad, la participación de la comunidad y la creación de condiciones para el buen ejercicio de los derechos sociales. Se informó a la Junta Ejecutiva sobre la importancia que el UNICEF concedía al fortalecimiento de la capacidad local mediante mecanismos que fomentaran el cuidado, la protección y la seguridad del niño en el seno de la familia; el fomento de la capacidad de las comunidades para asumir responsabilidades en respuesta a situaciones de emergencia y ejecutar actividades de recuperación; y la colaboración a fin de crear la capacidad nacional para restablecer servicios y supervisar las actividades de rehabilitación. La Junta hizo referencia a la labor conjunta de formulación de principios comunes y normas de cooperación en materia de atención a los menores no acompañados y su reunión con las familias, a cargo del UNICEF, el ACNUR, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Save the Children Fund, labor que, a juicio de la Junta, representaba un buen ejemplo para desarrollar y fortalecer la capacidad local en el contexto de situaciones complejas de emergencia derivada de las guerras y los conflictos civiles. La Junta Ejecutiva recomendó que se utilizaran en mayor medida los servicios de los asesores y las organizaciones locales, no sólo a fin de contribuir al fomento de la capacidad local, sino también para aumentar la eficacia en función de los costos y propiciar el proceso de desarrollo. Además, la Junta instó a que se utilizara las estructuras políticas y administrativas existentes para promover el fomento de la capacidad, entre otras cosas, mediante la prestación de los servicios de capacitación necesarios.

Capacidad operacional y financiera para actuar en forma oportuna y eficaz

57. Con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño, el UNICEF vela por que en las situaciones de conflicto armado se sigan respetando los derechos básicos de los niños protegiéndolos contra la violencia, el abuso sexual, el abandono y todas las formas de violación de los derechos humanos. Mediante la coordinación con los asociados de las Naciones Unidas y los organismos que prestan asistencia humanitaria, el UNICEF facilita los servicios especiales de que dispone para dar una respuesta rápida, a fin de aliviar el sufrimiento de los niños y de las personas encargadas de cuidarlos. En el contexto de su programa de perfeccionamiento de la capacidad de gestión, el UNICEF está examinando sus sistemas de finanzas, suministros y comunicaciones a fin de tener flexibilidad y mayor capacidad para responder a las situaciones de emergencia.

Procedimientos administrativos y de otro orden que aportan flexibilidad y facilitan una respuesta rápida

58. El UNICEF ha iniciado un examen amplio de los procedimientos que se aplican en situaciones de emergencia, sus directrices operacionales y financieras y las normas de presentación de informes sobre las contribuciones de los donantes. Dicho examen sienta las bases para simplificar y mejorar las normas y

reglamentos en materia administrativa, financiera y de personal, así como la presentación de informes, de modo de lograr una respuesta más flexible sobre el terreno en las situaciones de emergencia.

Delegación de autoridad sobre el terreno

59. El UNICEF ya es una organización sumamente descentralizada, pues delega considerable autoridad en el representante del país. Actualmente, el UNICEF está examinando sus procedimientos de adopción de decisiones respecto de la definición de la situación de emergencia y la respuesta pertinente, a fin de establecer claramente las líneas de autoridad, responsabilidad y comunicación entre las oficinas del país, regionales y de la sede, en el contexto del programa de perfeccionamiento de la capacidad de gestión que se ha puesto en práctica. En el marco del proceso de examen interinstitucional, el UNICEF seguirá apoyando el principio de delegar al máximo la autoridad y la responsabilidad sobre el terreno.

D. Recursos: movilización y asignación

60. La Junta Ejecutiva examinó a fondo la capacidad financiera del UNICEF en la etapa de prestación de asistencia de socorro y de asistencia para el desarrollo. Entre otras, se analizaron las siguientes cuestiones: el riesgo de desviar los fondos asignados a los programas ordinarios para hacer frente a los casos de emergencia y las modalidades afines, la relación entre los fondos destinados a sufragar actividades de carácter humanitario y los destinados a las actividades para el desarrollo, la financiación del conjunto básico de servicios adicionales y la movilización de mayores recursos para los países que los necesitan, la pesada carga que representa para los recursos administrativos el incremento de las actividades de emergencia, la necesidad de elaborar un sistema de trabajo para la asignación y gestión de los recursos en el plano subregional, así como en diversos países, la utilización de recursos del Fondo para Programas de Emergencia en el fortalecimiento de la capacidad regional, y la necesidad de mantener el delicado equilibrio entre la asistencia de socorro y la asistencia para el desarrollo en la asignación de recursos.

61. Asimismo, el UNICEF está perfeccionando un sistema de registro de los recursos recibidos y utilizados, con objeto de dar mayor transparencia a su gestión y establecer más claramente la distinción entre los gastos para situaciones de emergencia y los gastos para el desarrollo. A ese respecto, cabe señalar que el UNICEF debe hacer frente a un problema especial derivado de la presión que constantemente se ejerce con miras a fortalecer la capacidad de su personal para responder con mayor eficacia en las situaciones de emergencia, al tiempo que debe mantenerse dentro de los límites de recursos aprobados.

E. Coordinación

Colaboración con el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

62. Se ha encomiado al UNICEF por el apoyo demostrado a la coordinación con el Departamento de Asuntos Humanitarios y entre los organismos. Ello incluye la cesión provisional de personal al Departamento de Asuntos Humanitarios,

tanto en la sede como sobre el terreno, su apoyo al Programa de capacitación y gestión de actividades en casos de desastre y a la iniciativa de capacitación para situaciones complejas de emergencia, así como su activa participación en las misiones de evaluación de las necesidades y en la formulación de llamamientos unificados. El UNICEF sigue alentando a que, en el marco del sistema de procedimiento de llamamientos unificado, se asigne prioridad a las actividades que permiten salvar la vida de los niños y lograr una pronta recuperación.

63. Si bien la seguridad del personal y los sistemas de comunicación sobre el terreno en casos de emergencia no son de competencia del Comité Permanente entre Organismos, constituyen, con todo elementos vitales de la capacidad de respuesta de todo el sistema de las Naciones Unidas. El UNICEF está colaborando estrechamente con los asociados de las Naciones Unidas a fin de mejorar y reforzar la seguridad del personal en los países donde se registran situaciones de emergencia, y para ello presta servicios de capacitación, perfecciona la planificación para situaciones imprevistas y se encarga de la gestión de sistemas eficaces de comunicación y logística. En casos de situaciones de grave riesgo para la seguridad, el Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas podría considerar apropiado ordenar a los organismos operacionales la evacuación de un país. No obstante, son estas precisamente las situaciones que, de ordinario, justifican la presencia permanente del UNICEF para satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas. Debería examinarse la cuestión de esta aparente discrepancia en la percepción del papel que compete a los servicios de seguridad.

Colaboración con otros asociados: la elaboración de un memorando de entendimiento

64. La consolidación de mecanismos de asociación sienta las bases para una colaboración eficaz y constituye una de las prioridades del UNICEF en lo que respecta al fortalecimiento de su capacidad de respuesta en situaciones de emergencia. El UNICEF ha avanzado considerablemente en la elaboración de un memorando de entendimiento con el ACNUR y el PMA y, a este respecto, ha entablado conversaciones con la OMS y la UNESCO. Además, el UNICEF está preparando acuerdos de colaboración en caso necesario con centros de formación superior, y está dando término a un nuevo prototipo de acuerdo estándar de cooperación sobre el terreno con las organizaciones no gubernamentales. La Junta Ejecutiva encomió estas gestiones e instó a que se fortaleciera aún más la coordinación con los organismos de las Naciones Unidas que se apoyaban recíprocamente, con la comunidad de donantes y el CICR; además exhortó a que se diera carácter oficial a las asociaciones con las organizaciones no gubernamentales.

F. Evaluación y capacitación

65. En el marco de su proceso general de perfeccionamiento de la capacidad de gestión, el UNICEF se ha asociado a otros organismos de las Naciones Unidas para mejorar y fortalecer los procedimientos de evaluación y ofrecer así una base más adecuada para las funciones de planificación, supervisión y evaluación. Asimismo, debido al aumento de la capacidad de la Oficina de Programas de Emergencia para coordinar la comunicación entre las operaciones de emergencia

sobre el terreno y el centro encargado de las operaciones de emergencia en Nueva York ha sido posible intercambiar comunicaciones e informes de situación con el Departamento de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

66. En el aspecto interno, gracias a su programa amplio de capacitación, el UNICEF ha puesto en marcha medidas para mejorar la capacidad de su personal en situaciones de emergencia, en los aspectos administrativo y técnico. Además, el UNICEF está examinando el reglamento de su personal en apoyo de las actividades interinstitucionales orientadas a promover códigos de conducta conjuntamente con normas de desempeño profesional. Se ha intensificado la labor para aumentar los conocimientos técnicos y especializados dentro de la organización. El UNICEF ha colaborado estrechamente con el Programa de capacitación y gestión de actividades en casos de desastre y ha participado en la elaboración de la iniciativa de capacitación para situaciones complejas de emergencia. El UNICEF ha invitado a otros asociados de las Naciones Unidas que colaboran en situaciones de emergencia, incluidos el ACNUR, el PMA y el Departamento de Asuntos Humanitarios, a participar en cursos prácticos sobre gestión de situaciones de emergencia, y ha proporcionado instructores para los cursos celebrados por otros organismos. La Junta Ejecutiva instó al UNICEF a que fortaleciera aún más la capacidad de su personal y de sus asociados a fin de que estuvieran mejor preparados para responder en tiempos de crisis.
