



Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de mayo de 1998
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 1998

Nueva York, 6 a 31 de julio de 1998

Tema 3 b) del programa provisional*

Actividades operacionales de las Naciones

Unidas para la cooperación internacional

para el desarrollo: Cumplimiento de las

recomendaciones de la Asamblea General

en materia de política

Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Principales conclusiones y resultados	1-74	3
A. Antecedentes y contexto	1-8	3
B. Efecto de las actividades operacionales	9-23	4
C. Evolución de las dimensiones de las actividades operacionales	24-35	7
D. Coordinación sobre el terreno	36-55	9
E. Marcos estratégicos y programación	56-69	14
F. Recursos y financiación	70-74	16
II. Análisis de datos	75-219	18
A. Coordinación a nivel de la oficina exterior	75-139	18
1. Sistema de coordinadores residentes y coordinación a nivel del país ..	75-113	18
2. Cooperación con las instituciones de Bretton Woods	114-119	23
3. Coordinación y administración de la asistencia	120	25

* E/1998/100.



4.	Descentralización y delegación de atribuciones	121-129	25
5.	Locales comunes	130-137	26
6.	Función de los organismos técnicos sobre el terreno	138-139	28
B.	Marcos estratégicos y programación	140-181	29
1.	Nota sobre la estrategia del país	145-155	30
2.	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	156-166	33
3.	El enfoque por programas	167-169	36
4.	Cuestiones relativas a la programación: armonización y simplificación	170-175	36
5.	Ejecución nacional	176-181	37
C.	Aspectos dinámicos de las actividades operacionales	182-201	39
1.	Asistencia humanitaria, rehabilitación y desarrollo	182-188	39
2.	Consolidación de la paz después de los conflictos	189-197	41
3.	Aspectos regionales de las actividades operacionales	198-201	42
D.	Evaluación	202-211	43
E.	Recursos y financiación	212-219	45

Cuadros

1.	Representantes superiores a nivel de la oficina exterior de fondos y programas de las Naciones Unidas, por género, 1995 y 1998	20
2.	Proporción entre el personal de la sede y sobre el terreno de los organismos de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno, 1992, 1995 y 1997	25
3.	Situación actual de los locales de cuatro fondos y programas en todos los países	27
4.	Situación actual de las oficinas en los 65 países en que tienen presencia los cuatro fondos y programas	27
5.	Gastos de los organismos técnicos y especializados de las Naciones Unidas, y porción correspondiente al PNUD, en actividades para el desarrollo financiadas mediante subsidios, 1986-1996	28
6.	Estado de preparación de las notas sobre la estrategia de los países, 1995 y 1998	31
7.	Países en que se está realizando la etapa experimental del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	34
8.	Etapa inicial de la programación por países: comparación de cuatro fondos y programas	38

I. Principales conclusiones y resultados

A. Antecedentes y contexto

1. El presente informe provisional se ha preparado para que lo examine el Consejo Económico y Social, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 50/120, de 20 de diciembre de 1995, y 52/203, de 18 de diciembre de 1997. El informe contiene un análisis y una evaluación de la aplicación de las directrices normativas contenidas en dichas resoluciones¹. Una vez que lo examine el Consejo, y teniendo en cuenta sus conclusiones, se ultimaré el informe y se añadirán las recomendaciones del Secretario General que se pedían en las resoluciones correspondientes para presentarlo a la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones. El objetivo del presente informe es examinar las cuestiones pertinentes que hayan surgido en la ejecución de la resolución 50/120 de la Asamblea General y resoluciones conexas. Una innovación de la metodología ha consistido en evaluar los efectos de las actividades operacionales, de conformidad con el párrafo 56 de la resolución 50/120 de la Asamblea General². A fin de contar con la variedad más amplia posible de opiniones sobre las cuestiones, se preparó una serie de preguntas que se presentaron a los países receptores, los principales países donantes, el sistema de coordinadores residentes en los países y las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas en sus sedes³.

2. La actual revisión trienal de la política proporciona una ocasión para seguir la trayectoria de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas hasta los primeros años del próximo milenio. Aunque las revisiones anteriores se centraron en cuestiones operacionales concretas (el proceso comenzó hace 20 años en virtud de la resolución 33/201 de la Asamblea General, de 29 de enero de 1979), el contexto actual exige un criterio más amplio. En los últimos años han aumentado considerablemente el alcance y la variedad de las actividades operacionales a fin de atender a la creciente diversidad de situaciones y exigencias que se le plantean al sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, los mandatos y tareas se ejecutan de forma más global a medida que se va teniendo una noción más exacta de la interrelación entre las diversas dimensiones del desarrollo. Las actividades en pro de la paz, la asistencia humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo se programan de forma que se refuercen mutuamente y sobre la base de iniciativas que cuenten con el apoyo del Comité Administrativo de Coordinación bajo la dirección del Secretario General. El sistema ha incrementado el seguimiento de las conferencias

internacionales que han logrado un consenso amplio sobre objetivos y políticas de desarrollo, sobre la base de objetivos comunes y una programación coordinada en el plano nacional, como se define en el informe del Secretario General sobre la aplicación de las decisiones y seguimiento integrados y coordinados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas (véase E/1998/19, secc. II.A), y que se examinan en el período de sesiones del Consejo sobre la cuestión celebrado del 13 al 15 de mayo de 1998.

3. La cooperación para el desarrollo funciona cada vez con más frecuencia en un contexto de interdependencia entre las naciones debido a la mundialización e interrelación de cuestiones como las corrientes de capital privado, la transformación de nuevas tecnologías y las comunicaciones. Una prioridad subyacente es la erradicación de la pobreza y las cuestiones económicas y sociales conexas, incluidas las relativas a población, salud, seguridad alimentaria, educación e impacto ambiental. Los temas intersectoriales como los relativos a derechos humanos, cuestiones de género, la infancia y gestión de los asuntos públicos, configuran la orientación de las prioridades establecidas a nivel nacional y que reciben apoyo por medio de actividades operacionales para el desarrollo. Muchos países en desarrollo participan en reformas económicas y políticas de gran alcance y piden apoyo al sistema de las Naciones Unidas para tal fin. Dentro del sistema se están emprendiendo nuevas actividades con el fin de vincular las actividades operacionales, normativas y de investigación. Los criterios tradicionales que regían la asistencia técnica y financiera se están sustituyendo por métodos más flexibles basados en las experiencias adquiridas que vinculan la asistencia financiera más directamente con la creación de capacidad. El sistema presta cada vez más atención a las funciones iniciales de política y promoción, esta sustituyendo el sistema de proyectos por el sistema de programas y apoya, cuando así se lo solicitan, a los foros y mecanismos correspondientes, como mesas redondas que facilitan y dirigen un diálogo normativo entre los asociados en el proceso de desarrollo. De esa manera, el sistema no sólo contribuye a lograr una integración más eficaz de la asistencia externa con las prioridades nacionales, sino que también está en mejor posición de atender a las necesidades de los países de forma más eficaz y global. Además, el número de países que se encuentran en situación especial se han multiplicado. El tipo de intervención de las Naciones Unidas en esos países tiene que ser diferente de la que llevan a cabo sociedades que gozan de una situación de relativa estabilidad. La función del sistema de las Naciones Unidas en países en transición también exige un planteamiento más acorde con sus circunstancias y necesidades específicas.

4. La creciente variedad y complejidad de actividades operacionales que se esperan de las Naciones Unidas obliga al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a profundizar sus relaciones no sólo con los gobiernos sino también con la sociedad en general. En particular, los esfuerzos que realiza el sistema para contribuir a la ejecución integrada, a nivel nacional, de los planes de acción mundiales, combinando las actividades de promoción con actividades operacionales específicas, sólo pueden dar frutos si los países consideran que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas es parte integrante de sus medidas de desarrollo, que deberían incluir el fortalecimiento de las relaciones del sistema con todos los agentes pertinentes del desarrollo y que también ha exigido la introducción de procesos de coordinación y programación nuevos y más flexibles.

5. En la actualidad, el contexto operacional de la cooperación para el desarrollo es cada vez más heterogéneo, lo que plantea al sistema el problema doble de incrementar su flexibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo específicas de cada país, así como la coherencia global de sus políticas operacionales a fin de lograr una utilización óptima de los recursos y el mayor efecto posible. Las grandes diferencias del volumen de asistencia prestada a distintos países por conducto del sistema exigen distintos criterios y sistemas de acceso establecidos con arreglo a cada situación nacional. Las iniciativas que toman para tal fin cada una de las organizaciones y organismos del sistema, como se esboza en el presente informe, van acompañadas de un esfuerzo renovado por parte del sistema en su conjunto, con el fin de adaptar sus criterios amplios de cooperación para el desarrollo al nuevo contexto internacional y velar por que los procesos de reforma en marcha se beneficien de la mayor coherencia y repercusión del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Muchos de los nuevos problemas intersectoriales a que se enfrenta el sistema no corresponden a un mandato establecido o se refieren a más de un mandato, por lo que sólo pueden solucionarse de forma colectiva y coordinada. En la revisión se debe dar cuenta de dicho contexto operacional. Una parte importante de sus resultados debe centrarse en dar a los representantes en los países más flexibilidad para elaborar y ejecutar actividades operacionales.

6. Los nuevos problemas a que se enfrentan las naciones y la comunidad internacional ponen de relieve la necesidad de que las organizaciones del sistema se acerquen aún más a los grupos nacionales y ajusten sus políticas y programas, así como los métodos de trabajo y la presencia y conocimientos especializados a nivel nacional, a las distintas necesidades nacionales.

7. El programa de reforma que abarca a todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos sus fondos y programas, empieza a tener un efecto importante sobre la eficacia y relevancia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas. Otros organismos y organizaciones están llevando a cabo reformas amplias y cada vez participan en mayor medida en la ejecución eficaz del programa de reforma del Secretario General, en particular en el contexto operacional cotidiano y práctico a nivel de los países. Por tanto, el sistema se encuentra en estado de transformación y se espera que esté en mejor posición de atender a una variedad más amplia de cuestiones de desarrollo en contextos nacionales más variados. En la revisión trienal será necesario tener plenamente en cuenta el impulso generado por el proceso de reforma, que constituye una plataforma sólida para lograr mayor eficacia, coherencia y efectividad.

8. Hay una necesidad clara y urgente de invertir las actuales corrientes de financiación que están disminuyendo y estancándose, en particular en la esfera de los recursos básicos. Las exigencias que se imponen a las actividades operacionales han aumentado, incluso respecto de a) la cristalización de metas y objetivos internacionalmente convenidos en conferencias y en programas concretos a nivel nacional; b) la ayuda para establecer redes de seguridad social para los grupos más vulnerables en los períodos de ajuste económico, y c) la respuesta a nuevas necesidades políticas, humanitarias y socioeconómicas en un número creciente de países. Además, la eficacia, coherencia y efecto de la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas aumentan notablemente si se dispone de suficiente financiación, en particular de recursos básicos, que representan la piedra angular del apoyo que presta el sistema al desarrollo sostenido. La forma en que evolucione el examen de la financiación de las actividades operacionales tendrá una influencia decisiva en el éxito de la revisión actual y la ejecución eficaz de sus resultados.

B. Efecto de las actividades operacionales⁴

9. De conformidad con el párrafo 56 de la resolución 50/120, se hicieron seis evaluaciones sobre las cuestiones siguientes: a) el efecto del apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas en la creación de capacidad de procesos y organizaciones nacionales entre 1980 y 1995; b) la evolución de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para establecer criterios comunes sobre cuestiones prioritarias; c) las experiencias adquiridas en la forma de solucionar cuestiones relativas a la creación de capacidad para el desarrollo, y d) la necesidad constante de refinar las

evaluaciones y, en los casos necesarios, la supervisión, a fin de servir a las actividades operacionales, cuyo ámbito cada vez es más amplio. Este fue el primer intento de evaluar el efecto de las actividades operacionales a nivel de todo el sistema. Tres evaluaciones se centraron en la creación de capacidad en atención básica de la salud y educación básica; las otras tres se centraron en la creación de capacidad relativa a la transferencia de tecnología, la consolidación de la paz y el medio ambiente.

10. En los informes se observa que la creación de capacidad evolucionó entre 1980 y 1995 tanto como concepto como en la práctica, y los criterios de evaluación han de reflejar dicha evolución. Originalmente se denominó "desarrollo institucional", en el sentido de que se mejoraban organizaciones determinadas del sector público impartiendo capacitación y transfiriendo técnicas. Para mediados del decenio de 1990, con un concepto más amplio de "desarrollo de capacidad" se definió a tales organizaciones como partes de sistemas más amplios que necesitaban mejorar.

11. En las evaluaciones realizadas se señala la sensación de inestabilidad y fragilidad que se ha extendido por gran parte del sector público, que en muchas ocasiones ya no era el principal proveedor de servicios sociales. En las evaluaciones se observa que el desarrollo nacional eficaz depende en gran medida de la eficacia de la infraestructura orgánica de un país y que la incapacidad para aplicar planes y programas con eficacia podría invalidar el efecto de estrategias y políticas sólidas. Por consiguiente, el desarrollo de capacidad ya no se considera parte integrante de otros objetivos de proyectos y programas, sino que se identifica como un objetivo específico al que hay que dedicar recursos para lograrlo.

12. Los factores tradicionales que según los informes de evaluación permiten al sistema de las Naciones Unidas tener efectos en esa esfera incluyen su independencia, imparcialidad y equilibrio en tratar las cuestiones. Debido a su presencia continuada en los países, el sistema de las Naciones Unidas logra comprender la evolución de las circunstancias, lo cual le permite adaptar sus criterios. Recientemente, el sistema de las Naciones Unidas actuó a nivel local como coordinador de varios asociados en el desarrollo a fin de ayudar a solucionar cuestiones relacionadas con la creación de capacidad, complementando su función de foro para los Estados Miembros en que debatir cuestiones mundiales, en particular el seguimiento de las conferencias internacionales.

13. Los informes confirman que el grado de coherencia y colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas puede ser un factor decisivo para lograr efectos positivos, en particular si participan varias organizaciones, por ejemplo

en cuestiones como la salud o el desarrollo de los recursos humanos. Independientemente de ese factor, la experiencia adquirida en un país al crear capacidad en el sector de las telecomunicaciones demuestra que el apoyo técnico de gran calidad que pueda prestar un pequeño organismo técnico puede tener un efecto positivo muy considerable en el desarrollo de un país. En general, las evaluaciones sugieren que las actividades operacionales son eficaces para tratar cuestiones intersectoriales como la creación de capacidad en los casos en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas trabajan en colaboración con los gobiernos en una serie de objetivos, expectativas y limitaciones comunes, que ofrecen la oportunidad de que su competencia técnica y funciones de promoción sean más eficaces.

14. Entre los otros factores que se determinan en los informes y que explican el efecto diverso de las actividades del sistema de las Naciones Unidas están a) la estabilidad civil y política; b) los niveles adecuados de descentralización o centralización de la capacidad nacional; c) la especificidad tecnológica de la capacidad necesaria y el grado de competencia que afecta a las instituciones u organismos correspondientes; d) la capacidad de los países para hacer frente en general a los efectos de las reformas normativas; e) el poder de decisión nacional, y f) un análisis eficaz de la necesidad de desarrollar una capacidad plenamente operacional. De esos factores, el primero y el penúltimo parecen ser los más importantes.

15. En las evaluaciones se han determinado los motivos por los que no hay efectos positivos. Estos son la dedicación de esfuerzos a demasiados proyectos; la presión para realizar proyectos recomendados por entidades determinadas del sistema de las Naciones Unidas, con lo que el número y diversidad de propuestas sobrepasan la capacidad de gestión del país, y la falta de transferencia de poder de decisión y responsabilidad. El panorama que se presenta en los informes de evaluación es más complejo y muestra una variabilidad de la que no informan los coordinadores residentes, organismos especializados y los fondos y programas en sus respuestas al presente informe.

16. El efecto se pudo apreciar en diversas formas, marcos temporales y niveles, lo cual refleja tanto la diversidad de esferas respecto de las cuales los gobiernos solicitaron el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y los cambios del concepto de creación de capacidad, como la forma en que ha evolucionado el apoyo prestado por las Naciones Unidas. En seis países que se examinaron en los informes de evaluación, todos experimentaron algún efecto positivo, aunque en grados diversos.

17. En una evaluación se observó que había habido una evolución del apoyo directo prestado a las instituciones para la creación de capacidad por medio de la promoción de políticas. Aunque esto último es más difícil de evaluar en cuanto a resultados concretos, representó no obstante una esfera importante de la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas. Otras evaluaciones mostraron que el apoyo del sistema de las Naciones Unidas ayudó a traducir conceptos acordados a nivel internacional en políticas nacionales y contribuyó a reajustar la creación de capacidad a fin de adaptarse a nuevos entornos normativos. En un caso, la capacidad institucional que se estableció con el apoyo de las Naciones Unidas se dejó de lado al introducirse nuevos criterios para los programas de salud. No obstante, el sistema de las Naciones Unidas pudo ajustar sus actividades operacionales para ayudar a poner en marcha iniciativas locales de gestión de servicios comunitarios de atención de la salud.

18. En una evaluación se observó que el apoyo prestado a la creación de capacidad a fin de satisfacer las nuevas necesidades en materia de telecomunicaciones había tenido un efecto positivo considerable. Además, con una cantidad reducida de fondos, el sistema de las Naciones Unidas había contribuido a que el país se introdujera en el mercado de la informática y el efecto multiplicador fue extraordinario. De dicha experiencia dinámica se puede extraer una lección fundamental con consecuencias amplias. En ese país se prestó apoyo para crear distintas partes de una institución de telecomunicaciones paraestatal a fin de satisfacer las necesidades crecientes del sector. La institución sirvió para tal fin, y llegó a constituir otras instituciones más acordes para satisfacer la evolución de las necesidades.

19. En otra evaluación se observó que el sistema de las Naciones Unidas había ayudado a establecer instituciones como la oficina nacional del defensor del pueblo, la academia de policía civil y las instituciones de seguridad pública. No obstante, tales instituciones aún no son sólidas y sólo se encuentran en los comienzos de su proceso de desarrollo. Con el fin de lograr el desarrollo pleno de su capacidad en materia de protección de los derechos humanos, justicia y seguridad pública, será necesario disponer de apoyo y tiempo suficientes.

20. En otro país se consideró que la mayoría de las capacidades establecidas con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas aún tenían que demostrar efectos más claros. Se expresó preocupación por la carga administrativa que suponían para el Gobierno el gran número de proyectos que habían recibido apoyo del sistema de las Naciones Unidas. Además, se consideró que sólo dos de los organismos que participaban en el país tenían documentación sistemática de iniciativas y experiencias adquiridas que permitían constituir

memoria institucional. Además, la falta de memoria institucional adecuada en el país se puso de manifiesto en otras evaluaciones: cuando los datos fundamentales no se reúnen y analizan sistemáticamente y los resultados no se reflejan en la programación, la evaluación de los efectos es extremadamente difícil. Aunque al hacer la evaluación se observó que hubo algunos efectos en el establecimiento de capacidades estratégicas a nivel nacional, se consideró que aún no se había establecido la eficacia en función de los costos del apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas a la creación de capacidad.

21. En los informes de evaluación se observa que las actividades del sistema de las Naciones Unidas pudieron preparar las condiciones para ejecutar programas más amplios. Algunos ejemplos del papel que desempeñó el sistema de las Naciones Unidas en la innovación, prueba y demostración, que ilustran el efecto multiplicador de las actividades operacionales, se presentan con más detalle en el documento de sesión que se ha presentado al Consejo.

22. En las evaluaciones se observa que un factor fundamental para lograr resultados positivos es la disponibilidad de una cantidad suficiente de recursos financieros a fin de que los programas nacionales a los que presta apoyo el sistema de las Naciones Unidas sean eficaces. Como se señaló en un informe, una vez registrados los logros del apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas a la comisión de población nacional, se pasó por alto considerar el centro de inmunización nacional e incluso la capacidad de planificación sanitaria. El país está en mejor posición de lo que estaba en 1980 para tener una perspectiva en materia de salud para su futuro y elaborar políticas y estrategias al respecto. Hay suficientes personas en el sector para hacer grandes contribuciones. Muchas de ellas están organizadas en instituciones con capacidad para planificar y ejecutar programas, aunque tales instituciones dependen en general de los fondos aportados por donantes y no siempre se ajustan a estructuras formales.

23. En conclusión, las evaluaciones de los efectos realizadas con carácter experimental sugieren que el apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas a la creación de capacidad tuvo efectos positivos en la muestra seleccionada. Esos efectos en muchas ocasiones son directos e inmediatos, pero otras veces son sutiles, diversos y a largo plazo, y sólo se pueden apreciar a medida que los cambios tienen lugar. Las seis evaluaciones proporcionan la base para hacer un análisis más a fondo de una muestra más amplia con técnicas más refinadas.

C. Evolución de las dimensiones de las actividades operacionales

Asistencia humanitaria, rehabilitación y desarrollo

24. En el párrafo 51 de su resolución 50/120, la Asamblea General exhortó al sistema de las Naciones Unidas a que tuviera presentes las exigencias concretas de la asistencia humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, basándose en su anterior resolución 46/182 sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas. En los últimos años, los conflictos armados que surgieron en una serie de países obligaron a la comunidad internacional a organizar programas de asistencia de emergencia. La experiencia adquirida en dichas situaciones complejas de emergencia ha permitido a las entidades de las Naciones Unidas y otros proveedores de asistencia reconocer la importancia de la interdependencia de su labor, ya sea para el socorro, la reconstrucción o el desarrollo. La mayoría de los que respondieron a los cuestionarios de la revisión trienal de la política hicieron hincapié en la importancia de dicha interrelación. La cuestión también se examinó en un informe aparte sobre asistencia humanitaria que se presentó al Consejo.

25. En los últimos años, las Naciones Unidas atendieron numerosas situaciones complejas de emergencia, especialmente las derivadas de enfrentamientos civiles y conflictos armados. Para hacer frente a tales situaciones, que afectaron a tres docenas de países en cuatro continentes, las entidades del sistema establecieron nuevas capacidades y nuevas formas de colaboración. En tales situaciones, sus esfuerzos se orientaron a atender de forma más coherente a las necesidades de asistencia humanitaria, rehabilitación y apoyo para el desarrollo, y a lograr más cohesión y eficacia en la consolidación de la paz después de los conflictos. La Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y programas, los organismos y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, participan en dicha labor bajo la orientación de órganos intergubernamentales y atendiendo las peticiones de los gobiernos.

26. La idea de que los programas de socorro se pueden ir eliminando gradualmente para volver a "programas ordinarios de desarrollo" en países en etapa de posguerra, y de que la asistencia puede considerarse como "una transición del socorro al desarrollo", ha dado paso a una noción más compleja de la relación entre los tipos de programas y los proveedores de asistencia. Los organismos humanitarios cada vez se concentran más en velar por que la asistencia de

emergencia propicie la recuperación y el desarrollo, teniendo en cuenta los mecanismos de solución de problemas de las comunidades afectadas. De igual modo, los proveedores de asistencia para el desarrollo reconocen cada vez en mayor medida que su participación en una etapa temprana de las actividades de rehabilitación es importante para causar el mínimo trastorno, iniciar y mantener la recuperación y crear las condiciones propicias para el regreso de desplazados.

27. En los últimos años se ha producido una serie de problemas en el período de transición posterior al conflicto, cuando hay presión para ir eliminando los programas de socorro. Tales problemas destacan la necesidad de que todos los donantes adopten un criterio estratégico integrado y se disponga de mecanismos eficaces de coordinación sobre el terreno. También reflejan la necesidad de promover la participación de organismos de desarrollo en las primeras etapas de la respuesta internacional a las situaciones de conflicto, y de acelerar la aportación de fondos para el desarrollo en la fase inmediatamente posterior al conflicto.

28. El concepto de consolidación de la paz después de los conflictos, que aún está tomando forma en las resoluciones de la Asamblea General y en informes del Secretario General, se refiere a las medidas que se toman para consolidar la paz y evitar que se repitan los enfrentamientos armados. El concepto sitúa a las actividades humanitarias, de derechos humanos y desarrollo en el contexto político más amplio, contribuyendo así a lograr la reconciliación, la reconstrucción y la recuperación. La consolidación de la paz después de los conflictos, por su carácter e importancia, es una cuestión que atrae la atención de numerosas entidades. Cada vez se reconoce más que en tales situaciones lo que se necesitan son asociaciones en que cada entidad o grupo pueda dedicar su capacidad a solucionar partes del problema de forma sistemática y coordinada. Los distintos agentes del sistema de las Naciones Unidas cada vez son más capaces de solucionar tales problemas, ya sean los departamentos o los organismos, los comités ejecutivos o el mecanismo interinstitucional. No obstante, aún queda mucho por hacer, incluido el apoyo y orientación intergubernamentales, cuando proceda, de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

29. Con la experiencia, los criterios evolucionan en la coordinación de la asistencia que prestan las diversas entidades de las Naciones Unidas. Las necesidades de desarrollo se examinan cada vez más en una etapa temprana, y las actividades de socorro se conciben para ayudar a lograr una reconstrucción sostenible y facilitar la rehabilitación y la continuación o reanudación de las actividades de desarrollo. Todo ello se deriva de que cada vez se comprenden

mejor las necesidades y las funciones a nivel de los países, incluso entre las funciones del coordinador de la asistencia humanitaria y del coordinador residente, y entre éstas y las funciones de los representantes especiales del Secretario General. En el programa de reforma del Secretario General se incluye la delineación de las nuevas estructuras y relaciones de las principales esferas sustantivas de la labor de la Organización. Aún es pronto para analizar sus efectos, aunque se delibera al respecto en la sección III *infra*. Uno de los principales elementos que han surgido es el de un mayor sentimiento de participación en que las entidades correspondientes contribuyen a establecer directrices y dirigir las actividades de equipo. En relación con todo ello está la labor emprendida bajo los auspicios del CAC para establecer un "marco estratégico" del sistema de las Naciones Unidas a fin de orientar el análisis y las medidas que se adopten en los países que se encuentren en situación de crisis y convenir en los arreglos para colaborar en la programación de la asistencia internacional. También están relacionadas las medidas conjuntas para determinar las funciones y seleccionar candidatos en los casos en que el coordinador residente también preste funciones de coordinador de la asistencia humanitaria, así como los esfuerzos coordinados para movilizar fondos en el marco de procesos de llamamiento unificado.

30. El sistema de coordinadores residentes es especialmente problemático en los países que se encuentran en situación de crisis, ya que los programas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas han de coexistir con el socorro y la asistencia a la rehabilitación y con procesos de negociación política. Ha quedado claro que tales elementos deben informarse mutuamente si quieren prestar un apoyo eficaz al proceso de paz, cuando corresponda, y apoyar la consolidación de la paz después de los conflictos. En dos casos, el coordinador residente fue nombrado Representante Especial Adjunto del Secretario General, modelo que puede aplicarse en otros casos.

Dimensiones regionales

31. Tal y como se ha establecido, las actividades operacionales se centran principalmente en los países. La gran mayoría de tales actividades se organizan en países determinados. Una proporción relativamente reducida de ellas (del 10% al 15% en cuanto al total de recursos) se realiza a nivel regional y subregional. Aunque su importancia desde el punto de vista financiero es relativamente reducida, tales actividades operacionales regionales y subregionales ofrecen perspectivas más amplias y nuevas oportunidades de generar formas productivas de actividades multilaterales, que son de particular importancia para la cooperación transfronteriza

para el desarrollo y la consolidación de la paz. El sistema de las Naciones Unidas tiene una ventaja comparativa importante a este respecto: su objetividad; su neutralidad y grado de aceptación al tratar cuestiones delicadas, lo cual es especialmente importante al considerar cuestiones multinacionales; su acceso a recursos intersectoriales y bases de datos mundiales y regionales; sus sistemas de donaciones; su función en el establecimiento de normas y criterios a nivel mundial y regional, y sus estructuras de gestión y apoyo técnico multinacionales en creciente desarrollo.

32. La cooperación para el desarrollo a nivel regional y subregional ofrece una variedad de oportunidades para mejorar las perspectivas de desarrollo de los países. La capacidad técnica cada vez más desarrollada del sistema de las Naciones Unidas a nivel subregional ofrece apoyo sustantivo y técnico a las actividades operacionales en los países. Las organizaciones de las Naciones Unidas han establecido diversas modalidades de relaciones con organizaciones intergubernamentales subregionales y regionales con el fin de lograr soluciones comunes a problemas de desarrollo complejos de carácter transfronterizo. Cada vez hay más perspectivas de cooperación técnica entre los países en desarrollo, cuestión que será objeto de un informe aparte que se presentará a la Asamblea General en su próximo período de sesiones. Sigue siendo necesario lograr más complementariedad entre las actividades de los países y las que son de carácter multinacional, así como una mejor coordinación de las actividades operacionales multinacionales.

33. De conformidad con el párrafo 20 de la resolución 50/120 de la Asamblea General se está prestando atención a la necesidad de realzar el aspecto regional del apoyo que prestan las Naciones Unidas al desarrollo. En los análisis se observa que las dimensiones regionales de las actividades operacionales no están lo suficientemente vinculadas con los países en la fase de elaboración de marcos de los programas o de aplicación de programas y proyectos. La experiencia con que se cuenta apunta a que debería mejorarse el intercambio de información sobre actividades multinacionales en el sistema de coordinadores residentes, contar con más participación de las autoridades nacionales y disponer de mejores mecanismos para acceder a las capacidades técnicas de organizaciones de las Naciones Unidas en los planos subregional y regional. De igual modo, en el plano multinacional debería haber un mayor intercambio de información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y más transparencia en sus actividades de programación. También sería deseable adoptar un criterio más coordinado en la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con órganos intergubernamentales subregionales y regionales. En un informe aparte presentado al Consejo sobre la función

de las comisiones regionales se examina un aspecto de la cuestión.

Sociedad civil

34. Los vínculos entre la sociedad civil y el sector privado están aumentando. Los agentes no estatales, las organizaciones no gubernamentales, el sector de empresas privadas, el sector académico y la comunidad científica son fundamentales para un buen desarrollo socioeconómico, tanto a nivel local como internacional, y cada vez se les tiene más en cuenta. El sistema de desarrollo de las Naciones Unidas coopera en la actualidad con agentes no estatales de forma mucho más amplia y profunda que antes. A su vez, tales entidades cada vez participan más en la ejecución y aplicación de actividades que cuentan con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, como agentes de cambio e intermediarios para lograr objetivos mundiales. En consonancia con el párrafo 24 de la resolución 50/120 de la Asamblea General, las actividades de creación de capacidad del sistema de las Naciones Unidas cada vez están más orientadas a ayudar a tales agentes no gubernamentales y hacer uso de ellos, lo cual tiene consecuencias para la relevancia y la viabilidad operacional de los criterios y prácticas actuales.

35. Como parte de ese proceso, el sistema de coordinadores residentes podría examinar, en estrecha consulta con el Gobierno, la especialización que puede requerirse en las esferas técnicas y sustantivas a niveles subregionales y de los países, lo que incluiría el régimen jurídico, el tipo de capacidad y aptitudes y los criterios apropiados de asistencia. La adopción de ese enfoque podría representar otro importante avance en el proceso de descentralización y delegación de atribuciones, en consonancia con el programa de reformas propuesto por el Secretario General.

D. Coordinación sobre el terreno

Sistema de coordinadores residentes

36. Las reformas introducidas por el Secretario General en 1997 constituyen un paso importante para fortalecer el sistema de coordinadores residentes, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 47/199 y 50/120. Esas medidas se están aplicando en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en estrecha coordinación con el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO). Si bien varias decisiones no se han llevado totalmente a la práctica y no todas las cuestiones se han resuelto, el análisis de la aplicación de las resoluciones 47/199 y 50/120 permite afirmar que se han realizado

progresos considerables. Por ejemplo, el coordinador residente: a) se escoge de entre un núcleo más diversificado de candidatos del sistema de las Naciones Unidas, sobre la base de la evaluación de su idoneidad profesional según criterios convenidos; b) recibe mejor apoyo de la sede, que designa centros de coordinación, y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Oficina del Grupo de Desarrollo), que ha aumentado las consultas con el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (en general por conducto del Grupo de Trabajo del sistema de coordinadores residentes); c) recibe del PNUD recursos destinados especialmente al coordinador residente para actividades de coordinación y algunos recursos indirectos de otras organizaciones; d) tiene atribuciones más amplias que se le han delegado, y e) recibe más apoyo de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que con frecuencia consiste en hacer seminarios sobre el trabajo en equipo y retiros para reflexionar acerca de las tareas que se realizan.

37. Existen amplios indicios de que las actividades operacionales son más eficaces y tienen mayor repercusión cuando el coordinador residente, movido por un sentido de solidaridad y por objetivos y propósitos compartidos, asume la responsabilidad colectiva de los representantes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países en materia de programación, supervisión y evaluación. En todas partes del mundo pueden encontrarse numerosos ejemplos de sistemas de coordinadores residentes que funcionan de esa manera. Si se combinan acertadamente las prácticas, más adecuadas, el sistema de coordinadores residentes puede lograr los resultados esperados, aun con las limitaciones que existen actualmente.

38. No obstante, todavía queda mucho por hacer: cabe prestar mayor atención a una variedad de cuestiones planteadas en el presente informe. Por ejemplo, la relación del sistema de coordinadores residentes con el país anfitrión, incluidas la circulación de información, la existencia de centros de coordinación gubernamentales que trabajen con el sistema de coordinadores residentes y la necesidad de que en algunos países los gobiernos se interesen más en el funcionamiento eficaz de ese sistema y le preste mayor apoyo. Las consultas periódicas de todo el sistema de coordinadores residentes con sus colaboradores nacionales, cuando ellas no existen, ayudaría a que ese sistema pudiera responder mejor aún a las prioridades nacionales. También hay margen para que los colaboradores pertinentes del sistema de las Naciones Unidas participen más a nivel de los países en el sistema de coordinadores residentes. En particular, habría que estudiar la manera de incluir de forma plena y eficaz en ese sistema a los organismos sin representación

sobre el terreno. El funcionamiento del sistema de coordinadores residentes se fortalecería considerablemente si se simplificaran y armonizaran los procedimientos y si se delegaran atribuciones en los países de forma más pareja. Otras posibilidades comprenden la creación de mecanismos más sistemáticos que faciliten el intercambio de prácticas óptimas y el desarrollo de una memoria institucional eficaz que alimente la capacitación y mejore los criterios de selección de los miembros de cada equipo en el país. Aunque ya se han tomado varias medidas, sería conveniente avanzar más en esas direcciones.

Gestión del sistema de coordinadores residentes

39. Por dos resoluciones de la Asamblea General se estableció que el representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sería designado normalmente coordinador residente (véanse las resoluciones 34/213, párr. 3 y 48/209, párr. 4). Además, en el informe del Secretario General sobre la reforma de las Naciones Unidas (véase A/51/950, párr. 152) se afirma que el PNUD sigue desempeñando la función de administrar y financiar el sistema de coordinadores residentes, sistema que será fortalecido mediante la selección de coordinadores residentes procedentes de todas las organizaciones pertinentes. El Comité Ejecutivo de Actividades de Desarrollo ha acordado una serie de medidas encaminadas a impulsar ese proceso, al tiempo que ha delimitado ciertos ámbitos que requieren nuevas consultas. Posteriormente, el Secretario General reiteró su posición en una carta dirigida a principios de 1998 al Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la que le pidió que se aunaran esfuerzos para fortalecer el sistema de coordinadores residentes a partir del vínculo legislativo entre este sistema y los representantes residentes del PNUD. Ya se han tomado varias decisiones y otras se hallan en proceso de examen, como la selección y valoración del coordinador residente, basándose en la evaluación de su idoneidad según una nota descriptiva del puesto, procedimientos de notificación de resultados y elementos análogos previamente convenidos. El Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha acordado estudiar todas las otras cuestiones pendientes.

40. El actual vínculo entre los coordinadores residentes y los representantes residentes fue corroborado por las respuestas a los cuestionarios que se enviaron con motivo de la revisión final. En algunas de ellas se plantea la cuestión de la gestión de la función del coordinador residente y se refieren en particular a que es necesario que el sistema de las Naciones Unidas fortalezca el control colectivo de esa

función, como medio de consolidar la coordinación sobre el terreno.

41. El CCCPO y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo coinciden en que a todos los miembros de los equipos de trabajo del sistema de las Naciones Unidas en los países les incumbe una responsabilidad doble como representantes de sus respectivas organizaciones y como integrantes del sistema de coordinadores residentes. Las notas descriptivas de puestos comienzan a reflejar el hecho de que el concepto de responsabilidad doble se aplica al coordinador residente y a todos los miembros del equipo del país.

Contratación, selección y capacitación

42. Según criterios convenidos por el CCCPO y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se están tomando medidas para reforzar el control por parte del sistema de la función del coordinador residente, que consisten en expandir el núcleo de profesionales que se postulan como candidatos, utilizar un equipo asesor compuesto de representantes de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para seleccionar al coordinador residente, evaluar la idoneidad de los candidatos según criterios y una nota descriptiva del puesto previamente convenidos y en utilizar nuevos procedimientos de evaluación, que incluye la supervisión de un plan de trabajo anual formulado por el sistema de coordinadores residentes a nivel de los países. En la sección II del presente informe figuran los resultados concretos alcanzados como consecuencia de la ampliación del proceso de contratación. Algunas de las nuevas medidas se aplicarán por primera vez a fines de 1998 y a comienzos de 1999, de modo que el Consejo podrá examinar su eficacia en 1999.

43. En cooperación con el CCCPO, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, está evaluando el tipo de capacitación que se requiere para el sistema de coordinadores residentes, por ejemplo, seminarios de coordinación a nivel de los países con el patrocinio del CCCPO y de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas. Es necesario mejorar los programas de capacitación del sistema de coordinadores residentes, dándole mayor importancia al trabajo en equipo, las dotes de mando y de relación interpersonal y al apoyo eficaz que se presta a los programas nacionales.

Volumen de trabajo

44. El mayor volumen de trabajo de los coordinadores residentes y de los representantes superiores de las Naciones Unidas desde 1995 obedece al hecho de que han asumido funciones estratégicas básicas, sumado al aumento de responsabilidades respecto de los programas y proyectos, así

como a: a) nuevas iniciativas de programación conjunta (como el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) o la intensificación de otros planes de índole similar (la nota sobre la estrategia del país, el examen conjunto de los programas por países, la elaboración del diálogo sobre políticas con el Gobierno anfitrión); b) la promoción a nivel de todo el sistema, incluidos los preparativos coordinados de las conferencias mundiales y los procesos de seguimiento correspondientes y acciones conexas; c) el fomento de programas y proyectos en colaboración y la profundización correspondiente de los procesos de consulta; y d) la coordinación de la asistencia humanitaria, cuando proceda. En la sección II del presente informe figuran los datos concretos. Si bien los países difieren entre sí, parecería que la función del coordinador residente tiende a crecer. El mismo fenómeno se registró respecto del sistema de coordinadores residentes, lo que afecta al volumen de trabajo de todos los representantes del sistema de las Naciones Unidas.

Evaluación del desempeño

45. En diciembre de 1997 se introdujeron nuevos procedimientos para evaluar el desempeño de los coordinadores residentes y en el informe anual de 1997 se pidió a los coordinadores residentes que realizaran una autoevaluación conjunta de los equipos en los países. En la nueva metodología, que se basa en el modelo de la idoneidad y para cuya elaboración se consultó a todo el sistema de las Naciones Unidas, la evaluación se relaciona con el plan de trabajo anual del equipo en el país, de manera que se tengan en cuenta los logros alcanzados por el equipo en el país durante el año y otras condiciones concretas propias del país. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizaron por primera vez esta metodología de evaluación con carácter excepcional (desempeño sobresaliente o deficiente). Hasta la fecha la tasa de notificación de evaluaciones ha sido relativamente baja y se está estudiando el sistema a la luz de esta primera experiencia.

Proceso de seguimiento de las conferencias mundiales por conducto del sistema de coordinadores residentes

46. Cabe recordar que en el párrafo 39 de la resolución 50/120 de la Asamblea General se reafirma la importante función que cumplen los coordinadores residentes en las actividades que desarrollan las Naciones Unidas para complementar las grandes conferencias internacionales. Durante el período extraordinario de sesiones del Consejo Económico y Social, celebrado en mayo de 1998, se examinaron los progresos alcanzados al respecto sobre la base,

entre otras cosas, de un informe separado (E/1998/19) sobre la aplicación de las decisiones y seguimiento integrados y coordinados de las grandes conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas, preparado como respuesta a la resolución 1997/61 del Consejo, en el que se le asigna importancia a la aplicación a nivel de los países. Se trata cada vez más de que el sistema de coordinadores residentes se dedique a integrar el seguimiento de las conferencias mundiales en diferentes contextos nacionales. El análisis de las respuestas llegadas desde las oficinas exteriores que aparece en la sección II del presente informe indica que el sistema de coordinadores residentes presta cada vez más atención a ese tema. Puede ser útil que en el futuro los estudios de evaluación se centren en el vínculo entre las conferencias mundiales, el sistema de coordinadores residentes y los resultados obtenidos a nivel de los países. Además, los exámenes de mitad de período de las distintas conferencias permiten formarse una idea amplia de los resultados logrados. Los estudios sobre repercusiones que se llevaron a cabo como parte de la elaboración del presente informe permiten establecer que esos vínculos existan.

47. Los gobiernos son los agentes principales para impulsar las recomendaciones de las conferencias mundiales y al sistema de las Naciones Unidas le cabe desempeñar el papel de facilitador, en particular por conducto del sistema de coordinadores residentes, mediante la promoción de un diálogo sobre políticas y la vinculación de éste con la programación de las actividades operacionales para el desarrollo. Al poner en práctica las decisiones convenidas en las conferencias mundiales es importante tener en cuenta las condiciones concretas y prioridades de cada país, así como los mandatos y capacidad propios de cada organización del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, al programar el apoyo que han de prestar las Naciones Unidas, cada vez es más necesario que el sistema de coordinadores residentes y el gobierno analicen la manera en que las políticas y las prioridades nacionales sustentan las metas fijadas en las conferencias y la eficacia de los mecanismos institucionales destinados a ponerlas en práctica y a supervisar los resultados. La utilización del sistema de evaluación común para los países puede facilitar esa tarea.

48. Los grupos de trabajo de carácter temático son un instrumento fundamental para que el sistema de las Naciones Unidas preste apoyo coordinado a los gobiernos que aplican las recomendaciones de las conferencias mundiales, grupos que se están creando en numerosos países. Sin embargo, la capacidad que tienen estos grupos de contribuir a la adopción de criterios coordinados de seguimiento de las conferencias mundiales varía bastante, en particular su capacidad para tratar temas transectoriales. El Comité Administrativo

de Coordinación (CAC) ha exhortado al sistema de las Naciones Unidas a que utilice plenamente mecanismos como la nota sobre la estrategia del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para sustentar la elaboración de estrategias y planes de acción nacionales que permitan aplicar de forma integrada las recomendaciones de las conferencias mundiales, teniendo en cuenta las prioridades nacionales. Esos mecanismos brindan oportunidades importantes de establecer vínculos entre los instrumentos de programación y el logro de las metas de las conferencias. Es imprescindible contar con indicadores pertinentes para poder seguir de cerca la aplicación de las recomendaciones de las conferencias a nivel de los países y es menester que se los integre cuando se utilizan instrumentos como la evaluación común para los países, la nota sobre la estrategia del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en coordinación con los esfuerzos que despliegan en esa esfera el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

49. En muchos países el seguimiento de las conferencias mundiales se ve obstaculizado por la falta de recursos financieros y la limitada capacidad nacional; de ahí que el fomento de la capacidad sea una importante prioridad. Las directrices de los grupos de trabajo del CAC y la orientación de éste en materia de seguimiento de las conferencias mundiales son instrumentos útiles para acrecentar la eficacia de la labor emprendida por los equipos de las Naciones Unidas en los países para complementar las conferencias mundiales. Podrían utilizarse más ampliamente los informes anuales de los coordinadores residentes como un instrumento de verificación y de difusión de las prácticas más adecuadas. En estrecha consulta con el gobierno se está incrementando la importancia de la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, respecto de la consecución de las metas de las conferencias mundiales.

Comités a nivel de la oficina exterior

50. En el informe presentado en el período de sesiones sustantivo de 1997 del Consejo Económico y Social relativo a la aplicación de las disposiciones del párrafo 41 de la resolución 50/120 de la Asamblea General (véase E/1997/65/Add.2) se subraya que se crearon comités a nivel de las oficinas exteriores en 86 de 107 países. Como lo señalan los gobiernos en sus respuestas al cuestionario, es preciso hacer cambios en varias esferas, a saber: a) integrar mejor las actividades del sistema de coordinadores residentes en los objetivos, políticas y programas nacionales; b) mejorar el diálogo y la interacción entre el sistema de coordinadores residentes y los colaboradores nacionales, por

ejemplo dando mayor cabida en las actividades del sistema de coordinadores residentes a los gobiernos anfitriones; c) desarrollar la capacidad de movilizar recursos del sistema de coordinadores residentes; y d) hacer que el sistema de coordinadores residentes contribuya al fomento de la capacidad para realizar la función de coordinación del gobierno. Las distintas organizaciones con representación a nivel de los países no participan en igual medida en el sistema de coordinadores residentes. Es necesario que se perfeccionen los canales de comunicación para mejorar la relación con las organizaciones sin representantes sobre el terreno. Como se señala en el párrafo 55 del presente informe, la descentralización y la delegación de atribuciones aún no son uniformes. También podría mejorarse la distribución de responsabilidades y el proceso de simplificación y armonización de procedimientos operacionales. Además, la información de que se dispone indica que es necesario flexibilizar la manera en que se organizan los comités. Las dotes para dirigir reuniones y realizar seguimientos apropiados contribuyen al buen funcionamiento del sistema de coordinadores residentes. Los vínculos con las autoridades nacionales varían mucho.

51. La mayoría de los grupos de trabajo de carácter temático comparten el deseo de intercambiar información. Cuando van más allá de ello, sus consultas tienden a relacionarse con cuestiones de política, encaminadas a fijar objetivos y orientaciones comunes, aunque en algunos casos se ejecutan tareas de índole más operacional, vinculadas a la programación. No es uniforme la participación en los grupos de trabajo de carácter temático de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los representantes gubernamentales y otros copartícipes nacionales e internacionales. Hay al parecer una estrecha correlación entre el mejor funcionamiento del sistema de coordinadores residentes y la estructura y eficacia de los grupos de trabajo de carácter temático.

Financiación del sistema de coordinadores residentes

52. Debido a su relación tripartita con el sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el PNUD presta el apoyo de su red mundial de oficinas exteriores y recursos financieros al sistema de coordinadores residentes. Ello se logra fundamentalmente mediante cinco instrumentos principales: a) el presupuesto administrativo del PNUD; b) los Recursos Especiales del Programa, que en el pasado se han utilizado para financiar mesas redondas y otros mecanismos de coordinación de la ayuda; c) una asignación especial con cargo a los recursos básicos para financiar el sistema de coordinadores residentes en todo el mundo; d) fondos

procedentes de los marcos para la cooperación con los países del PNUD que se destinan concretamente para asistir a los gobiernos en una mejor administración de la asistencia oficial para el desarrollo; y e) en el caso de países sumergidos en crisis o que están saliendo de ellas, la Junta Ejecutiva ha asignado fondos especiales para financiar actividades prioritarias en las esferas de la buena gestión de los asuntos públicos, la rehabilitación y reintegración de personas desplazadas, la remoción de minas y otras actividades que conforman un enfoque amplio y multisectorial de la reconstrucción y el desarrollo. Algunos gobiernos prefieren que los gastos derivados de la función del coordinador residente se compartan más ampliamente; por lo general esta opinión va acompañada de otras sugerencias respecto de los mecanismos de gestión de esa función.

Cooperación con las instituciones de Bretton Woods

53. En las resoluciones de la Asamblea General 50/227 y 51/240 y en la resolución 1996/43 del Consejo Económico y Social se reconoció la importancia de que se intensificara aún más la cooperación entre las instituciones de Bretton Woods y el resto del sistema de las Naciones Unidas. De conformidad con la resolución 50/227 de la Asamblea General, durante el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social de 1998, las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods presentarán un examen conjunto, en el que analizarán sus relaciones en seis esferas principales, entre ellas la asistencia técnica, y formularán recomendaciones adecuadas.

54. En el presente informe se complementan esos análisis, extrayendo de ellos las opiniones expresadas por los gobiernos, el sistema de coordinadores residentes y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y se hace hincapié en la cooperación a nivel de los países. Según las opiniones vertidas, se favorece en general un mayor grado de cooperación, aunque se reconoce que los mandatos difieren. Ante la convergencia cada vez mayor de cuestiones intrasectoriales, como la erradicación de la pobreza y otros temas prioritarios emanados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y ante la descentralización de atribuciones que se lleva a cabo en el Banco Mundial y otras entidades del sistema, se reconoce que se multiplican las oportunidades de cooperación, a nivel de los países, en plena consulta con el gobierno anfitrión. El sistema de coordinadores residentes proporciona cada vez mayor apoyo al diálogo sobre políticas previsto en el párrafo 21 de la resolución 50/120. Además, el sistema de coordinadores residentes y los representantes de las instituciones de Bretton Woods intercambian cada vez más información durante las visitas

de las misiones a los países, así como datos, análisis y marcos de programación. La cooperación respecto del seguimiento de las conferencias mundiales se da en el seno de los grupos de trabajo de carácter temático, lo que puede desembocar en la realización de actividades de programación, en las que ambas partes se complementan. La colaboración también se ha intensificado en el contexto de las reuniones de los grupos de consulta, las mesas redondas y en el respaldo que se brinda a las responsabilidades de coordinación de los gobiernos cuando éstos lo solicitan. Las instituciones de Bretton Woods participan en varios proyectos experimentales del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y está previsto que cooperen en la preparación de este marco y de la estrategia de asistencia a países prestatarios del Banco Mundial en dos países en que se llevará a cabo con carácter experimental. Se presentan otras oportunidades de aumentar la cooperación gracias al compromiso adquirido por ambas partes de erradicar la pobreza y a las cuestiones de interés común que abarcan desde la reforma de la administración pública y la inclusión de todos los sectores sociales en el fruto de la prosperidad, en particular durante periodos de reforma y ajustes económicos, hasta el cambio de la tendencia declinante de los recursos para el desarrollo, especialmente por conductos multilaterales. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están tratando de aprovechar esas oportunidades de cooperación entre sí y con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

Descentralización y delegación de atribuciones

55. Como se explica en la sección II del presente informe, los fondos y programas de las Naciones Unidas han logrado descentralizar y delegar atribuciones considerablemente, como parte del empeño por atender mejor a las necesidades nacionales y por facilitar la coordinación a nivel de los países. Aunque la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han comenzado a descentralizar y delegar atribuciones, todas no lo han hecho en el mismo grado, lo que dificulta la cooperación y la realización de proyectos conjuntos. La eficacia del sistema de coordinadores residentes y la coherencia y coordinación en el seno del sistema de las Naciones Unidas mejorarían considerablemente si la ampliación de las facultades de las oficinas exteriores fuera más uniforme en todo el sistema, de conformidad con las disposiciones del párrafo 25 de la resolución 47/199 de la Asamblea. A fin de que tengan la repercusión que se espera, la descentralización y la delegación de atribuciones debe ir acompañada del traslado de personal a las oficinas exteriores y el fortalecimiento de éstas. Si bien no cabe duda de que el sistema va por ese camino, puede que haya que

conferir mayor impulso al proceso, en consulta con los países anfitriones. En la sección II del presente informe también se describen en detalle las recientes tendencias en materia de fortalecimiento de las oficinas subregionales y de los países del sistema de las Naciones Unidas mediante la redistribución de personal.

E. Marcos estratégicos y programación

56. Las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas se conciben y articulan con el propósito de contribuir al desarrollo nacional. La Asamblea General ha subrayado que los planes y prioridades nacionales constituyen el único marco de referencia viable para la programación nacional de esas actividades y que los programas deben basarse en esas prioridades y planes de desarrollo y, por tanto, deben tener en cuenta ante todo las realidades de cada país. También ha hecho hincapié en la importancia que tienen los planes nacionales para aplicar los resultados de las conferencias mundiales y respetar los compromisos contraídos en ellas y en la función que cumplen las actividades operacionales de las Naciones Unidas en apoyo de esa aplicación. Además, en sus resoluciones 47/199 y 50/120, la Asamblea General subrayó la necesidad imperiosa de integrar la labor del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países en las políticas, planes y programas nacionales. Los instrumentos de programación, como la nota sobre la estrategia del país, el enfoque por programas y la ejecución nacional, tienen dos finalidades interconectadas: a) facilitar la colaboración más estrecha entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y b) integrar la labor coordinada de esas organizaciones en los procesos nacionales. La información de que se dispone indica que el primer proceso ha avanzado más que el segundo: en general, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo funciona de forma más coherente, pero todavía es necesario articular mejor las actividades operacionales con los programas nacionales.

57. En sus resoluciones 47/199 y 50/120, la Asamblea General imparte directivas para que se logre una mejor coordinación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y para que éstas se integren mejor en el proceso de desarrollo nacional, mediante la utilización de un marco estratégico de programación y mediante la adopción por parte del sistema de una respuesta más coherente respecto de los objetivos y prioridades nacionales. Las reformas propuestas por el Secretario General han dado un gran impulso a la consecución de esta última meta mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como complemento de la nota sobre la estrategia

del país, en los casos en que ésta existe. El sistema de evaluación común para los países representa un paso fundamental en el proceso de formulación de los marcos estratégicos.

Nota sobre la estrategia del país

58. De 90 países que mostraron interés en utilizar la nota sobre la estrategia del país, 33 han concluido el proceso. Como se trata de una actividad voluntaria que exige el respaldo del gobierno, su elaboración y aplicación dependen en gran medida de que en el país reine una situación política y económica estable y del cronograma de planificación del desarrollo nacional. Estos factores incidieron con frecuencia en el lento comienzo de la elaboración de la nota sobre la estrategia del país.

59. En los casos en que el proceso de elaboración se basó en la consulta amplia de los coparticipes, la nota sobre la estrategia del país contribuyó al diálogo sobre políticas y al intercambio de información con los gobiernos anfitriones y entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, lo que mejoró la coordinación. No obstante, no siempre ha sido adecuada la participación de las autoridades nacionales y de algunas organizaciones del sistema. Hay indicios de que en varios casos la nota sobre la estrategia del país ha tendido a consistir en un hecho único con repercusiones limitadas a largo plazo en la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas. Si bien la información de que se dispone es escasa, sólo algunos países han comunicado que se está actualizando la nota sobre la estrategia del país. No puede considerarse que en todos los casos se haya establecido claramente el valor agregado del proceso de la nota sobre la estrategia del país; su lenta introducción y su adopción por un número de países relativamente reducido han limitado la utilidad de la nota sobre la estrategia del país como marco tipo de programación.

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

60. Como parte de las reformas propuestas el 14 de julio de 1997 (véase A/51/950, párrs. 50, 160 y 161, y *Medida 10*), el Secretario General pidió a todos los fondos y programas de las Naciones Unidas que elaboraran un marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo velando por que cada uno de sus programas por países se basara en objetivos y calendarios comunes. El propósito es lograr una colaboración orientada al logro de objetivos, la coherencia de los programas y el refuerzo mutuo. Esa medida se ciñe a las disposiciones del párrafo 14 de la resolución 50/120 de la Asamblea General.

61. Los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo se están ensayando en 18 países⁵, con el apoyo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La totalidad de la fase experimental se evaluará a fines de 1998, de modo que sólo se dispondrá de elementos de juicio parciales para la revisión trienal que realizará la Asamblea General. Si bien en un principio sólo los fondos y programas estaban comprendidos en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Secretario General ha invitado a otras partes del sistema a participar en el proceso: el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones estudia actualmente la incidencia de ese marco en la totalidad del sistema de las Naciones Unidas. En varios países, los organismos están cooperando con los fondos y programas en la formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. También se prevé realizar consultas con las instituciones de Bretton Woods, por ejemplo relacionando el marco con la estrategia de asistencia a los países del Banco Mundial.

62. Según se explica en la sección II del presente informe, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiende a complementar la nota sobre la estrategia del país cuando ésta existe, con miras a armonizar los programas por país, intensificar la cooperación con diversos colaboradores y establecer un marco común de cooperación para el desarrollo que abarque a los fondos y programas. Dentro del sistema de coordinadores residentes se están tomando medidas prácticas para armonizar ambos procesos. En general, los Estados Miembros apoyan el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aunque se preguntan si éste debe complementar la nota sobre la estrategia del país o reemplazarla. Al responder al cuestionario, varios gobiernos señalaron que las autoridades nacionales, los copartícipes y todos los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, inclusive las instituciones de Bretton Woods deben participar activamente en la formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien es prematuro emitir juicios, la próxima evaluación de la fase experimental arrojará luz sobre ese proceso y permitirá establecer las esferas en las que corresponderá tomar medidas.

Armonización y simplificación de la programación

63. En su resolución 50/120 y en las resoluciones anteriores pertinentes, la Asamblea General pidió que se simplificaran y armonizaran las normas y procedimientos a fin de facilitar la integración de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en los programas nacionales de desarrollo y la colaboración entre las organizaciones de ese sistema.

La presente revisión ha permitido confirmar que las diversas y complejas normas y procedimientos que regulan la programación en el sistema significan una carga para numerosos países, inclusive para las oficinas exteriores, y que es urgente proseguir con la simplificación, en particular de la programación. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo brinda la oportunidad de trabajar a partir de bases de datos y evaluaciones de los países comunes. Ello debe servir para acentuar la simplificación de la programación en todo el sistema y contribuir a que, mediante la colaboración, se llegue con el tiempo a estructurar un ciclo de programación de la cooperación para el desarrollo menos complejo.

Enfoque por programas y ejecución nacional

64. La experiencia con el enfoque por programas demuestra que los gobiernos receptores en general aceptan esta modalidad. Se ha aplicado especialmente en esferas sectoriales y, en materia de programación, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas lo han interpretado de distintas maneras, por lo general en función de las políticas y procedimientos de cada organismo.

65. Si bien se tiende a introducir el enfoque por programas en todos los países receptores, aún no se ha logrado imponerlo en todas partes. En algunos países, la escasez de recursos humanos e institucionales obstaculizó su utilización, aunque el gobierno hubiera mostrado gran interés en adoptar ese enfoque. El empleo de la nota sobre la estrategia del país y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo puede facilitar la adopción del enfoque por programas. Sigue siendo necesario apoyar a las entidades nacionales para impulsar la aplicación eficaz de ese enfoque.

66. En los últimos años se ha recurrido mucho más a la ejecución nacional como modalidad de llevar a cabo programas financiados por las Naciones Unidas. Hay consenso en que es un mecanismo eficaz para apoyar el desarrollo nacional y el fomento de la capacidad. Promueve la identificación de los países con los programas financiados por el sistema, garantiza que éstos continúen una vez que la financiación ha acabado y contribuye a que los expertos nacionales aporten sus conocimientos a las actividades patrocinadas por el sistema. En los últimos años, las disposiciones de las resoluciones de la Asamblea General que tratan de la ejecución nacional se han centrado principalmente en la expansión de este enfoque al PNUD y al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) vienen practicando la ejecución nacional como parte de su mandato desde hace

varios años. La capacidad nacional en materia técnica, de gestión y administración ha resultado insuficiente en algunos casos; el empleo de unidades de apoyo puede paliar esta deficiencia. El problema que subsiste es la complejidad de los procedimientos del sistema de las Naciones Unidas. Además, los organismos del sistema siguen planteando la cuestión de su participación en la concepción y realización de los proyectos de ejecución nacional.

Función de los organismos sobre el terreno

67. En el párrafo 30 de su resolución 50/120, la Asamblea General subrayó el importante papel que desempeñaban los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en la transferencia y facilitación de los conocimientos técnicos y sustantivos necesarios para apoyar la ejecución nacional. En su resolución 47/199, la Asamblea ya había reconocido la importante función que incumbía a los organismos especializados y había pedido que se dividieran claramente el trabajo, de modo que el sistema pudiera seguir prestando apoyo adecuado a los países en que se ejecutaban programas. En la actualidad, los organismos técnicos están estudiando cuál es la mejor manera de utilizar su capacidad analítica y normativa al llevar a cabo las actividades operacionales. La función normativa o de promoción de los organismos de las Naciones Unidas se relaciona cada vez más estrechamente con las actividades operacionales mediante servicios de asesoramiento, en particular como parte del proceso de seguimiento sustantivo de las conferencias mundiales.

68. Por su condición de componentes importantes del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, los organismos técnicos de las Naciones Unidas están cambiando considerablemente. La menor financiación aportada por el PNUD, su asociado tradicional, tuvo una incidencia importante en las responsabilidades de ejecución, los recursos destinados a los programas y el personal de los organismos de ejecución. Los organismos especializados pasaron de desempeñar una función dominante como ejecutores de los proyectos financiados por el PNUD, al comienzo del decenio, a tener una participación mucho más reducida en las actividades operacionales realizadas en los países (estos organismos generalmente han tenido muy pocos vínculos financieros con otros fondos y programas de las Naciones Unidas). Por consiguiente, los recursos de muchos de ellos provienen principalmente de los fondos básicos de su presupuesto ordinario.

69. Algunos organismos tienen dificultad en responder a la demanda proveniente de los países en que se ejecutan programas porque no integran el equipo en el país. Los

organismos técnicos más pequeños mantienen contacto directo con los organismos técnicos nacionales, pero su participación en el sistema de coordinadores residentes es limitada. Se corre el riesgo de que queden marginados en el futuro.

F. Recursos y financiación

70. Se atraviesa por una etapa crítica en materia de corrientes de recursos en condiciones de favor destinados a los países en desarrollo. En lugar de acercarse a la meta convenida del 0,7% del producto nacional bruto, van declinando paulatinamente en momentos en que las necesidades y la demanda son mayores. En valores nominales, la asistencia oficial para el desarrollo procedente de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) disminuyó de 60.500 millones de dólares de los Estados Unidos en 1994 a 59.700 millones de dólares en 1995 y a 58.200 millones de dólares en 1996, lo que significa una importante declinación en valores reales. Mientras que la asistencia oficial para el desarrollo descendió, otros tipos de corrientes de recursos a los países en desarrollo aumentaron, lo que redujo a sólo un 22% la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo en la corriente total de recursos netos en 1996, en comparación con una proporción del 64% en 1994. El problema con estas corrientes, que siguen principalmente las tendencias del mercado radica en que fluyen en general únicamente a los países en desarrollo que tienen la capacidad de atraer préstamos e inversiones extranjeras. La mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos, y en particular los países menos adelantados y los países de África, no se han beneficiado de las corrientes privadas de recursos y se han visto perjudicados por la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo. La carga del servicio de la deuda, para la que se está buscando una solución duradera, ha exacerbado esos problemas.

71. La pronunciada declinación de la proporción que corresponde a la asistencia oficial para el desarrollo en el total de las corrientes de recursos ha afectado en los últimos años a las actividades del sistema de las Naciones Unidas en muchos países receptores. En 1996 la asistencia oficial para el desarrollo representaba sólo un 20% de las corrientes netas de recursos que los países del CAD destinaron a los países en desarrollo. Además, como se muestra en el cuadro B-1 del anexo estadístico del presente documento (E/1998/48/Add.1), la proporción de las donaciones para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en el total de la decreciente asistencia oficial para el desarrollo se redujo

en valores nominales de alrededor del 8% (4.900 millones de dólares) en 1993 a menos del 7,5% (4.300 millones de dólares) en 1996. Como se indica en el cuadro B-6, la proporción que corresponde a los organismos técnicos y especializados de las Naciones Unidas en el total de la asistencia financiera que presta el sistema de las Naciones Unidas en condiciones de favor disminuyó del 26% (1.300 millones de dólares) en 1993 a alrededor del 19% (900 millones de dólares) en 1996. Si bien el informe preliminar correspondiente a 1997 se publicará en septiembre de 1998, ya existen indicios de que se han acentuado las tendencias al estancamiento y la declinación. Los recursos para financiar las actividades en los países que se canalizan por el sistema de las Naciones Unidas oscilan del 1% al 100% del total de la ayuda externa; en promedio, se sitúan por debajo del 10% de la asistencia externa. Variaciones tan amplias repercuten en las modalidades de participación del sistema de las Naciones Unidas, su función y carácter, la influencia que puede ejercerse en materia de políticas y promoción y los tipos de relaciones de asociación que puede establecerse con otros agentes que se ocupan del desarrollo. Dado que los niveles de recursos determinan la eficacia y efectividad de las actividades operacionales, la fragilidad y escasez de los recursos de las Naciones Unidas para el desarrollo son motivo de preocupación. Se espera que el sistema de las Naciones Unidas cumpla una función cualitativamente distinta de las que desempeñan otros asociados para el desarrollo, y esta función rectora y única se ve perjudicada en muchos casos por la disminución constante de recursos.

72. La asistencia oficial para el desarrollo y las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas deben considerarse en el marco más amplio de las corrientes financieras destinadas a los países en desarrollo. Se ha producido un cambio fundamental en las corrientes financieras globales, que ha dado por resultado un aumento espectacular de los préstamos e inversiones determinados por el mercado y una disminución considerable de las corrientes de recursos oficiales. La asistencia oficial para el desarrollo misma se ha transformado y, en lugar de destinarse a equilibrar la balanza de pagos y los presupuestos gubernamentales de los países en desarrollo como se hacía antes, se asigna ahora en su mayor parte a la reducción de la pobreza. El sistema de las Naciones Unidas fue el primero en impulsar ese cambio de modelo que se centra en la pobreza y el desarrollo sostenible y en la conformación de una nueva concepción mundial de la cooperación para el desarrollo. La declinación de los recursos de que dispone el sistema de las Naciones Unidas para actividades operacionales encaminadas a fomentar el desarrollo representa una tendencia particularmente negativa

y preocupante que socavaré el proceso dinámico de la cooperación para el desarrollo y la posibilidad de concertar acuerdos mundiales.

73. La asistencia oficial para el desarrollo consta de numerosos componentes y cada uno de ellos tiene su razón de ser. Gran parte de la asistencia se otorga como donaciones, aunque queda aún una proporción muy importante que las organizaciones bilaterales y multilaterales desembolsan en forma de préstamos y créditos. Por su concentración casi exclusiva en la financiación en condiciones de favor, las Naciones Unidas es casi única en el sistema de asistencia oficial para el desarrollo, así como en el sistema multilateral. Por consiguiente, este tipo de asistencia es particularmente importante en momentos en que muchos países en desarrollo, incluido los más pobres, se sienten agobiados por la deuda externa. El sistema de las Naciones Unidas también está adaptando en gran medida sus programas y proyectos a las actividades encaminadas a erradicar la pobreza. La tendencia actual a disminuir de los recursos de que dispone el sistema de las Naciones Unidas pueden socavar el aporte positivo que se fomenta mediante el nuevo modelo de desarrollo. La cuantía total disponible para las actividades operacionales para el desarrollo se ha estancado en cifras nominales y ha declinado en cifras reales en los últimos tres años, pasando de 5.500 millones de dólares en 1994 a 5.500 millones de dólares en 1995 y a 5.400 millones de dólares en 1996. Además, como se indica en el anexo estadístico (E/1998/48/Add.1), se perfila una tendencia cada vez más marcada a asignar fondos con fines concretos para financiar las actividades operacionales para el desarrollo.

74. Como respuesta a las resoluciones de la Asamblea General 50/227, 52/12b y 52/203, las juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas han examinado los mecanismos de financiación de que disponen actualmente y han elaborado propuestas para detener e invertir la declinación de los recursos básicos y no básicos que reciben. Como lo reconoce la Asamblea General en su resolución 52/203, los rasgos fundamentales de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas residen en su carácter universal, voluntario y de donación, su neutralidad y multilateralismo. Teniendo en cuenta estos parámetros, se han elaborado propuestas para facilitar la afluencia de recursos de forma previsible, continua y segura a los efectos de que estas cuestiones se traten más extensamente (véase A/52/847).

II. Análisis de datos

A. Coordinación a nivel de la oficina exterior

1. Sistema de coordinadores residentes y coordinación a nivel del país

75. Aun no es posible medir íntegramente las repercusiones de las medidas adoptadas como resultado de las propuestas de reforma del Secretario General para fortalecer la colaboración y coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y en lo tocante a obtener una respuesta coherente de dicho sistema a las necesidades de desarrollo de los países. Lo que sí resulta evidente es que está aumentando el número de entidades y organizaciones que participan en el sistema de coordinadores residentes y, en la mayoría de los casos disponen por separado de recursos financieros y técnicos. Además, las demandas que se imponen al sistema están pasando de la ejecución de proyectos a una labor de promoción y elaboración de normas, y de nuevas iniciativas encaminadas a fomentar las consultas estratégicas y la programación coordinada, como son las notas sobre la estrategia de los países, la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien es urgente una coordinación eficaz, también existe el riesgo de sobrecargar el sistema de coordinadores residentes con tareas de coordinación. Por tanto, al evaluarse la coordinación al nivel del país, deben tenerse en cuenta sus costos y beneficios.

76. Cada vez se hace más evidente la necesidad de una coordinación que garantice que los países receptores obtengan los máximos resultados con el mínimo de recursos; que se cumplan los mandatos amplios de promoción de cada organización en un marco uniforme de reciprocidad; que, no obstante la creciente diversidad, el sistema funcione eficazmente a partir de normas y procedimientos simplificados y armonizados; y que cada equipo nacional del sistema de las Naciones Unidas disponga de los recursos suficientes para responder con rapidez y eficacia a una amplia gama de necesidades a nivel del país.

77. Si bien se han logrado progresos considerables en lo tocante a mejorar la coordinación, con bases de datos comunes, estudios conjuntos de políticas y un diálogo sobre normas, queda mucho por hacer, por ejemplo en la programación y gestión prácticas. Las evaluaciones apuntan a la necesidad de establecer objetivos básicos a nivel del país y un sistema sencillo para supervisar y evaluar los resultados. Hasta ahora los resultados positivos pueden resumirse en la forma siguiente: a) el impulso a las actividades comunes de promoción ha permitido mejorar la eficacia del apoyo de las

Naciones Unidas al nivel del país; b) se está llevando a cabo un intercambio más activo de información y experiencias en una etapa más temprana del proceso de adopción de decisiones; c) se están estableciendo bancos de datos comunes e indicadores comunes como los que son necesarios para la evaluación común para los países; d) van en aumento las actividades de colaboración en las que participa más de un organismo; y e) se está dando un seguimiento más consolidado a las conferencias.

78. Entre los principales problemas que obstaculizan una coordinación más eficaz, está la aparente contradicción entre la demanda creciente impuesta al sistema de coordinadores residentes como resultado de la evolución de las necesidades y su mayor complejidad en los países en desarrollo, los criterios mejorados y la experiencia adquirida, por un lado, y la reducción de los recursos básicos disponibles para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, por el otro. Varios países receptores han señalado el problema, cuya importancia han destacado muchos coordinadores residentes.

79. Si bien se aprecian los progresos realizados en la esfera de una mejor coordinación, en las respuestas de los países donantes se hace hincapié en la necesidad de reforzar el sistema de coordinadores residentes.

80. Varios países receptores opinan lo mismo. Sin embargo, muchos destacan que el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes no debe ser un objetivo en sí mismo, sino que debe permitir una mejor vinculación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas con los objetivos nacionales y un mayor apoyo a los programas nacionales de desarrollo. Algunos países reconocen la eficacia del sistema de coordinadores residentes en cuanto al apoyo que presta a los esfuerzos de movilización de recursos; otros se han mostrado más críticos. Muchos países consideran que la movilización de recursos externos constituye una función esencial de apoyo del sistema de las Naciones Unidas. Algunos gobiernos receptores estiman que el sistema de coordinadores residentes aún no ha desarrollado todo su potencial. Algunos gobiernos han indicado que el sistema de coordinadores residentes a veces complica el diálogo entre las autoridades nacionales y los organismos, y que la coordinación se ha concentrado más en los arreglos internos con el sistema de las Naciones Unidas que en las relaciones eficaces entre el sistema y sus asociados nacionales.

81. La relación entre el sistema de coordinadores residentes y el gobierno fue objeto de una evaluación presentada al Consejo en 1997. En ella se determinaba la necesidad de varias mejoras, a saber: a) un centro de coordinación

gubernamental para el sistema de coordinadores residentes y la celebración periódica de reuniones entre el sistema de coordinadores residentes y dicho centro de coordinación, con un programa convenido y la participación de diversas organizaciones oficiales; b) un suministro regular de información al gobierno sobre las actividades del sistema de coordinadores residentes; c) una interacción ampliada entre el gobierno y el sistema de coordinadores residentes por diversos medios; y d) la creación de capacidades para mejorar la función de coordinación del gobierno.

82. Los países receptores manifestaron su preocupación por el hecho de que el apoyo de las Naciones Unidas no siempre responde a las prioridades nacionales y de que es insuficiente la participación del gobierno en las actividades del sistema de coordinadores residentes. En algunos casos, es preciso establecer mejores relaciones con los asociados nacionales. Algunos países sugirieron la posibilidad de celebrar reuniones periódicas con el gobierno anfitrión y consultas más eficaces entre el gobierno y los miembros del sistema de coordinadores residentes.

83. Los organismos, que consideran que el sistema de coordinadores residentes constituye el mecanismo fundamental de coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, participan cada vez más en ese mecanismo, aunque el grado de su participación no es uniforme. Las organizaciones que no tienen representación en el terreno manifiestan su temor de verse marginadas. Los programas y fondos de las Naciones Unidas, especialmente desde que el Secretario General introdujera reformas, están más profundamente comprometidos en el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes. Con el establecimiento del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de su Comité Ejecutivo se promueve esta tendencia en la Sede. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están de acuerdo en que se han logrado progresos considerables en cuanto a fortalecer el sistema de coordinadores residentes; la participación en reuniones de consulta y las iniciativas comunes constituyen un logro importante, e iniciativas tales como el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo han tenido repercusiones positivas para el sistema de coordinadores residentes.

84. Los organismos estiman que aún debe avanzarse en los siguientes aspectos: a) mejorar la división de responsabilidades entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el marco del sistema de coordinadores residentes; b) simplificar y armonizar las normas y procedimientos en el contexto de la descentralización; c) establecer una mayor igualdad en la delegación de facultades y de centralización de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas,

y en el acceso oportuno, al nivel de los países, a los recursos de las oficinas subregionales; d) establecer cauces eficaces de comunicación e información entre el coordinador residente y las organizaciones que no están representadas en el terreno; e) prestar atención especial a las actividades de los organismos técnicos menores y su participación en la elaboración de políticas de cooperación a nivel del país; y f) promover un mayor intercambio de información sobre los aspectos regionales que tienen pertinencia para los países, especialmente en la preparación de marcos importantes (notas sobre la estrategia de los países o Marco de Asistencia para el Desarrollo) y en el seguimiento de conferencias mundiales.

Gestión del sistema de coordinadores residentes

85. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está examinando las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la gestión de los coordinadores residentes, entre otras, el proceso de selección, la descripción de las funciones, las responsabilidades duales de todos los representantes, en su calidad de tales y como parte de un equipo, así como la financiación de las actividades de cooperación. El PNUD adoptará medidas para garantizar el funcionamiento adecuado de sus operaciones diarias, siempre que el volumen de trabajo de los coordinadores residentes lo requieran. Concretamente, todos los representantes residentes han recibido instrucciones del Administrador del PNUD para que den prioridad al sistema de coordinadores residentes en todo momento y para que resuelvan cualquier conflicto en favor de la labor de coordinador residente. Además, si la labor de coordinador residente excede del 75% de su tiempo, se prevén arreglos especiales.

86. El Grupo de las Naciones Unidas de Desarrollo ha convenido en la preparación colectiva de planes de trabajo anuales, también como una base para la evaluación del rendimiento del equipo de coordinadores residentes. Asimismo, el Grupo ha convenido en que se pase, en el sistema de coordinadores residentes, del intercambio de información entre organismos a una colaboración orientada hacia los objetivos, sin dejar de respetar plenamente las capacidades individuales y las funciones directivas de cada organización en sus esferas respectivas.

87. Algunos donantes han manifestado la opinión de que el PNUD debe seguir administrando el sistema de coordinadores residentes, pues cualquier cambio en el sistema de gestión redundaría inevitablemente en menoscabo de su eficiencia y eficacia. Algunos países expresaron su apoyo a una participación más activa del sistema de coordinadores residentes. También se manifestó la opinión de que los

coordinadores residentes no debían estar vinculados con ninguna organización en particular. Algunos países donantes sugirieron la posibilidad de ampliar la distribución de la financiación del sistema de coordinadores residentes entre diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas además del PNUD. Un país sugirió que el costo fuese parte del presupuesto ordinario del sistema de las Naciones Unidas, mientras que otro indicó que el coordinador residente debía informar directamente al Secretario General Adjunto.

Cuestiones de gestión de los recursos humanos en el sistema de coordinadores residentes

Contratación y selección

88. El PNUD tiene la responsabilidad de elaborar la descripción de funciones para cada vacante del país, y prepara un borrador de la nota descriptiva de los puestos en consulta con los miembros del equipo nacional del sistema de las Naciones Unidas, con organismos no residentes y con el gobierno anfitrión, como se pide en el inciso b) del párrafo 37 de la resolución 50/120 de la Asamblea General.

89. El análisis de los datos sobre la contratación de coordinadores residentes revela que: a) el 35% de los coordinadores residentes nombrados en 1997 procedían de fuera del PNUD, con lo que el número total de coordinadores residentes de fuera del PNUD nombrados por primera vez ascendía a 15; b) se ha ampliado la reserva de candidatos a los puestos de coordinador residente para abarcar, además de los fondos y programas, a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todas estas organizaciones someten sus candidaturas al proceso de selección. También conviene señalar que se consulta a los coordinadores residentes y al Gobierno anfitrión respecto de la formulación de una vacante particular para el cargo de coordinador residente.

90. Se ha hecho un esfuerzo especial para aumentar el número de mujeres entre las coordinadoras residentes, en cumplimiento del párrafo 43 de la resolución 50/120 de la Asamblea; los resultados se indican en el cuadro 1.

Cuadro 1

Representantes superiores a nivel de la oficina exterior de fondos y programas de las Naciones Unidas, por género, 1995 y 1998

Organismos	1995			1998		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Coordinadores residentes de las Naciones Unidas y representantes residentes del PNUD	21	110	131	24	107	131
UNICEF						
Directores regionales	4	1	5	3	5	8
Representantes	22	54	76	17	66	83
Representantes del FNUAP	13	42	55	13	47	60
Representantes del PMA	5	66	71	13	53	66

91. La mayor parte de los países donantes consultados indicaron que el procedimiento de selección de los coordinadores residentes debía ser aún más transparente y basarse en una gama más amplia y equilibrada de candidatos, hombres y mujeres, lo cual se lograría mediante consultas generales dentro del sistema de las Naciones Unidas y la introducción de un proceso adecuado de selección.

Capacitación

92. En vista de que ha aumentado la dificultad de las tareas a que se enfrenta el sistema de coordinadores residentes, se está mejorando la capacitación de los coordinadores residentes y los representantes superiores a nivel de la oficina exterior del sistema de las Naciones Unidas. Bajo la égida del CCCPO, casi todos los equipos nacionales del sistema de las Naciones Unidas participan en cursos prácticos de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas y el Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín (Italia). Se están elaborando nuevos programas de estudio para esos cursos prácticos y para cursos de capacitación destinados tanto a coordinadores residentes que empiezan como a los que ya tienen experiencia. Además, en varios países se han adoptado medidas para fomentar estas actividades de formación en retiros o cursos prácticos locales.

Volumen de trabajo

93. El informe de 1995 sobre la revisión trienal amplia de la política (véase A/50/202, párrs. 138 y 139 y el cuadro 6), había ilustrado la función cada vez más importante del

coordinador residente en el período comprendido entre 1992 y 1995, no solamente en cuestiones programáticas, sino también en asuntos de seguridad, humanitarios, de la administración común y de protocolo. En promedio general, el tiempo dedicado a la labor propia de coordinador residente era del 39%, y el 41% a las actividades del PNUD, mientras que el 20% restante se dedicaba a la representación de distintos fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas.

94. En 1998, el tiempo dedicado a la labor de coordinador residente ha aumentado en casi todos los países del programa. Aproximadamente el 60% de la muestra de los coordinadores residentes consultados dedica entre el 45% y el 80% de su tiempo a labores a nivel de todo el sistema, mientras que para el otro 25%, la función de coordinador residente representa entre el 30% y el 40% de su tiempo. Sólo el 15% de los coordinadores residentes dedica, según las respuestas, entre el 15% y el 30% de su tiempo a esa función.

95. En cuanto al volumen de trabajo del sistema de coordinadores residentes para los representantes de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, para el 50% de los entrevistados, oscila entre el 10% y el 15% de su tiempo, para el 30%, entre el 15% y el 30%, y para el 20%, entre el 5% y el 10%.

96. El volumen de trabajo comprende funciones del sistema de coordinadores residentes relacionadas con la seguridad, la colaboración administrativa y la gestión de los centros de información de las Naciones Unidas, y en algunos países, la coordinación de asuntos humanitarios (a menos que se nombre a un coordinador especial).

Evaluación del rendimiento

97. La evaluación del rendimiento de los coordinadores residentes que se llevó a cabo en 1997-1998 mejorará con un nuevo sistema que se aplicará en todas las organizaciones, y servirá para determinar el rendimiento excepcional o señala la existencia de problemas graves. Se pide a cada organización que base su evaluación en: a) el plan de trabajo anual del sistema de coordinadores residentes; b) el rendimiento del sistema de coordinadores residentes durante el año anterior; c) el marco convenido de competencia, en el que se define la competencia necesaria para lograr la coordinación, y d) la descripción de funciones del coordinador residente, que está en preparación.

98. El modelo de competencia para la evaluación del rendimiento de los coordinadores residentes representa un intento por establecer una evaluación objetiva de los posibles candidatos, y requiere una prueba de evaluación de competencia que empezará a aplicarse a fines de 1998. Las nuevas candidaturas para las vacantes de coordinador residente

en 1999 se evaluarán con arreglo a este modelo, que comprenderá una evaluación de: a) la capacidad de alcanzar los objetivos convenidos; b) las aptitudes de dirección en el sistema de las Naciones Unidas a nivel del país; c) la capacidad de expresar claramente una visión; d) los atributos personales; e) la capacidad de trabajo en equipo; f) la capacidad de mantener relaciones con el gobierno; y g) la capacidad de mantener relaciones con los organismos de las Naciones Unidas.

El sistema de coordinadores residentes y el seguimiento de las conferencias

99. El párrafo 39 de la resolución 50/120 de la Asamblea trata de la función que incumbe a los coordinadores residentes en cuanto a facilitar, en estrecha consulta con los gobiernos nacionales, un seguimiento coherente y coordinado de las grandes conferencias internacionales. La aplicación y el seguimiento de las recomendaciones de las grandes conferencias es el objetivo principal del sistema de coordinadores residentes en la mayoría de los países. Con ese fin, el CCCPO convino sobre unas directrices concretas, para el sistema de coordinadores residentes en esta esfera, que reflejaban la posición de todo el sistema. Según se analiza más adelante, se están elaborando marcos comunes de programación y bases de datos comunes; se amplían los enlaces con la sociedad civil, y se está intensificando la colaboración con las instituciones de Bretton Woods y otros asociados.

100. El CCCPO ha concluido la elaboración de directrices amplias, a nivel de todo el sistema, para el sistema de coordinadores residentes, sobre la base de las misiones sobre el terreno y un curso práctico con la participación de los coordinadores residentes y representantes del sistema de las Naciones Unidas, y funcionarios superiores del país receptor. Las directrices han sido aprobadas por el CAC y se han presentado a los coordinadores residentes y a los representantes por países de todos los organismos y organizaciones del sistema. Además, el CCCPO convino recientemente en publicar directrices para el sistema de coordinadores residentes, relativas al seguimiento de las conferencias mundiales a nivel de las oficinas exteriores. El Presidente del CCCPO las presentó al Consejo en su período extraordinario de sesiones de mayo de 1998.

Comités a nivel de la oficina exterior

101. Más de la mitad de los coordinadores residentes informan de que los comités a nivel de la oficina exterior se ocupan de examinar las actividades sustantivas y contribuyen a la aprobación de decisiones a nivel de todo el sistema. En varios países el comité a nivel de la oficina exterior funciona adecuadamente, lo que demuestra el compromiso

fundamental de los miembros del equipo nacional a seguir un enfoque a nivel de todo el sistema. El representante superior del comité a nivel de la oficina exterior recibe con frecuencia el apoyo de grupos de trabajo y grupos por temas.

102. No obstante, resulta difícil evaluar en qué medida dan resultado las decisiones a nivel de todo el sistema y los compromisos correspondientes del equipo nacional, que afectan la orientación, la definición, la aprobación y la armonización de los nuevos programas. La experiencia adquirida en el funcionamiento del comité a nivel de la oficina exterior después de la introducción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como nuevo mecanismo para armonizar la programación nacional, aportará nuevos conocimientos útiles sobre esta cuestión.

103. Al parecer, aproximadamente en el 35% de los países examinados no se habían adoptado disposiciones oficiales para la participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el comité a nivel de la oficina exterior, si bien se celebran reuniones de jefes de organismos para ayudar a definir los planes de trabajo anuales. En muchos casos, no se ha establecido un comité a nivel de la oficina exterior debido a la limitada presencia del sistema de las Naciones Unidas en el país o a otras circunstancias (por ejemplo, la inestabilidad política). En algunas ocasiones, el comité se reúne pero tiene una función muy limitada, que no comprende la función de examen recomendada por la Asamblea General. A menudo, parece que se prefieren otros tipos de arreglos para el intercambio de información, de acuerdo con líneas sectoriales en respuesta a la solicitud del Gobierno, o bien en coordinación con otros donantes. En algunos casos, estos arreglos parecen funcionar razonablemente bien.

104. En el 10% de los casos, el comité a nivel de la oficina exterior se concentra en el análisis de varias cuestiones normativas pertinentes, aunque aparece más como foro de debate, centro de intercambio de información y oportunidad para fomentar contactos con otros asociados, como las instituciones de Bretton Woods, otros donantes y representantes del Gobierno, que como un órgano decisorio. Si bien en sus resoluciones 47/199 y 50/120, la Asamblea destacó la importancia de las relaciones con el Gobierno nacional en el funcionamiento del comité a nivel de oficina exterior, varios países receptores han manifestado que desean establecer una asociación más estrecha con la labor de dichos comités.

Grupos de trabajo por temas

105. Los grupos de trabajo por temas representan una modalidad frecuentemente adoptada para fomentar la colaboración a nivel del país. En 1997, dichos grupos existían en 84 de los 107 países en los que se aplican

programas. Los grupos de trabajo por temas suelen facilitar la formulación de las notas sobre la estrategia del país, la evaluación común para el país, y más recientemente, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se encargan de coordinar el seguimiento de las conferencias.

106. Algunos grupos, integrados exclusivamente por representantes del equipo nacional de las Naciones Unidas, y dirigidos por un organismo rector, desempeñan una función de coordinación interna entre las organizaciones de las Naciones Unidas, promueven la defensa de intereses comunes y ayudan al sistema de las Naciones Unidas a definir posiciones comunes como parte del sistema de coordinadores residentes. En otros casos, promueven el intercambio de información con una coordinación limitada, pero sustantiva. También existen grupos con una participación más amplia, incluida las instituciones de Bretton Woods y donantes bilaterales o representantes nacionales del gobierno o de otras entidades nacionales. A veces, el Banco Mundial o algún donante bilateral importante actúa como órgano rector.

107. Existen varios grupos de trabajo, algunos propuestos por las autoridades nacionales que los dirigen, y otros establecidos en respuesta a una sugerencia de asociados externos.

108. La diversidad de los grupos de trabajo por temas depende de sus orígenes y de las tareas de cada grupo. No es conveniente la uniformación de estas estructuras. Los grupos por temas contribuyen a aumentar la participación de distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el sistema de coordinadores residentes. Conviene señalar la creciente utilización de dichos grupos en la preparación de marcos mundiales, como las notas sobre la estrategia del país, las evaluaciones comunes por país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Financiación del sistema de coordinadores residentes

109. En 1995, la Junta Ejecutiva del PNUD, en sus decisiones 95/22 y 95/23 relativas al futuro del PNUD y los nuevos arreglos sobre programación para el período 1997-1999, asignó el 6% del total de los recursos del PNUD para el apoyo al sistema de las Naciones Unidas y la coordinación de la ayuda. El nuevo servicio comprende: a) apoyo a los programas para los coordinadores residentes y coordinación de la ayuda (1,7%), que comprende la programación conjunta, la promoción y recopilación de información a nivel del país acerca de iniciativas mundiales de las Naciones Unidas (como la facilitación de los preparativos nacionales y el seguimiento de las conferencias de las Naciones Unidas) y la racionalización de los servicios comunes y locales

comunes; b) apoyo a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas (4,3%): comprende las actividades de los coordinadores residentes y representantes residentes en las siguientes esferas: apoyo a los programas que no están a cargo del PNUD y de los que son responsables los coordinadores residentes o los representantes residentes; asistencia a los gobiernos en los esfuerzos de coordinación de la ayuda; asuntos relativos a la seguridad respecto de todo el personal de las Naciones Unidas en un país; y apoyo a los organismos del sistema de las Naciones Unidas para sus programas ordinarios y de fondos fiduciarios.

110. De la asignación total del PNUD a los fondos del sistema de coordinadores residentes sólo una fracción mínima se destina a estos últimos para que aprovechen rápidamente las oportunidades de colaboración con el sistema de las Naciones Unidas. Cada actividad financiada debe servir de catalizador para la elaboración y el fortalecimiento de las iniciativas de coordinación en el país. También se otorgan fondos como capital de generación de inversiones a fin de facilitar los esfuerzos conjuntos del sistema de las Naciones Unidas para los que se prevén contribuciones directas o en especie de los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y el gobierno.

111. La distribución de los gastos de 1996 (2.586.207 dólares) abarcaba cinco esferas principales, como se ve a continuación:

<i>Esferas de apoyo a los programas para el coordinador residente</i>	<i>Gastos efectivos</i>	<i>Número de solicitudes</i>
Diálogo sobre normas estratégicas e instrumentos (nota sobre la estrategia del país)	338 470	38
Armonización y coordinación: grupos por temas y seguimiento de las conferencias de las Naciones Unidas	496 879	52
Armonización y coordinación: comités a nivel de oficina exterior e iniciativas comunes de programación	600 459	60
Información pública, que comprende las conferencias de las Naciones Unidas	416 076	58
Locales comunes y servicios comunes de las Naciones Unidas	714 323	57
Total	2 586 207	

112. Los fondos del sistema de coordinadores residentes permiten a los coordinadores llevar a cabo una serie de actividades comunes para el sistema de las Naciones Unidas en el terreno, tales como el seguimiento de conferencias mundiales; la incorporación de la perspectiva de género; la preparación de documentos de los países, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las notas sobre la estrategia del país, informes de desarrollo

humano; el apoyo a las actividades del Programa Conjunto y Copatrocinado de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, sistemas de información mejorados y la preparación de material de información, además de otras medidas de apoyo a la coordinación, que han contribuido a consolidar el sistema de coordinadores residentes.

113. Los fondos destinados por la Junta Ejecutiva del PNUD han sido hasta ahora las únicas contribuciones directas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones de las Naciones Unidas, junto con sus órganos rectores, no se han mostrado dispuestas a asignar recursos a las actividades comunes. Prácticamente no existen incentivos para que las oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas sigan realizando actividades de colaboración con cargo a una reserva común.

2. Cooperación con las instituciones de Bretton Woods

114. El presente informe trata de las relaciones entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en actividades operacionales sobre el terreno. Los vínculos de los representantes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) con el equipo de las Naciones Unidas en el país son cada vez más estrechos, aunque oficialmente no forman parte del sistema de coordinadores residentes.

115. Todos los grupos que respondieron a los cuestionarios se manifestaron a favor del aumento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods para mejorar el efecto sinérgico de la asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. Al tiempo que reconocían que existían diferencias de perspectiva, mandato, estructura, método de trabajo y recursos, en general consideraban que todos tenían mucho que aportar y de que beneficiarse si se intensificaba la interacción. Asimismo indicaron que ello tenía una importancia cada vez mayor dado el incremento de la coincidencia entre sus preocupaciones sustantivas, en especial en lo referente a la pobreza y a las medidas complementarias de las conferencias mundiales. La acogida favorable de la descentralización de la autoridad en el Banco Mundial y del aumento de la representación en los países prestatarios fue universal. Asimismo, por medio del sistema de coordinadores residentes, estaba creciendo la participación de las Naciones Unidas en los diálogos sobre políticas entre los asociados para el desarrollo, a petición de los gobiernos, tal como se prevé en el párrafo 21 de la resolución 50/120.

116. Los gobiernos receptores que respondieron a los cuestionarios tendían a apoyar el fortalecimiento de los vínculos al tiempo que se respetaba la independencia de las funciones y se destacaba el papel rector del gobierno. Instaron a que se armonizaran mejor las intervenciones para

lograr un apoyo más efectivo de la labor nacional. Algunos observaron que había aumentado la colaboración de las instituciones de Bretton Woods con ciertos componentes del sistema de las Naciones Unidas con tradición en los sectores sociales y en la creación de capacidad. Hicieron un llamamiento para que ello prosiguiera en beneficio mutuo.

117. En las respuestas de los gobiernos donantes, la "ventaja comparativa" fue un tema primordial. Se destacó la importancia de la neutralidad de las Naciones Unidas, sus funciones y mandatos normativos y su labor en el sector social, así como del mantenimiento de relaciones estrechas con los gobiernos receptores. Los gobiernos donantes indicaron que las ventajas de las instituciones de Bretton Woods radicaban en sus recursos, la envergadura y amplitud de sus actividades y su atención a las cuestiones macroeconómicas. Instaron a que aumentara el diálogo y la acción combinada y se evitara el solapamiento y la competencia. Opinaron que los organismos de las Naciones Unidas contaban con una base de colaboración sólida pero, debido a lo limitado de sus recursos, debían desempeñar una función más catalizadora. Se mencionó el estudio del Banco Mundial titulado "Strategic compact: renewing the Bank's effectiveness to fight poverty", aprobado por su Directorio Ejecutivo en 1997, en que se destaca la necesidad de establecer nuevas asociaciones con otras organizaciones de desarrollo.

118. En las respuestas del sistema de coordinadores residentes se resaltó que el aumento de la interacción ha conducido a un mayor entendimiento, lo cual, a su vez, ha propiciado el aumento de la colaboración. En ellas se hacía patente una amplia variedad de situaciones y relaciones entre países. Algunos países recibían misiones visitadoras del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, mientras que la mayoría de los demás contaban con personal residente. Los mecanismos de coordinación de la asistencia podían incluir mesas redondas patrocinadas por el PNUD, grupos consultivos organizados por el Banco Mundial y apoyo conjunto de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods a los gobiernos en sus relaciones con los donantes o ser absolutamente inexistentes. En algunos países, las misiones de las instituciones de Bretton Woods promovían la participación de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas o las mantenían informadas; en otros, no era así. En algunos países, el personal residente de las instituciones de Bretton Woods tenía escaso contacto con otros miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país; en otros, participaban periódicamente en comités sobre el terreno, compartían datos y resultados, colaboraban en la evaluación común para los países y en la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entablaban diálogos en materia de políticas, presidían grupos temáticos y financiaban actividades conjuntas o paralelas. En opinión de los coordinadores residentes, las

relaciones más satisfactorias eran las más libres. Periódicamente invitaban a una mayor participación de las instituciones de Bretton Woods en el equipo de las Naciones Unidas en el país. Los experimentos de participación recíproca en la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la estrategia del Banco Mundial de asistencia al país realizados en Viet Nam y Mali se valoraron favorablemente. Al tiempo que reconocían la importancia de los mandatos y recursos de las instituciones de Bretton Woods, los coordinadores residentes eran plenamente conscientes de que el sistema podía dar mucho de sí en un entorno más propicio a la colaboración.

119. En las respuestas de las sedes de organismos se expresaron opiniones diversas. En algunas se instaba a incrementar la utilización de los conocimientos especializados de los organismos en las actividades de las instituciones de Bretton Woods, la cofinanciación y la participación en las políticas de las instituciones de Bretton Woods. En otras se ahondaba en el término "ventaja comparativa" y se indicaba que las Naciones Unidas debían incidir en gran medida en la evolución del consenso mundial sobre cuestiones temáticas, establecer vínculos con numerosos organismos intergubernamentales; estar facultadas para trabajar en el ámbito de las normas internacionales y cada vez más en el de la promoción; mantener vínculos con numerosas organizaciones no gubernamentales; elaborar diversas bases de datos y análisis; disponer de grandes conocimientos especializados; y participar en actividades operacionales de muy distinta índole, en especial en pro del desarrollo sostenible de base amplia y orientado hacia las personas. Los organismos expresaron cierta preferencia por mejorar la división del trabajo para aprovechar más su capacidad y, en general, acogieron positivamente la atención que prestaban las instituciones de Bretton Woods a cuestiones planteadas desde hacía largo tiempo. Señalaron también que los ámbitos de actividad conjunta eran numerosos. Asimismo mencionaron su participación común en empresas de colaboración: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Grupo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA de la OMS, el Banco Mundial, el PNUD, el FNUAP, la UNESCO y el UNICEF, la Iniciativa especial para África del sistema de las Naciones Unidas, cuyo comité directivo está copresidido por la Comisión Económica para África (CEPA), el PNUD y el Banco Mundial; la cooperación en países que se están recuperando de conflictos; diversos programas financiados conjuntamente; y numerosos comités y grupos de trabajo interinstitucionales a que se ha encomendado una tarea determinada.

3. Coordinación y administración de la asistencia

120. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, en particular por conducto de los coordinadores residentes, viene trabajando desde hace largo tiempo con otros asociados mediante mecanismos que incluyen mesas redondas y grupos consultivos. Tanto los gobiernos receptores como los donantes bilaterales consideran útil y necesario el apoyo a la coordinación y la administración de la asistencia. En numerosos casos, los coordinadores residentes convocan reuniones periódicas de todos los países donantes a las que suelen asistir embajadores y representantes del Banco Mundial. Esas reuniones, celebradas con el consentimiento del país anfitrión, sirven para intercambiar información, reunir a la comunidad de donantes y a los gobiernos y preparar las reuniones de los grupos consultivos. Se suele invitar a las organizaciones no gubernamentales a participar en la relación con cuestiones pertinentes. Algunos países han señalado que el aumento del apoyo a la función de los países en la coordinación y administración de la asistencia es un ámbito en que las Naciones Unidas cuentan con una ventaja comparativa clara.

4. Descentralización y delegación de atribuciones

121. Casi la mitad de los coordinadores residentes indican que en los últimos tres años casi todos los organismos de las Naciones Unidas han delegado atribuciones a nivel nacional, si bien en grados diversos. En algunos organismos especializados todavía es necesario remitir las cuestiones financieras y normativas a la sede regional o mundial para la adopción de decisiones. No obstante, la coincidencia en las características de la delegación de atribuciones entre los fondos y programas es cada vez mayor. Como indican muchos coordinadores residentes, si todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas otorgaran a sus representantes sobre el terreno autoridad para aprobar proyectos o programas individuales una vez aprobado el marco general de cooperación y el presupuesto general, mejoraría la colaboración en la programación y la coordinación en la atención de las prioridades nacionales.

122. La descentralización y delegación de atribuciones fuera de la sede favorece el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes y la intensificación de la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, si esa descentralización y esa delegación de atribuciones son insuficientes y desiguales inhiben la cooperación. Así pues, la ejecución de iniciativas comunes de los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno depende con frecuencia de que éstos hayan recibido autorización e instrucciones de sus sedes respectivas, así como de que cuenten con su apoyo y seguimiento. Varios coordinadores residentes confirman que la delegación de atribuciones

desigual constituye uno de los principales obstáculos para lograr la colaboración en la programación y una respuesta más coherente del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales.

123. Los Estados Miembros son partidarios de que aumente la descentralización y la delegación de atribuciones a nivel nacional tanto en asuntos normativos como financieros y se armonice la delegación de atribuciones entre las organizaciones de las Naciones Unidas. La mayoría considera conveniente que se armonicen las normas y procedimientos y se descentralice la adopción de decisiones con el fin de lograr un nivel uniforme de delegación de atribuciones, como se prevé en la resolución 47/199 de la Asamblea General.

124. Las medidas concretas adoptadas por los fondos y programas son muestra de que desde 1997 las oficinas del PNUD en los países han delegado plenamente la facultad de aprobar, modificar o anular todos los recursos presupuestarios básicos del ciclo actual de programación con destino a los proyectos incluidos en el nuevo marco para la cooperación con los países aprobado por la Junta Ejecutiva de PNUD (unos 100 millones de dólares de los EE.UU.) (excluidos los países donde se ejecutan programas en relación con los cuales la Junta ha dispuesto específicamente que la sede del PNUD apruebe todas las actividades proyecto por proyecto, es decir, el Afganistán, Myanmar, el Iraq, Somalia, la República Federativa de Yugoslavia, la República Democrática del Congo y Liberia). En 1997, el porcentaje de personal del PNUD sobre el terreno alcanzaba el 82%, mientras que el de la sede representaba el 18% (en el cuadro 2 figura una comparación de los porcentajes de personal que tienen diversos organismos de las Naciones Unidas en la sede y sobre el terreno).

Cuadro 2

Proporción entre el personal de la sede y sobre el terreno de los organismos de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno, 1992, 1995 y 1997

(Porcentaje del total)

Organismo	1992		1995		1997	
	Sede	Sobre el terreno	Sede	Sobre el terreno	Sede	Sobre el terreno
PNUD	19,3	80,7	17,3	82,7	17,8	82,2
FNUAP	62	38	55,5	44,5	42	58
UNICEF	15	85	14,6	85,4	14,5	85,5
PMA*	41	59	40	60	41	59
UNESCO	81	19	79	21	78	22
ONUDI	91	9	89	11	87	13
OIT	80	20	71	29	71	29
OMS	42	58	41	59	38	62

* El PMA no contrata personal para proyectos.

125. El UNICEF delegó en las oficinas regionales la facultad de aprobar y revisar los programas en los países y los presupuestos en las oficinas en los países en 1997. Unos comités de planificación y examen del presupuesto creados recientemente examinan y aprueban en el plano regional, dentro de los límites del presupuesto general, el plan de gestión de programas por países, que incluye el presupuesto de apoyo al país presentado por el equipo en el país, y lo remiten a la sede únicamente con fines de integración. A lo largo de los próximos tres años se irá descentralizando la planificación y administración del presupuesto. Hecho esto, la sede se ocupará del análisis general de los recursos, la coordinación, la vigilancia y la supervisión de las cuestiones presupuestarias.

126. En 1996, el FNUAP delegó en el nivel nacional la facultad de redistribuir fondos y revisar presupuestos dentro de límites definidos (bloques de créditos). Los nuevos instrumentos de programación permitieron delegar atribuciones gradualmente. En el ámbito de la gestión administrativa, el FNUAP delegó un mayor número de atribuciones en su representante.

127. En los últimos tres años, ha tenido lugar un intenso proceso de descentralización y delegación de atribuciones de la sede del PMA a sus oficinas sobre el terreno. En 1997 se crearon ocho oficinas regionales ("polos regionales"). La descentralización va acompañada de un aumento de la asignación de personal de apoyo técnico a lugares de destino fuera de la sede, entre otros, en los ámbitos de recursos humanos, finanzas, relaciones públicas, adquisiciones y elaboración de proyectos y programas. El Director en el país está facultado para aprobar actividades y proyectos del programa en el país una vez que la Junta Ejecutiva del PMA haya aprobado el documento del programa para el país (en que se esbozan los principales ámbitos de intervención del PMA en el país y un nivel indicativo de recursos necesarios).

128. También diversos organismos especializados (la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la FAO, la OIT y la OMS) han modificado su funcionamiento sobre el terreno para lograr una mayor descentralización. La UNESCO ha delegado en sus directores y jefes de las oficinas exteriores la responsabilidad global de los asuntos de administración y gestión general, en particular la administración del personal asignado a la oficina y la gestión y desembolso financieros. La UNESCO tiene previsto delegar la anulación, modificación y ampliación del número de actividades de los programas aprobados, así como el traspaso de recursos dentro de las partidas presupuestarias aprobadas para cada componente del programa y entre componentes de un programa. Aunque la ONUDI no ejecuta programas en los países con recursos consignados, el actual proceso de reforma incluye medidas

para delegar mayor número de atribuciones en materia de elaboración, formulación y ejecución de proyectos en las oficinas sobre el terreno. La FAO está experimentando un proceso de descentralización de sus operaciones y ya ha creado cinco oficinas subregionales. También ha delegado un número considerable de atribuciones en las oficinas regionales. La OIT sigue delegando atribuciones fuera de la sede por medio de la descentralización con arreglo a su política de asociación activa, que prevé que la cooperación programática y técnica, así como la ejecución, se basen en las necesidades, problemas y preocupaciones prioritarias del público cuyos intereses defiende. En algunas regiones, la OMS se propone delegar de forma más clara en el nivel nacional la modificación y el aumento del número de actividades de los programas aprobados transfiriendo recursos dentro de los límites del presupuesto aprobado.

129. En el inciso b) del párrafo 38 de la resolución 47/199, la Asamblea General decidió que, en cada país, el sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las opiniones del gobierno receptor, debía ajustarse a las necesidades concretas de desarrollo del país, de tal modo que se conformaran más a los programas de cooperación en curso y proyectados que a la propia estructura institucional de las Naciones Unidas. Las respuestas utilizadas en la preparación del presente informe indican que los problemas relacionados con el desarrollo son cada vez más complejos y exigen una mayor cooperación y la confluencia de la labor de diversas organizaciones en el seguimiento de las conferencias mundiales. Así pues, están aumentando tanto la necesidad como las oportunidades de compartir la capacidad entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las prácticas actuales no incluyen las consultas para formar un perfil de capacidades que sea complementario y favorezca los efectos combinados.

5. Locales comunes

130. Como parte de su programa de reforma, el Secretario General decidió que todos los fondos, programas y centros de información de las Naciones Unidas formaran parte de una oficina única de las Naciones Unidas, dirigida por el Coordinador Residente, y que los locales comunes de las Naciones Unidas en los países se denominaran "Casa de las Naciones Unidas" (véase A/51/950, medida 10 b) y c)). Esta iniciativa debe servir, entre otras cosas, para promover la aplicación del párrafo 44 de la resolución 50/120, en que la Asamblea pidió al Grupo Consultivo Mixto de Políticas y a los organismos especializados que prestaran una atención mucho mayor al objetivo de utilizar locales comunes, basándose en el análisis costos-beneficios, y que evitaran aumentar la carga de los países anfitriones.

131. Al definir la Casa de las Naciones Unidas, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo convino en que debía reunir a todo el personal de los fondos, programas y, cuando fuera posible y eficaz en función de los costos, organismos de las Naciones Unidas con sede en un país dado. No obstante, durante las misiones de evaluación realizadas para estudiar la viabilidad del concepto en tres países, se manifestaron diversas limitaciones como la escasez de edificios adecuados y el elevado costo conexo. El Grupo formuló una definición de la Casa de las Naciones Unidas aplicable a los fondos y programas que les permitirá albergar en ella a sus representantes en el país de que se trate. También alentó a otras entidades de las Naciones Unidas e instituciones de Bretton Woods a asociarse a esta iniciativa.

132. El Subgrupo de Locales y Servicios Comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha determinado que son 136 los países donde tienen presencia los fondos y programas de las Naciones Unidas; en 65 de estos países están presentes los cuatro programas. En los cuadros 3 y 4 se resume la situación actual de los locales de los fondos y programas.

Cuadro 3

Situación actual de los locales de cuatro fondos y programas en todos los países

<i>Tipo de locales</i>	<i>PNUD</i>	<i>PMA</i>	<i>UNICEF</i>	<i>FNUAP</i>
Comunes	49	35	26	47
Compartidos	57	7	7	34
Propios	25	35	89	16
No representado	1	57	12	37
No se aplica	4	2	2	2
Total	136	136	136	136

Cuadro 4

Situación actual de las oficinas en los 65 países en que tienen presencia los cuatro fondos y programas

<i>Tipo de locales</i>	<i>PNUD</i>	<i>PMA</i>	<i>UNICEF</i>	<i>FNUAP</i>
Comunes	35	32	13	35
Compartidos	24	4	1	18
Propios	6	29	51 ^a	12
Total	65	65	65	65

^a El UNICEF tiene acuerdos permanentes que le permiten disfrutar de locales gratuitos en diversos países.

133. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha aprobado una nueva metodología para analizar los posibles locales comunes y un plan de trabajo detallado en que se especifican plazos concretos. Asimismo, ha fijado un calendario de prioridades para analizar los posibles locales comunes (Casas de las Naciones Unidas) sobre el terreno en que se establecen tres niveles de prioridad. Se ha previsto que en 1998 tres países del primer nivel reciban misiones que estudien y evalúen los locales y su posible transformación en locales comunes; en 1999 se estudiarán los de 20 países del segundo nivel; mientras que se elegirán otros 20 del tercer nivel para el año 2000. En la selección de los 10 países del primer nivel se tuvieron en cuenta las fechas de los contratos de alquiler, las obligaciones previstas en éstos, las posibles economías, el espacio para oficinas, las necesidades de personal, las cuestiones de seguridad, la colaboración programática y la diversidad geográfica. El Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) ha estudiado el tema de los locales comunes y ha llegado a la conclusión de que, habida cuenta de la existencia de arreglos antiguos con los países anfitriones y de las decisiones de sus órganos rectores, los locales comunes sólo son convenientes cuando es evidente que generan economías significativas y mejoran las relaciones de trabajo con los gobiernos.

134. Los Estados Miembros acogen favorablemente y son partidarios de la propuesta formulada por el Secretario General sobre la Casa de las Naciones Unidas y los servicios comunes. Destacan que hasta el momento, el aumento de la eficacia y la eficiencia logrado por medio del establecimiento de locales comunes ha sido insuficiente. Son partidarios de que se consolide la presencia del sistema de las Naciones Unidas en los países utilizando locales comunes, aunque desean que ello se realice de forma flexible, procediendo caso por caso y teniendo en cuenta las circunstancias locales, un análisis debido de los costos y beneficios y, en los casos donde los locales existentes sean satisfactorios, integrando los diversos componentes de las Naciones Unidas mediante sistemas de comunicación interna perfeccionados.

Servicios comunes

135. La variedad de servicios de apoyo operacional que precisan los organismos del sistema de las Naciones Unidas activos sobre el terreno es grande. Algunos de esos servicios pueden prestarse de modo común independientemente de donde estén situados los organismos; otros únicamente son viables si los organismos cuentan con locales comunes. Los coordinadores residentes destacan que el principal argumento en favor de los servicios comunes es que permiten realizar grandes economías y reducir los costos. Resaltan que, estén donde estén los locales de las organizaciones, es posible establecer servicios comunes. Es importante que se elabore

un sistema común de gestión de la información con miras a la coordinación futura.

136. Actualmente se comparten ya los servicios en diversos países donde los organismos cuentan con locales comunes o compartidos. Para aprovechar esa experiencia, el CCCPO está preparando, en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, una serie de directrices sobre gestión administrativa destinadas a los coordinadores residentes.

137. La Oficina de Servicios para Proyectos (OSP), como organismo autónomo perteneciente a las Naciones Unidas, está introduciendo prácticas propias del sector privado en la gestión administrativa de las actividades operacionales, que se considera una función específica y especializada distinta del apoyo técnico. La OSP tiene conocimientos en materia de contratación y adscripción de expertos, adquisiciones, licitaciones y concertación de contratos a precios muy competitivos (ha abierto una oficina de adquisiciones en Copenhague que podría considerarse el centro de adquisiciones de las Naciones Unidas) al tiempo que mantiene un elevado nivel de desempeño. También cabe decir que la OSP forma parte de un fenómeno incipiente en el sistema de las Naciones Unidas: la creación de dependencias temáticas intersectoriales como el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la Escuela Superior Administrativa para el Personal de las Naciones Unidas. Esa tendencia contribuirá a dar mayor cohesión al sistema de las Naciones Unidas.

6. Función de los organismos técnicos sobre el terreno

138. Los organismos son partidarios de la ejecución nacional pero les preocupa que el modo en que se ha llevado a cabo ha mermado sus oportunidades de desempeñar plenamente la función que les compete en la cooperación para el desarrollo (en el cuadro 5 figuran las tendencias de los gastos de los organismos especializados, en particular del PNUD, en actividades para el desarrollo financiadas mediante subsidios, en comparación con la ejecución nacional). Las modalidades concebidas para permitirles hacer contribuciones en el contexto de la ejecución nacional no han cumplido las expectativas. Asimismo, los organismos perciben en el PNUD, el Banco Mundial y otros organismos una tendencia a adquirir conocimientos sectoriales que coexisten con los suyos o los sustituyen. Su relativa marginación de procesos como las notas sobre la estrategia de los países, el método programático y el sistema de coordinadores residentes no facilita su participación. Algunos gobiernos donantes mencionan los problemas derivados de la marginación de la labor de los organismos técnicos de las Naciones Unidas.

139. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen interés en participar plenamente en el plano nacional en marcos estratégicos como las notas sobre la estrategia de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de conformidad con sus mandatos y como medio de dar cumplimiento a las prioridades intersectoriales y sectoriales establecidas en las conferencias y cumbres recientes de las Naciones Unidas. Algunos organismos están empezando a asignar importancia, o a aumentar la que asignaban, al incremento de su presencia sobre el terreno a nivel nacional o subregional. Así lo ha hecho la UNESCO, mientras que la Comisión Económica para África ha fortalecido sus centros multinacionales de programación y operaciones y los ha convertido en centros subregionales de desarrollo. No obstante, de forma simultánea, el PNUD está empezando a poner en marcha una serie de servicios subregionales de recursos con el propósito declarado de fortalecer el apoyo técnico y de otra índole a las oficinas en los países. Recientemente, la ONUDI ha adoptado medidas firmes para intensificar su presencia sobre el terreno.

Cuadro 5

Gastos de los organismos técnicos y especializados de las Naciones Unidas, y porción correspondiente al PNUD, en actividades para el desarrollo financiadas mediante subsidios, 1986-1996

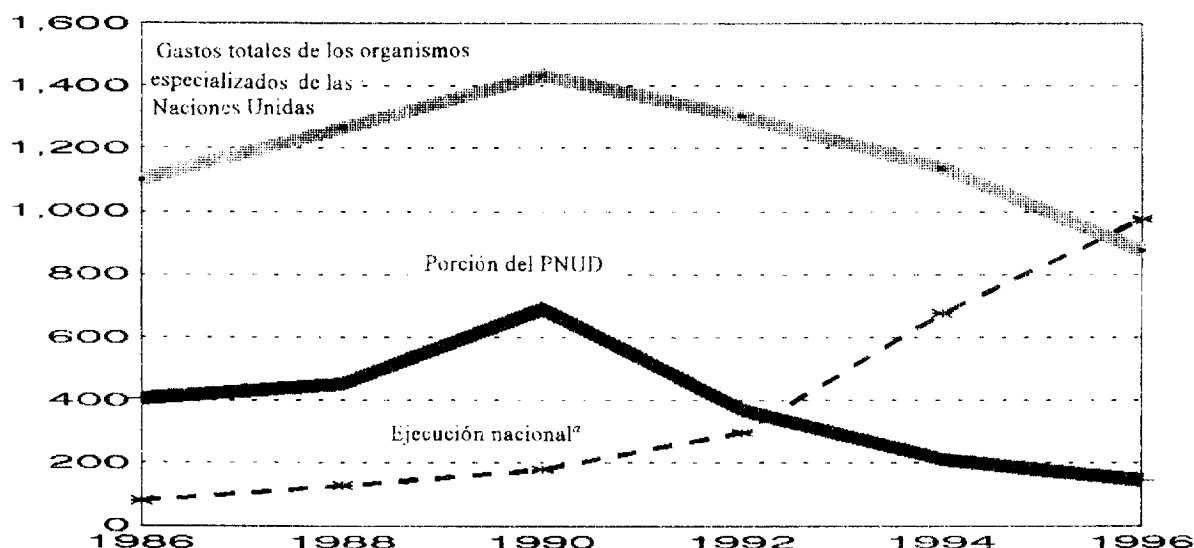
(En millones de dólares EE.UU.)

	1986	1988	1990	1992	1994	1996
Total ^a	1 101	1 266	1 434	1 304	1 137	876
PNUD ^b	404	451	692	371	213	144

Fuente: Informes estadísticos del Secretario General sobre actividades operacionales para el desarrollo.

^a Incluye la FAO, el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización de Aviación Civil Internacional, la OIT, la Organización Marítima Internacional, el Centro de Comercio Internacional, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la UNESCO, la ONUDI y la Unión Postal Universal.

^b Incluye los fondos y fondos fiduciarios administrados por el PNUD.



^a Los fondos procedentes de todo tipo de fuentes destinados a ejecución nacional han pasado de los 79 millones de dólares en 1986 a los 977 millones de dólares en 1996 (más del 90% son recursos del PNUD).

B. Marcos estratégicos y programación

140. Con el fin de cumplir sus mandatos en materia de promoción y contribuir al diálogo sobre políticas, el sistema de las Naciones Unidas ha intensificado el uso de los diversos mecanismos y procesos de consulta en marcha en las vertientes siguientes:

- a) Consultas con el sistema de coordinadores residentes;
- b) Consultas con los representantes de los gobiernos;
- c) Consultas con la sociedad civil;
- d) Consultas con otros donantes.

141. La experiencia adquirida en la utilización de esos mecanismos puede resumirse como sigue:

a) Los representantes del sistema de las Naciones Unidas y de los gobiernos participan en esos procesos de consulta en grados sumamente diversos, en especial en el caso de los representantes de los gobiernos. Si bien en algunos países el concepto de organismo principal permite que la participación de diversas organizaciones en el proceso sea adecuada, sigue siendo necesario ampliar su utilización. En otros casos, las autoridades públicas desempeñan una función limitada. La demanda de que se extiendan los mecanismos de consulta en todo el sistema para abarcar a los gobiernos va en aumento;

b) El proceso de consulta es más eficaz cuando la participación del gobierno no se limita a los funcionarios de coordinación sino que comprende también a los funcionarios superiores;

c) Las responsabilidades que afectan a todo el sistema se centralizan en el coordinador residente y en los fondos y programas de las Naciones Unidas, aunque los representantes de los organismos especializados pueden también desempeñar una función importante. Las comisiones regionales, los organismos menores y las organizaciones que carecen de representantes en los países no participan con la misma intensidad en las consultas celebradas a nivel nacional;

d) Ha aumentado la participación de las instituciones de Bretton Woods, especialmente en lo que se refiere a intercambio de información y a consultas sobre políticas y programas. El interés de las instituciones de Bretton Woods y del sistema de las Naciones Unidas en procurar que sus respectivas actividades estratégicas se complementen ha generado oportunidades de colaboración intensificadas por la reciente tendencia a la descentralización de la gestión registrada en el Banco Mundial;

e) La participación de otros asociados de la cooperación para el desarrollo es esencial pero no se produce de manera sistemática, aunque hay ejemplos en que el país anfitrión asigna al sistema de coordinadores residentes una función catalizadora especial en la coordinación de la

asistencia externa, que sigue siendo responsabilidad del gobierno.

f) Está aumentando rápidamente la participación de los asociados no estatales en el diálogo sobre políticas con el sistema de las Naciones Unidas, si bien todavía se limita a casos concretos.

Análisis comunes de la situación y evaluaciones comunes para los países

142. Los análisis conjuntos de la situación basados en los países son un elemento clave de la formulación de marcos estratégicos y requisito previo de la labor de armonizar las actividades programáticas en todo el sistema. Habitualmente comprenden la elaboración de indicadores convenidos y de una base de datos compartida. Los indicadores constituyen la base del análisis y la evaluación de las tendencias de los sectores económico y social. Cada organización aporta sus conocimientos y mandatos particulares al proceso de examen conjunto de temas tan amplios como la pobreza. Aunque varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizan este tipo de análisis individualmente al programar sus propias actividades, las que han actuado de manera coordinada con todo el sistema han podido aprovechar las iniciativas nuevas del Grupo Consultivo Mixto de Programación.

143. En 1997 este Grupo tomó la iniciativa de poner en marcha la evaluación común para los países como base del seguimiento de las conferencias mundiales y de la armonización del apoyo del sistema a los programas nacionales. La evaluación común para los países comprende una base de datos y una evaluación comunes y constituye un elemento esencial de las notas sobre la estrategia de los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su utilidad podría extenderse a todas las etapas de la programación. Aunque las directrices de las notas preveían el uso de un análisis de situación conjunto, las que se han adoptado hasta el momento no reflejan explícitamente ese tipo de análisis. Únicamente en la introducción del Marco de Asistencia se ha hecho de la evaluación común para los países un elemento clave de la formulación de programas estratégicos. La evaluación común podría servir para actualizar las notas sobre la estrategia de los países y fortalecer la función de promoción del sistema. Los coordinadores residentes confirman que en la mayoría de los países donde se ejecutan programas se han puesto en marcha o están previstas iniciativas encaminadas a realizar la evaluación común para los países.

144. Se está demostrando que es esencial adaptar la evaluación común a cada uno de los países. La evaluación

corre a cargo bien de grupos de trabajo organizados por el equipo de las Naciones Unidas en el país o de otras iniciativas específicas del país. La participación de los gobiernos en la evaluación sigue siendo una cuestión sin resolver. La evaluación común puede enriquecer el diálogo con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales al tiempo que facilita el seguimiento de las tendencias en materia de desarrollo y la creación de capacidad nacional.

1. Nota sobre la estrategia del país

145. Las notas sobre la estrategia de los países, que puso en marcha la Asamblea General en sus resoluciones 47/199 (párrafo 9) y 50/120 (párrafos 17 a 19) son voluntarias y las preparan los gobiernos con la ayuda y la cooperación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, bajo la dirección del coordinador residente; hasta la fecha han sido 33 los países que las han adoptado. En otros lugares se han utilizado métodos distintos con el fin de atender de manera coherente las necesidades del país anfitrión, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o arreglos especiales.

146. En el cuadro 6 se compara el estado de preparación de las notas sobre la estrategia de los países en 1995 y en mayo de 1998⁶.

147. Una evaluación del proceso de la nota sobre la estrategia del país revela que:

a) Cuando el proceso funciona bien, la nota sobre la estrategia del país puede hacer un apreciable aporte a un diálogo político, puede contribuir a la promoción de los objetivos y brinda en efecto un marco de referencia coherente y auténtico para la programación;

b) La preparación de la nota sobre la estrategia del país fomenta el intercambio de información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, mejora su coordinación y constituye un proceso de creación de equipos gracias a que se persiguen objetivos comunes a nivel de todo el sistema;

c) Las notas sobre la estrategia de los países formuladas en los últimos tres años centran cada vez más la atención en el resultado de las conferencias mundiales y los empeños nacionales por llevarlas a la práctica;

d) En algunos casos, los gobiernos anfitriones reconocieron que la supervisión del proceso de la nota sobre la estrategia del país era parte integrante de sus empeños por programar las actividades del sistema de las Naciones Unidas;

Cuadro 6

Estado de preparación de las notas sobre la estrategia de los países, 1995 y 1998

Número de países	1995	1998
Nota concluida y aprobada por el gobierno	8	33 ^a
Borrador definitivo a la espera de aprobación por el gobierno	6	6 ^b
Proceso de formulación inconcluso o en una etapa inicial	72	51
Subtotal	86	90
El gobierno no tiene intención de preparar la nota	6	17 ^c
No se ha hecho pública decisión alguna sobre la nota	39	36
Total	131	143

^a Países: Benin, Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Comoras, Costa Rica, Eritrea, Filipinas, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea, Indonesia, Jamaica, Kenya, Mali, Mauricio, Mauritania, Marruecos, México, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República Democrática Popular Lao, República de Moldova, Senegal, Sudán, Tailandia, Turquía, Ucrania, Viet Nam y Zambia.

^b Países: Colombia, Gambia, Guinea-Bissau, Namibia, Níger y Siria; en 1995 había seis borradores definitivos sometidos a examen.

^c Países: Arabia Saudita, Bhután, Chile, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Etiopía, India, Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, Lesotho, Letonia, Malasia, Nepal, Polonia, República Popular Democrática de Corea, y Samoa; los Gobiernos de esos países no se oponen necesariamente a las notas pero no creen que sea conveniente prepararlas en las circunstancias actuales.

e) El apoyo a la formulación de la nota sobre la estrategia del país mediante la celebración de seminarios nacionales, como los que se organizan en el marco de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, ha demostrado su eficacia, si se considera la gran proporción de casos en que se concluyó la nota sobre la estrategia del país en aquellos países en que se habían celebrado esos seminarios. También tiene importancia el apoyo al fomento de la capacidad para la supervisión y evaluación.

148. Hay varios factores que limitan el valor de la nota sobre la estrategia del país y entorpecen su eficacia:

a) La formulación de la nota sobre la estrategia del país a menudo se centra en la redacción del documento y no tanto en fomentar un diálogo de política amplio y exhaustivo entre el sistema de las Naciones Unidas y el gobierno y dentro del propio sistema de las Naciones Unidas;

b) En lugar de constituir la etapa inicial de un ciclo de programación coherente, a menudo es una tarea aislada sin un proceso de seguimiento;

c) La participación de las autoridades nacionales (especialmente las autoridades de ejecución) a veces era inadecuada, lo que dejaba la preparación de la nota sobre la estrategia del país en manos del sistema de las Naciones Unidas;

d) La participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no es coherente. La intervención de aquellas que no están representadas en el país por lo general es limitada;

e) El recurso excesivo a consultores para facilitar la redacción de la nota sobre la estrategia del país en muchos o algunos casos quizás haya reducido el dominio sobre ella de los diversos coparticipes;

f) Los objetivos nacionales pocas veces se indicaban como objetivos con un plazo determinado, con mención explícita de metas o puntos de referencia cuantificados, prioridades geográficas y grupos destinatarios, lo que hacía la nota sobre la estrategia del país demasiado general;

g) Rara vez se indicaba la cuantía de los recursos necesarios para lograr los objetivos enumerados en la nota sobre la estrategia del país, aún cuando se incluyera una descripción de la contribución de las organizaciones del sistema;

h) Las modalidades de supervisión, evaluación y ejecución se indicaban pocas veces en forma sistemática. A veces se programaban exámenes periódicos de las notas sobre la estrategia de los países, pero no siempre se preveían mecanismos a este efecto;

i) En algunos casos, la nota sobre la estrategia del país aprobada influye en forma limitada en las actividades en curso, aún cuando sus prioridades se reconozcan oficialmente en documentos de programación propios de los distintos organismos.

149. Los Estados Miembros expresan diferentes opiniones sobre la necesidad de marcos de programación estratégica a nivel de todo el sistema y la validez de la nota sobre la estrategia del país. La gran mayoría de los países en desarrollo y muchos países donantes estiman que la nota sobre la estrategia del país es un instrumento útil para el diálogo de política. A su juicio, las notas sobre la estrategia de los países sirven de marco estratégico eficaz para que los gobiernos programen y coordinen el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y de instrumento para movilizar nuevos recursos, al igual que para proporcionar un instrumento de coordinación. Algunas de esas aseveraciones favorables

también fueron formuladas por países que aún no habían aprobado una nota sobre la estrategia del país o habían decidido no llevarla a cabo.

150. Los países receptores pusieron de relieve las siguientes cuestiones:

a) Los mecanismos institucionales para la etapa de seguimiento de la nota sobre la estrategia del país resultan insuficientes;

b) No hay una simplificación suficiente de los procedimientos de programación de las distintas organizaciones; en particular, los requisitos previos a la programación son excesivos;

c) Es necesaria una revisión de mitad de período de las notas sobre la estrategia de los países para justipreciar sus efectos sobre el desarrollo a más largo plazo;

d) Se debería permitir mayor flexibilidad en el empleo de la nota sobre la estrategia del país para satisfacer necesidades especiales de los países;

e) Deberían incluirse indicadores objetivamente individualizables y mensurables;

f) Debería estimularse la participación de la sociedad civil;

g) Debería afianzarse aún más la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

151. Algunos países en desarrollo expresan reservas más de fondo sobre el proceso de la nota sobre la estrategia del país, al sugerir que las notas sobre la estrategia de los países sólo son adecuadas en países con elevado grado de cooperación internacional del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, debería proseguirse el criterio adoptado por la Asamblea General relativo a la nota sobre la estrategia del país como actividad de realización voluntaria.

152. Los países donantes también formulan juicios encontrados con respecto a la nota sobre la estrategia del país. Muchos observan la falta de información para evaluar la repercusión y la validez de la nota sobre la estrategia del país, sugiriendo que el método debería evaluarse y habría que considerar la posibilidad de efectuar revisiones. Algunos países donantes critican la nota sobre la estrategia del país, ya sea como base eficaz para la programación o por la forma en que se está aplicando la modalidad (el recurso excesivo a consultores y el tratamiento inadecuado de la división del trabajo entre las organizaciones del sistema) y sugieren que la nota sobre la estrategia del país debería quedar supeditada al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo o complementada por éste. Otros reconocen el valor de la nota sobre la estrategia del país en algunos países

en que se ejecutan programas pero no en otros, y apoyan la creación del Marco de Asistencia. Hay un tercer grupo de países que subrayan las funciones complementarias del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el sistema de evaluación común para los países y la nota sobre la estrategia del país y que estiman que los Marcos de Asistencia deberían reflejar las prioridades determinadas en las notas sobre la estrategia de los países. Varios donantes han expresado su pesar por que pocos países receptores hayan utilizado la nota sobre la estrategia del país, lo que pone en duda su utilidad general.

153. Varias organizaciones han expresado apoyo reiterado a la nota sobre la estrategia del país basándose en la participación en su formulación y el aporte que hace ese mecanismo a facilitar el diálogo de política y la promoción a un elevado nivel estratégico y a orientar su propia programación. Algunas organizaciones han indicado que la eficacia del proceso de la nota sobre la estrategia del país depende de la función de liderazgo del gobierno en la etapa de preparación, la existencia de apoyo suficiente del sistema de coordinadores residentes y la oportunidad de un diálogo productivo con las autoridades nacionales.

154. Otras organizaciones, especialmente las que carecen de representación sobre el terreno, han puesto de relieve su insuficiente participación en las notas sobre la estrategia de los países. Algunas han dudado del valor añadido de la nota sobre la estrategia del país como mecanismo de coordinación entre organismos y han sugerido una evaluación concienzuda de la experiencia en materia de notas sobre la estrategia de los países en comparación con los países que no han adoptado el mecanismo de la nota sobre la estrategia del país.

155. Las organizaciones del sistema también subrayan varias limitaciones al proceso de la nota sobre la estrategia del país:

a) La formulación de la nota sobre la estrategia del país a menudo ha estado orientada por los resultados;

b) El recurso a consultores obstaculiza el diálogo con el gobierno;

c) El documento final suele ser demasiado general para servir de base para la programación;

d) El seguimiento de las cuestiones planteadas por la nota sobre la estrategia del país suele ser inadecuado, lo que limita sus efectos sobre la aplicación del enfoque por programas;

e) La preparación de la nota sobre la estrategia del país es demasiado compleja y desalienta la participación del personal de los organismos;

f) El criterio adoptado ha sido excesivamente sectorial, siendo inadecuado para afrontar temas multidisciplinares;

g) En la nota sobre la estrategia del país se ha omitido la fijación de objetivos, plazos e indicadores del desarrollo para evaluar los avances;

h) La nota sobre la estrategia del país ha tenido escasa repercusión sobre la movilización de recursos;

i) Se carece de una dimensión regional;

j) Se hace insuficiente referencia a las actividades de otros donantes.

2. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

156. El objetivo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo es lograr una colaboración orientada hacia los objetivos en la preparación de un marco único con objetivos y plazos comunes. La preparación redundará en una programación en colaboración y estrecha consulta con los gobiernos e incluirá la compatibilidad con las notas sobre la estrategia de los países, siempre que existan. El concepto se está ensayando experimentalmente en 18 países (véase el cuadro 7), basándose en directrices provisionales que se presentaron en dos reuniones conjuntas oficiosas de las Juntas Ejecutivas del PNUD/FNUAP y el UNICEF.

157. Al ejecutar la etapa experimental, se pusieron a disposición de los equipos nacionales en los países de ensayo equipos de facilitadores entre organismos, tras una adecuada capacitación de orientación, para que prestaran asistencia en el uso de las directrices provisionales. Se seleccionó una red de coordinadores y receptores del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se celebraron reuniones de capacitación para garantizar que la experiencia de ensayo gozara de total apoyo. Los Marcos de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas experimentales están comenzando a demostrar las posibilidades que ofrece este proceso. En uno de los primeros países en que se concluyó un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el documento se firmó en presencia del Gobierno y la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas representadas en el país, incluidos el Banco Mundial y el FMI.

158. En las directrices provisionales para los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se prevén diez etapas:

a) Se examinan las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para plasmar los compromisos

contraídos en las conferencias mundiales y los mandatos del sistema de las Naciones Unidas en planes de acción a nivel nacional;

b) El equipo nacional de las Naciones Unidas y el gobierno inician consultas sobre prioridades nacionales (nota sobre la estrategia del país, planes nacionales, etc.);

c) Se seleccionan los indicadores principales, se reúnen datos y se crea una base de datos común;

d) Se organizan grupos temáticos para dialogar con el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, los donantes y otras entidades;

e) Se prepara el documento del sistema de evaluación común para los países;

f) El equipo nacional de las Naciones Unidas y los grupos temáticos celebran consultas con representantes de la sociedad civil, donantes y otras entidades sobre nuevas cuestiones de política estratégica en materia de programas que vayan surgiendo;

g) Se destacan las experiencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas conseguidas en la cooperación para el desarrollo en el plano nacional;

h) El equipo nacional de las Naciones Unidas prepara y aprueba el documento sobre el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

i) Se prepara los distintos programas por países, el equipo nacional los examina y se aprueban de conformidad con los procedimientos de cada entidad;

j) Ejecución, supervisión y evaluación.

159. Varios países en desarrollo y países donantes expresaron apoyo al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La mayoría de los donantes consideraron que el Marco de Asistencia tenía posibilidades como instrumento eficaz para organizar la labor de equipo del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, mejorar la armonización de la programación y reducir la duplicación. Muchos países en desarrollo hacen hincapié en las posibilidades de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como instrumento útil de programación común en los países.

Cuadro 7

Países en que se está realizando la etapa experimental del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

África	
Ghana	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Kenya ^a	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Madagascar ^b	Se preparó el borrador preliminar de la nota sobre la estrategia del país
Malawi ^b	Se preparó el borrador preliminar de la nota sobre la estrategia del país
Mali ^b	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Mozambique ^b	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Namibia ^a	El Gobierno está revisando el borrador final de la nota sobre la estrategia del país
Senegal	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Sudáfrica ^a	Proceso de la nota sobre la estrategia del país en la etapa inicial
Zimbabwe ^a	Se convino un programa de trabajo sobre la nota sobre la estrategia del país
Asia	
Filipinas	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
India ^a	El Gobierno no se propone llevar a cabo la nota sobre la estrategia del país
Viet Nam	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Estados árabes	
Marruecos	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
América Latina	
Colombia ^a	El Gobierno está revisando el borrador final de la nota sobre la estrategia del país
Guatemala	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno
Europa y la Comunidad de Estados Independientes	
Rumania	Proceso de la nota sobre la estrategia del país en la etapa inicial
Turquía ^a	Nota sobre la estrategia del país terminada por el Gobierno

Fuente: Secretaría de las Naciones Unidas.

^a Segundo grupo de países de ensayo.

^b País menos adelantado.

160. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos receptores revelan estar poco informados del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los que se refieren al Marco de Asistencia consideran prematuro evaluarlo por el momento. En general, subrayan que las necesidades concretas de cada región y cada país, especialmente los planes de desarrollo de éstos, deberían ser la base del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que es preciso prestar atención a la participación del

gobierno en el proceso de formulación. Varios países receptores desean preservar las ventajas que reporta aprovechar la identidad individual, las posibilidades de movilización de recursos y el apoyo técnico de cada organización en el contexto de un marco único para la programación.

161. La mayoría de los países donantes y muchos países receptores formulan recomendaciones concretas con respecto al proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

a) Una vez terminada la etapa experimental en curso, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería pasar a ser la referencia y el documento de programación únicos para todo el sistema de las Naciones Unidas, comenzando con la armonización de los ciclos de programas y terminando con una programación por países en colaboración, que debería sustituir a otras tareas de programación, al tiempo que se respeten los mandatos separados de cada organización;

b) Todos los fondos y programas, los organismos especializados y las instituciones de Bretton Woods deberían intervenir desde un principio en la tarea del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al igual que otros interesados y donantes bilaterales;

c) Debe estudiarse aún más la forma de hacer operacional el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo vinculándolo a los distintos programas por países.

162. Algunos organismos expresaron la opinión de que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo todavía se concebía únicamente como marco de programación para fondos y programas y que, por consiguiente, no les interesaba directamente. Sin embargo, algunos han expresado interés en participar durante la formulación de los Marcos de Asistencia en los países de ensayo.

Complementariedad de la nota sobre la estrategia del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

163. Cuando existe la nota sobre la estrategia del país, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo brinda una oportunidad para que los fondos y programas de las Naciones Unidas (y posiblemente también otras organizaciones del sistema) den una respuesta a nivel de la organización a una declaración autorizada de las necesidades nacionales, y definan e integren el apoyo prestado en forma más coherente, al tiempo que se respeten el carácter distintivo y la especialización de cada organización (véase A/51/950, párrs. 50 y 72).

164. El valor añadido del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería consistir en su capacidad para armonizar los programas por países y fomentar o revitalizar el diálogo de política y el proceso de consultas con todos los copartícipes interesados, y garantizar que las decisiones estratégicas a nivel de todo el sistema se basen en un sistema de evaluación común para los países técnicamente fundado. Será importante considerar la posibilidad de simplificar los procedimientos de programación, como se sugiere más adelante.

165. Las organizaciones del sistema consideran la relación entre la nota sobre la estrategia del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en formas diferentes:

a) Esta relación se percibe a veces como comparación entre demanda (nota sobre la estrategia del país) y oferta (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en lo que se refiere a la asistencia del sistema de las Naciones Unidas;

b) Se espera que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo mejore la eficacia operacional del sistema y amplíe la movilización de recursos, y que actúe como marco general conceptual para las actividades operacionales del sistema;

c) En el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería ponerse de relieve la función de promoción del sistema, incorporándose prioridades temáticas, al tiempo que se respete la división del trabajo sobre la base de los mandatos de los distintos organismos y sus posibles complementariedades;

d) El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo puede colmar la laguna entre el elevado nivel estratégico de la nota sobre la estrategia del país y el nivel operacional de los programas de apoyo a los países de los distintos organismos;

e) El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo constituye un subconjunto del proceso de la nota sobre la estrategia del país o bien un proceso ulterior a éste, que sirve de marco para la programación en colaboración antes de que cada organización participante inicie su propia preparación de programas.

166. Las organizaciones del sistema indicaron varias cuestiones que demandaban mayor aclaración:

a) El valor añadido del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

b) La compatibilidad entre la nota sobre la estrategia del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la distinción entre ambos procesos;

c) La función del coordinador residente y la necesidad de capacitación;

d) La función de los organismos especializados, las limitaciones a que se ven sometidos los organismos pequeños y el diferente trato de los organismos de financiación en comparación con los organismos técnicos que no son de financiación;

e) La función concreta de los consultores;

f) La importancia del sistema de evaluación común para los países;

g) La función de los gobiernos;

h) La influencia de la armonización de los ciclos de programa;

i) La necesidad de armonizar los procedimientos operacionales (programación conjunta a diferencia de programación en colaboración).

3. El enfoque por programas

167. Estas gestiones a nivel de todo el sistema para mejorar la coherencia y la influencia de las actividades de programación deberían relacionarse con las gestiones para armonizar el enfoque por programas. La Asamblea General pidió que se hiciera una interpretación común de este concepto en el párrafo 13 de su resolución 47/199 y el párrafo 28 de su resolución 50/120. El CCCPO ha convenido en dar a luz directrices revisadas basadas en la experiencia adquirida hasta la fecha. La influencia operacional de la nota sobre la estrategia del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se verá afianzada sobremanera gracias al empleo del enfoque por programas.

168. El valor añadido de la nota sobre la estrategia del país y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo depende de su capacidad para mejorar la coherencia, pertinencia, sostenibilidad y eficacia en función de los costos de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas, favorecer actividades de programación conjunta, armonizar las actividades de movilización de recursos e integrar el apoyo del sistema con las gestiones nacionales mediante una utilización más cabal del enfoque por programas⁷.

169. Aunque las circunstancias locales pueden imponer que se recurra al enfoque tradicional por proyectos, los coordinadores residentes dan cuenta de un proceso de transición gradual del enfoque por proyectos al enfoque por programas; o de que, al menos, el enfoque por programas se considera un objetivo a más largo plazo de todas las oficinas por países. En algunos casos, el enfoque por programas no se aplica sistemáticamente o no se aplica como instrumento a nivel del sistema; en otros, las organizaciones de las Naciones Unidas apenas están empezando a formular e introducir el enfoque por programas. Las respuestas de los gobiernos receptores sobre la utilización del enfoque por programas por el sistema de las Naciones Unidas indican que, en la mayoría de los casos examinados, se comunica que el apoyo del sistema está debidamente integrado en las actividades nacionales, aunque se necesita avanzar más.

En efecto, en un número considerable de países, la experiencia de la mayoría de los organismos del sistema con el enfoque aún es insuficiente y su ejecución sigue siendo a título de ensayo.

4. Cuestiones relativas a la programación: armonización y simplificación

170. Las actividades de programación del sistema de las Naciones Unidas pueden describirse como partes de un ciclo de programación en cooperación, que incluyen los componentes siguientes:

a) Creación de mecanismos de consulta;

b) Análisis de la situación de los países o evaluaciones a nivel de países;

c) Formulación de marcos estratégicos globales que reflejen las necesidades y prioridades nacionales para el sistema de las Naciones Unidas, vinculándolas a los planes de acción mundiales;

d) Armonización de los programas por países de los fondos y programas de las Naciones Unidas;

e) Fomento del enfoque por programas y concepción de mecanismos de supervisión y evaluación a nivel de todo el sistema;

f) Armonización de los ciclos de programación y simplificación y armonización de los procedimientos de programación.

171. Esta sucesión incluye la armonización de políticas y procedimientos complejos que han ido evolucionando en cada organización para plasmar los mandatos en programas operacionales. Estas políticas han sostenido los programas y actividades respectivas y les han dado forma e identidad, y han configurado funciones únicas para cada una de estas organizaciones en el intrincado mundo de la cooperación para el desarrollo. Ahora se están llevando a cabo reformas a nivel de todo el sistema con miras a consolidar, de ser posible, algunos requisitos en los nuevos instrumentos de colaboración, al tiempo que se mejore la eficacia de cada organización en el marco de sus propias funciones. La multiplicación de iniciativas conjuntas o armonizadas en el plano nacional y la promoción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo han impartido un ímpetu para lograr mayores adelantos en esta esfera.

172. Algunos Estados Miembros han pedido que se simplifiquen los procedimientos de programación por países, especialmente tras la introducción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta exigencia de reforma proviene principal, pero no exclusivamente, de

los países receptores que desean reducir la excesiva complejidad del proceso de cooperación para el desarrollo. En sus resoluciones 47/199 y 50/120, la Asamblea General pide la simplificación y armonización de los procedimientos. Lamentablemente, la mayoría de los coordinadores residentes dan cuenta de que se han logrado muy pocos avances desde 1995 en la cuestión concreta de la simplificación y armonización de los procedimientos en la colaboración cotidiana práctica; la mayoría estima que las iniciativas a este respecto deben provenir de las sedes respectivas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las reformas en curso suscitan expectativas de que la simplificación y la armonización pueden llevarse adelante a la par de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

173. Es preciso lograr mayores avances en la sincronización del ciclo de programación para garantizar que un marco estratégico común pueda atender las necesidades de todas las organizaciones participantes en la preparación de sus programas. Según decisiones adoptadas por el GCMP en 1996, el 90% de los programas respectivos deberían estar armonizados al comenzar los nuevos ciclos de programación. Una vez que ese objetivo se lleve a la práctica, el vínculo efectivo entre los marcos de programación estratégica y los programas por países o su equivalente se verá sobremedida facilitado.

174. A medida que ganen terreno las reformas actuales en el logro de la programación en colaboración, los procesos de reforma del sistema de las Naciones Unidas exigirán un examen de las experiencias en materia de programación por países y las prácticas correspondientes con miras a determinar en qué sectores se puede lograr la armonización y es posible simplificar los procesos. De las distintas etapas mediante las cuales los fondos y programas de las Naciones Unidas desarrollan la programación por países y las disposiciones para su ejecución, suele ser la etapa inicial la que ofrece el mejor punto de partida para el examen de los objetivos y procedimientos en relación con los "elementos en común" y para estudiar posibilidades de simplificación basándose en esos elementos.

175. Una ilustración simplificada de la documentación concreta que se requiere en la programación por países de los principales fondos y programas se señala en el cuadro 8, en que se indican los diversos agentes que intervienen en su preparación, el tipo de información necesaria, la participación de los gobiernos y los mecanismos de interacción entre las organizaciones del sistema.

5. Ejecución nacional

176. En el pasado, las cuestiones relativas a la ejecución nacional se referían principalmente a proyectos financiados por el PNUD y, en menor medida, por el FNUAP. El PMA y el UNICEF han informado de la aplicación plena de la ejecución nacional durante muchos años; otras organizaciones han elaborado sus propios conceptos en la esfera, de la ejecución de programas y proyectos. Las decisiones de la Junta Ejecutiva del PNUD adoptadas en 1992, 1996 y principios de 1998 introdujeron importantes cambios en la financiación y los mecanismos de apoyo conexos. En 1992, se comunicó que los gastos del PNUD en proyectos realizados mediante ejecución nacional ascendían al 23% del total de gastos en proyectos; según los datos más recientes para 1997, esa proporción ha aumentado al 72%. El FNUAP está aumentando el recurso a la ejecución nacional, y los servicios de apoyo técnico asociados contribuyen a aprovechar la pericia nacional. Aún es necesaria una mayor armonización de los conceptos y métodos en el sistema, una tarea que está examinando el CCCPO, que recientemente publicó directrices revisadas.

177. La ejecución nacional es favorecida por los gobiernos receptores, aunque se han referido a ciertos problemas en la práctica. Los gobiernos donantes siguen propiciando la modalidad, aunque expresan cierta cautela con respecto a la capacidad y la rendición de cuentas locales. Todos los informantes resumieron los aspectos positivos en cuanto a un mayor sentido de propiedad, sostenibilidad del fomento de la capacidad, fomento de la confianza en los propios medios y participación y mejora de la pericia local. Dificultades de larga data con los mecanismos administrativos y la diversidad de las normas y los procedimientos de las Naciones Unidas han incitado a los organismos y los gobiernos a expresar interés en contar con directrices más útiles, capacitación de gestión y mayor apoyo a las autoridades nacionales. En un informe sobre la evaluación de los efectos se indicó que la ejecución nacional recibía apoyo de personal de asistencia técnica que proporcionaba elementos fundamentales para posibilitar el fomento de la capacidad para la planificación y la ejecución, equiparando de este modo la ejecución nacional con el programa nacional.

178. Aunque varios gobiernos receptores acogen con agrado el apoyo administrativo del PNUD y la OSPNU, los donantes recomiendan cautela y la instauración de estrategias de salida, para que dicho apoyo no sustituya a la gestión nacional y no entorpezca, a la larga el fomento de la capacidad nacional y el dominio sobre los proyectos.

Etapas iniciales de la programación por países: comparación de cuatro fondos y programas

Preparación de los programas por países		PNUD	FNUAP	UNICEF	PMA
Elemento común:		Cuando se prepara un programa por país en el plano nacional, la sede y la Junta Ejecutiva tienen funciones principales en el examen de las actividades programáticas, pero el proceso comienza y termina en el plano nacional			
Etapas iniciales: los documentos principales		Nota de orientación que conduce al marco de cooperación con el país	Evaluación de la población del país	Nota del país, basada en el documento de exposición de la posición y el proyecto de plan de trabajo	Esbozo de la estrategia del país
I. Quién prepara los documentos principales		La oficina del país prepara la nota de orientación; el gobierno se encarga del marco de cooperación con el país	La evaluación de la población del país es preparada por un grupo de trabajo presidido por un experto nacional o un funcionario público; la oficina del país actúa de secretaria y coordinadora	Documento de exposición de la posición redactado por la oficina del país y proyecto de plan de trabajo por la misma oficina, en colaboración con el gobierno	El esbozo de la estrategia del país es preparado por la oficina del país, luego de un diálogo con los directores de las instituciones del país anfitrón
II. Qué información se examina para la preparación de los documentos principales		Nota sobre la estrategia del país, NATCAP ^a , NHDR ^b , Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y consultas con el gobierno y el sector privado	Estudios existentes, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y consultas con los principales funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y miembros de la Junta Ejecutiva	Reuniones de estrategia para fijar los hitos; estudios; evaluaciones existentes; experiencia adquirida en el país	Consultas con el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas y examen de los vínculos con la nota sobre la estrategia del país
III. Participación del gobierno: forma de consulta		La nota de orientación es evaluada por el comité local de evaluación de programas, copresidido por el gobierno y el PNUD. El gobierno celebra consultas con la oficina del país en la preparación del marco de cooperación con el país; la Junta Ejecutiva examina el marco de cooperación con el país a efectos de su aprobación	El grupo de trabajo encargado de la evaluación de la población del país es presidido en conjunto por el gobierno y la oficina exterior del FNUAP en consulta con el gobierno y la sede	Se redacta la documentación preparatoria para el documento de exposición de la posición y el plan de trabajo en consulta con el gobierno y es firmada por el gobierno y otros coparticipes, de conformidad con las políticas aprobadas por la Junta Ejecutiva	La oficina del país prepara el esbozo de la estrategia del país en colaboración con el gobierno y con el apoyo técnico de la sede; la Junta Ejecutiva examina el esbozo de la estrategia del país
IV. Mecanismos de interacción con el sistema de las Naciones Unidas		La nota de orientación y el marco de cooperación con el país exigen la evaluación del comité local integrado por representantes locales de los organismos de las Naciones Unidas	La etapa analítica de la evaluación de la población del país supone el examen de los ciclos de planificación y programación del gobierno y los organismos de las Naciones Unidas interesados, y su coordinación	El plan de trabajo se prepara en colaboración con el gobierno; en él se individualizan tareas y funciones; intervienen organismos de las Naciones Unidas y otras entidades	La preparación del esbozo de la estrategia del país entraña consultas con los organismos de las Naciones Unidas, en el contexto de la resolución 47/199 de la Asamblea y con atención a la nota sobre la estrategia del país

^a Evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica.

^b Informe nacional sobre el desarrollo humano.

179. En las respuestas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas se hace hincapié en que su función se ha ido orientando mucho más a la concepción de programas y proyectos y la labor sustantiva conexas, inclusive en lo relativo a programas y proyectos financiados por el PNUD, en lugar de orientarse a la ejecución de proyectos. Reiteraron la importancia del apoyo que preste el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a garantizar que la modalidad de ejecución nacional dé resultados felices.

180. La preparación del presente informe coincide con la conclusión de la redacción de nuevas directrices del PNUD para la ejecución nacional, para lo cual se consultó a representantes de los organismos interesados de las Naciones Unidas, y el apoyo del CCCPO a un texto a nivel de todo el sistema para incluirlo en el manual de actividades operacionales del CCCPO. Las nuevas directrices del PNUD (UNDP/PROG/98/1) entraron en vigor en abril de 1998. Evidentemente no es posible evaluar sus repercusiones en el plano nacional. En ambos documentos se subraya que la función básica de los programas y las actividades para el desarrollo de las Naciones Unidas consiste en prestar apoyo a los programas y las prioridades nacionales facilitando contribuciones financieras y asesoramiento normativo sustantivo a los gobiernos, y ayudando a fomentar los conocimientos especializados y la tecnología aprovechando las ventajas comparativas del sistema de las Naciones Unidas. La atención está centrada en el fortalecimiento de la capacidad y los conocimientos especializados nacionales a fin de que los gobiernos puedan administrar en su totalidad las actividades de desarrollo del país y lograr la autosuficiencia nacional. En las directrices se brinda especial atención a cuestiones de gestión, rendición de cuentas, apoyo del sistema de las Naciones Unidas, capacidad local, gestión financiera, supervisión y evaluación y verificación.

181. Las directrices del PNUD reflejan prioridades de la Junta Ejecutiva del PNUD expresadas en su decisión 98/2 y responden a cuestiones planteadas por los auditores de las Naciones Unidas en lo que atañe a la rendición de cuentas. En las directrices se prevé la evaluación de la capacidad en materia de ejecución nacional centrándose en la capacidad técnica, de gestión, administrativa y financiera. Cuando la capacidad de dicha índole es insuficiente, existen disposiciones para perfeccionarla con apoyo del PNUD y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Con respecto a la creación de dependencias de apoyo administrativo u otros servicios de apoyo financiados por el PNUD en el plano nacional, en las directrices se estipulan arreglos concretos.

C. Aspectos dinámicos de las actividades operacionales

1. Asistencia humanitaria, rehabilitación y desarrollo

182. El Comité Permanente entre Organismos sobre asistencia humanitaria ha tomado la delantera en el perfeccionamiento de un enfoque estratégico y coordinado respecto de las situaciones de crisis. Esto abarca el establecimiento de mecanismos de coordinación sobre el terreno y la transformación del Procedimiento de llamamientos unificados en un instrumento de programación eficaz, estrechamente ligado a la planificación y financiación de los programas de rehabilitación y desarrollo. Esto es importante, toda vez que, de no ser por ello, es posible que los programas de emergencia se ultimen sin que se adopten medidas eficaces para asegurarse de que las personas que han dependido de ellos cuenten con medios de vida. Análogamente, los organismos de desarrollo se están viendo en la necesidad de revisar sus sistemas de programación y financiación, en consulta con los donantes. El hecho de que éstos apoyen con frecuencia programas humanitarios y de desarrollo con fondos procedentes de distintos servicios de financiación es un factor que ha de ser abordado en este contexto.

183. El programa de reforma del Secretario General esbozado en el documento A/51/950 instituyó diversos cambios importantes. El Departamento de Asuntos Humanitarios fue relevado de sus responsabilidades operacionales y reconstituido como Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; se fortaleció la coordinación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo; algunas funciones relacionadas con los desastres naturales fueron traspasadas al PNUD; se transfirieron funciones relacionadas con las minas terrestres al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al PNUD; se fortaleció la función del Comité Permanente entre Organismos como centro de coordinación para las iniciativas humanitarias coordinadas; el Procedimiento de llamamientos unificados se amplió para que abarcara las necesidades de recursos para actividades de rehabilitación; y la importancia de las consideraciones de derechos humanos en las situaciones de conflictos ha redundado en la participación sistemática de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en las actividades entre organismos. El coordinador residente está desempeñando cada vez más la función de coordinador humanitario; las cuestiones relacionadas con esta función están siendo examinadas por el Comité Permanente entre Organismos. En los nuevos

procedimientos para seleccionar a los coordinadores residentes, se deberá prestar especial atención a los candidatos que cumplan los requisitos para la coordinación humanitaria, cuando haga falta.

184. En sus respuestas al cuestionario, los gobiernos donantes destacaron la importancia de la interrelación entre las actividades sobre el terreno y entre las Naciones Unidas y otros organismos como medio de apoyar las operaciones de socorro, la rehabilitación y la recuperación. Acogieron con satisfacción las medidas tomadas por el sistema de las Naciones Unidas para adoptar un enfoque más amplio para los países con circunstancias especiales. Varios hicieron notar cierta tensión y superposición en los esfuerzos de las Naciones Unidas, que afectaban también a veces a sus propios programas bilaterales, especialmente cuando no era posible clasificar claramente las actividades como estrictamente humanitarias o de desarrollo.

185. Las respuestas del sistema de coordinadores residentes reflejaron los esfuerzos de las Naciones Unidas para hacer frente a situaciones de crisis y posteriores a crisis en no menos de 12 países en cuatro continentes. En muchas de ellas se destacó que las cuestiones de desarrollo tenían efectos en una situación de conflicto y que la combinación de especialidades de todo el sistema de las Naciones Unidas podía reducir al mínimo la destrucción y los desplazamientos y agilizar la recuperación. En tales casos, eran importantes los grupos temáticos y los comités de coordinación entre organismos, que se reunían a menudo. La transformación de las preocupaciones en materia de desarrollo, incluida la planificación temprana para la recuperación económica con especial énfasis en los grupos vulnerables y/o en grupos otrora antagonistas, era también evidente. Aunque la cohesión entre organismos sobre el terreno saltaba a la vista, también eran obvios los problemas derivados de sus características individuales, sobre todo en cuanto a las perspectivas que parecían aplicar sus sedes. En sus respuestas, los coordinadores residentes destacaron también la importancia de la adopción de una óptica de largo plazo; la capacidad de respuesta común del sistema de las Naciones Unidas; la creación de capacidad y la gestión; el fortalecimiento del control y la supervisión nacionales; la descentralización, la sociedad civil; y la colaboración con los donantes bilaterales y otros donantes.

186. En las respuestas de los organismos de las Naciones Unidas se señaló el incremento apreciable de las actividades y de la atención prestada a las políticas en los tres últimos años. Por ejemplo, el sistema de programación del PNUD aprobado en 1995 comprendía un componente concreto para elaborar marcos estratégicos para la recuperación e iniciativas relacionadas con programas especiales, el apoyo inme-

diato para responder en forma coordinada y urgente a crisis, y la creación de capacidad en "países en situaciones especiales". El PNUD estimó que el 35% de sus recursos básicos se destinaban actualmente a actividades en tales países.

187. La participación del PMA en las actividades de recuperación va dirigida a ayudar a los pueblos afectados por crisis a estabilizar sus medios de vida, a reforzar los mecanismos prácticos para enfrentarlas y a reanudar el proceso de desarrollo. Este enfoque procura hallar oportunidades para introducir actividades de desarrollo y reforzar la capacidad de las poblaciones vulnerables con la esperanza de contribuir a prevenir conflictos y situaciones de emergencia. En consecuencia, las intervenciones del PMA se adaptan a las condiciones específicas de cada caso y presta asistencia de socorro, recuperación y/o desarrollo en momentos determinados a países determinados. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hizo notar que a menos que sus esfuerzos de reintegración (asistencia material, rehabilitación de infraestructura, creación de capacidad local) formaran parte de una estrategia internacional integrada de rehabilitación y reconstrucción, era probable que tuvieran una eficacia insuficiente, limitada y de corta duración.

188. La función y las políticas de asistencia humanitaria de la FAO, que desarrolla actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, fueron esclarecidas en 1996 por el Consejo de la Organización y en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El UNICEF hizo notar su capacidad especial derivada de su concentración en las actividades de socorro y desarrollo que se fortalecen recíprocamente, su presencia continua en los países y su colaboración con los gobiernos y las comunidades en materia de programación. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos informó que estaba participando cada vez más en programas de reconstrucción de infraestructura física y servicios; mejoramiento de la gestión, sobretudo a nivel local; y restablecimiento de instituciones de la comunidad. El FNUAP informó que era cada vez más sensible a las situaciones relacionadas con crisis, refugiados y la violencia contra la mujer y que lo eran también, entre otras cosas, las directrices de política de su Consejo y sus programas especiales, así como los nuevos esfuerzos y acuerdos de colaboración dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. La UNOPS está proporcionando también apoyo administrativo en materia de rehabilitación y sostenibilidad social y ha creado una dependencia con esa finalidad en Ginebra. El Proyecto para la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra vinculado al Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha patrocinado estudios y seminarios

prácticos innovadores. En cuanto al Banco Mundial, en 1997 elaboró y debatió un documento marco para su participación en la reconstrucción después de conflictos, que abarca las operaciones crediticias y otras operaciones; creó una dependencia encargada de las situaciones posteriores a conflictos en su Departamento de Desarrollo Social; y fue autorizado por el Directorio para establecer un programa relativo a esas situaciones en el marco de su Servicio de Subvenciones para el Desarrollo. En el documento marco se destacan las numerosas referencias a la colaboración con el resto del sistema de las Naciones Unidas.

2. Consolidación de la paz después de los conflictos

189. La Asamblea General ha tratado el tema de la consolidación de la paz después de los conflictos en sus resoluciones 47/120, 51/240 y 51/242. En el informe del Secretario General sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318) se plantean diversas cuestiones e ideas relacionadas con este tema.

190. Las reformas de las Naciones Unidas abarcan disposiciones encaminadas a fortalecer la cohesión para la consolidación de la paz. Así, en los países donde se están realizando actividades sobre el terreno, todas las entidades de las Naciones Unidas, incluidos los comandantes de tropas, los comisarios de la policía civil, los coordinadores residentes y los coordinadores de la asistencia humanitaria, están sometidos a la autoridad del Representante Especial del Secretario General. En la Sede, el Departamento de Asuntos Políticos, como encargado de convocar al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, es el centro de coordinación de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz y colabora estrechamente con otros departamentos y entidades del sistema; en la actualidad, se están elaborando nuevas directrices internas en esta esfera. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, en colaboración con otros comités ejecutivos, se encarga de preparar y ejecutar las iniciativas de consolidación de la paz. En armonía con esto, el Departamento de Asuntos Políticos y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad han tomado varias medidas preliminares respecto del centro de coordinación y de los mecanismos de consulta, inclusive en relación con la región de los Grandes Lagos de África. Otros aspectos de las reformas de las Naciones Unidas en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo, los asuntos humanitarios y los derechos humanos son también pertinentes.

191. El CAC está prestando actualmente mucha atención a la elaboración de un marco estratégico para orientar las evaluaciones y actividades del sistema de las Naciones

Unidas y garantizar los vínculos necesarios. En su período de sesiones de abril de 1997, el CAC llegó a un acuerdo de principio sobre esta idea basándose en la labor anterior del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, y escogió un país donde someterla a prueba. En su período de sesiones de abril de 1998, el CAC examinó un proyecto de marco estratégico para el Afganistán, así como un proyecto de directrices generales para hacer frente a situaciones como la de este país. El CAC tomó nota de las difíciles circunstancias del país y de este esfuerzo, convino en prioridades para los pasos siguientes y acogió con satisfacción la decisión del Secretario General en el sentido de que el Secretario General Adjunto se encargaría de desarrollar la iniciativa. Entre las cuestiones planteadas en el CAC figuraron la dirección del proceso, tanto por el sistema de las Naciones Unidas como por el pueblo del Afganistán y sus instituciones; los problemas relacionados con el género, la fiscalización de drogas, los desplazamientos de poblaciones, las minas terrestres y el reconocimiento internacional de las autoridades nacionales; la relación entre los esfuerzos de asistencia y los esfuerzos políticos; las aportaciones de los mecanismos existentes de las Naciones Unidas, incluidos el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, el Comité Permanente entre Organismos, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Procedimiento de llamamientos unificados, etc.; la necesidad de que la documentación del marco estratégico fuera amplia, pero fácil de utilizar; y la importancia de presentar resultados prácticos sin dilación.

192. Paralelamente, y teniendo en cuenta la labor realizada en la sede y por el CAC, se ha elaborado sobre el terreno un marco de relaciones de organización para la asistencia internacional al Afganistán bajo la dirección del coordinador residente/coordinador de asuntos humanitarios y con la participación de organizaciones y organismos de las Naciones Unidas, donantes multilaterales y bilaterales, organizaciones no gubernamentales y afganos. El marco, titulado "Convertir en realidad el principio de programación común", fue acogido con satisfacción en la reunión de mayo de 1998 de los donantes del Grupo de Apoyo para el Afganistán.

193. En su resolución 51/242, la Asamblea General reconoció que la heterogeneidad del proceso de consolidación de la paz después de los conflictos requería que hubiera una coordinación efectiva. Los estudios preparados por la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la experiencia adquirida señalan las dificultades y los retos que esto plantea. La primera Oficina de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz fue abierta a principios de 1998 en Liberia, lo que representó un nuevo paso. Según lo acordado por el Gobierno y los miembros del Consejo de Seguridad,

el objetivo de la oficina es reforzar y armonizar las actividades de consolidación de la paz de las Naciones Unidas; ayudar a obtener apoyo político internacional para que el país pueda reconstruirse y recuperarse; facilitar las actividades de asistencia técnica del coordinador residente y del equipo de las Naciones Unidas en el país; y coadyuvar los esfuerzos locales en pro de la reconciliación, el establecimiento de instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos. El jefe de la oficina es un representante del Secretario General, quien cuenta con el apoyo del Departamento de Asuntos Políticos y se encarga de velar por que todo el sistema de las Naciones Unidas aplique un enfoque político coherente y por que se mantengan consultas con los participantes clave, incluidos el Gobierno, las instituciones financieras internacionales y otros donantes importantes. El coordinador residente en Liberia actúa como adjunto del representante, además de desempeñar las otras funciones que le competen, incluida la de coordinación humanitaria. El coordinador residente mantiene informado al representante sobre la labor y las iniciativas pertinentes de las Naciones Unidas, sigue coordinando las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo y ha de asegurar la continuidad una vez que expire el mandato de la oficina. Según se indica en el informe reciente del Secretario General sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318), se confía en que puedan crearse estructuras de apoyo parecidas en otros casos.

194. Quienes respondieron al cuestionario sobre el coordinador residente describieron la labor de las Naciones Unidas de planificación de la recuperación, remoción de minas terrestres, reasentamiento y reintegración de poblaciones, preparación de elecciones, fortalecimiento del poder judicial y la policía, reforma de estructuras administrativas, dirección de seminarios prácticos sobre la reconciliación, movilización de programas de desarrollo entre organismos en la zona, etc. La coordinación de la evaluación, planificación y ejecución de las actividades de socorro y rehabilitación del sistema de las Naciones Unidas fue señalada a menudo como importante tanto para las Naciones Unidas como en sus relaciones con otros participantes.

195. Se adscribieron representantes especiales del Secretario General a varios países objeto de examen. Los coordinadores residentes informaron que en algunos casos existía una división entre las operaciones políticas y de socorro y las de desarrollo; en otros, las autoridades locales y los proveedores de asistencia opinaban que las cuestiones políticas y operacionales estaban ligadas. En uno de estos últimos casos, el Representante Especial fue invitado a presidir un consejo de coordinación para la celebración de negociacio-

nes de paz y nombró a representantes del PNUD, de la ACNUR y de la misión de observadores militares para que dirigieran grupos de trabajo sobre rehabilitación socioeconómica, repatriación de refugiados y cuestiones de seguridad. En otro país, la "cooperación para el desarrollo" es uno de los objetivos de la misión de mantenimiento de la paz y el coordinador residente se desempeña como Representante Especial Adjunto. En otro país, las partes y el Representante Especial invitaron a varias entidades de las Naciones Unidas a respaldar los aspectos políticos y socioeconómicos de los acuerdos de paz, entre otras cosas, mediante aportaciones técnicas a su elaboración, y los mecanismos para verificar su aplicación.

196. En cuanto a las observaciones de organismos de las Naciones Unidas, la UNESCO se refirió a la resolución 52/13 de la Asamblea General, relativa a una "Cultura de paz", respecto de la cual se presentará un informe completo a la Asamblea en su próximo período de sesiones, y el UNICEF se refirió a la resolución 52/107 de la Asamblea sobre los derechos del niño; en ambos casos se hizo referencia a las necesidades de los grupos vulnerables. El Banco Mundial describió su nuevo marco para instituir programas en países que se están recuperando de conflictos, que se concentra en la preparación de una estrategia de apoyo y da cabida entre otras cosas a la colaboración con las Naciones Unidas y otras entidades, y en la concertación de acuerdos con las autoridades nacionales para realizar actividades de reconstrucción, cuando las circunstancias lo permitan. El PNUD facilitó mucha información sobre la función cada vez más importante que desempeña en las crisis y las situaciones posteriores a conflictos, que comprende la prestación de ayuda para elaborar marcos específicos para la asistencia para la reconstrucción, así como para movilizar recursos internacionales, y la creación de nuevos vínculos entre organismos con vistas a la colaboración.

197. En las respuestas de los donantes se destacó que la reconstrucción y la rehabilitación se desarrollaban en un entorno político delicado y que por ende todas las partes deberían ceñirse a un marco común. Los donantes pidieron que se adoptara un enfoque común respecto de la consolidación de la paz, que aprovechara el mecanismo del CAC, a fin de orientar las actividades en países determinados.

3. Aspectos regionales de las actividades operacionales

198. Se han ido creando cada vez más organizaciones subregionales y regionales intergubernamentales y las organizaciones de las Naciones Unidas han establecido distintas modalidades de relación y vinculación con ellas.

Aunque la naturaleza de estos órganos varía, en general su objetivo es hallar soluciones comunes a cuestiones transfronterizas complejas con espíritu de cooperación multilateral. El sistema de las Naciones Unidas ha ayudado a robustecer sus estructuras y su capacidad técnica, y les presta asistencia para elaborar y dar forma a sus programas, y asesoramiento sobre cuestiones de política.

199. La cooperación regional y subregional para el desarrollo ofrece una serie de oportunidades para mejorar las perspectivas de desarrollo de países determinados. Entre los objetivos de estas actividades cabe mencionar los siguientes: lograr economías de escala; complementar las actividades nacionales; resolver problemas comunes a varios países; intercambiar experiencias; encarar cuestiones transfronterizas; facilitar la integración; crear y fortalecer instituciones regionales de todo tipo; fortalecer los mandatos globales, regionales y subregionales; facilitar las actividades de promoción y la elaboración de políticas; y servir de instrumentos para movilizar recursos. Las estructuras y la cooperación regionales y subregionales facilitan el intercambio de información.

200. La capacidad técnica cada vez mayor de los servicios regionales y subregionales del sistema de las Naciones Unidas permite prestar un apoyo eficaz en función de los costos a los procesos nacionales de desarrollo y alentar la cooperación técnica regional entre países en desarrollo. Quizá la participación creciente de las Naciones Unidas en las actividades de promoción y elaboración de políticas de desarrollo humano sostenible se podrían activar a nivel subregional y regional. Además, existen posibilidades claras de movilizar recursos técnicos y financieros de fuentes no tradicionales sobre la base de estos enfoques regionales y subregionales.

201. Entre los numerosos interesados en las actividades operacionales entre países —gobiernos beneficiarios, donantes, organizaciones de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones regionales, y organizaciones intergubernamentales a nivel regional y subregional— hay una amplia gama de opiniones sobre la manera en que la cooperación regional y subregional evolucionará en el futuro. A los interesados les preocupan cuestiones relacionadas con la complementación y la vinculación de las actividades nacionales y entre países; la coordinación de las operaciones entre países; la función de las comisiones regionales; la ampliación de las posibilidades de cooperación técnica entre países en desarrollo; y el establecimiento de relaciones de trabajo más estrechas entre las organizaciones regionales y subregionales de las Naciones Unidas y los órganos intergubernamentales regionales y subregionales ajenos a las Naciones Unidas.

D. Evaluación⁸

202. En la resolución 50/120 de la Asamblea General y en resoluciones posteriores del Consejo Económico y Social, particularmente en su resolución 1996/42, se pidió al sistema de las Naciones Unidas que asegurara la introducción de mejoras en la supervisión a fin de coordinar las evaluaciones y revisiones periódicas de los programas; que aplicara sistemáticamente las lecciones aprendidas para incorporar los criterios de evaluación en todos los proyectos y programas; y que fortaleciera la capacidad nacional de evaluación y facilitara al Consejo información cuantificable y comparable sobre las actividades de evaluación; y se instó a todos los fondos, programas y organismos del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a que se fijaran metas concretas para reforzar sus capacidades de supervisión y evaluación, que incorporaran esas metas en sus planes para aplicar la resolución 50/120 de la Asamblea y que cooperaran para elaborar metodologías de supervisión y evaluación.

203. El sistema está respondiendo a las orientaciones de la Asamblea sobre las cuestiones de supervisión y evaluación, aunque la respuesta sigue siendo incompleta. Las organizaciones de las Naciones Unidas sólo facilitaron informaciones limitadas sobre los logros alcanzados desde el punto de vista de la influencia y la eficacia. El UNICEF informó acerca de los logros en relación con las metas de la Declaración y el Plan de Acción de 1990 de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y de la Convención sobre los Derechos del Niño. Otros organismos, tales como el Centro de Comercio Internacional, se refirieron al aumento de la comprensión de las normas comerciales en los círculos empresariales, al aumento de la competitividad de las empresas y a la capacidad de promover el comercio. El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) facilitó datos sobre los logros en la reducción de la demanda de estupefacientes y la reducción de la oferta en determinadas zonas geográficas.

204. En el informe del PNUD sobre las evaluaciones de proyectos se indica que el 83% de sus proyectos tuvieron efectos positivos en los beneficiarios finales y que el 84% tuvo efectos positivos en términos de creación de capacidad. Es más, la capacidad sustantiva del PNUD en las esferas del medio ambiente y la gestión es objeto de un reconocimiento cada vez mayor y su *Informe sobre Desarrollo Humano* anual contribuye al proceso de conseguir que la teoría del desarrollo y las políticas de desarrollo se concentren en los seres humanos. El FNUAP indicó que había llevado a cabo cinco evaluaciones temáticas en el período comprendido entre 1995 y 1997 y que había iniciado otras dos más recientemente. El PMA informó que si bien no se contaba

con datos cuantitativos, su ayuda de emergencia y socorro había salvado muchas vidas y había ayudado a un número apreciable de personas a reincorporarse a la vida civil normal. Su ayuda alimentaria tiene efectos positivos en la seguridad alimentaria de los hogares y crea puestos de trabajo de corta duración. En el contexto del ajuste estructural, mitiga los efectos adversos del proceso de ajuste en los pobres.

205. La OMS evalúa sus actividades a la luz de la estrategia de Salud para Todos; los resultados alcanzados se detallan en los *Informes sobre la salud en el mundo*. Además, los programas importantes evalúan su propia labor y preparan estimaciones detalladas de los logros alcanzados. La FAO informó acerca de los resultados de la evaluación de 148 proyectos, una revisión de las operaciones de socorro especiales y una evaluación temática del control de la calidad de los alimentos. La ONUDI hizo notar que gracias a los avances logrados había pasado a ser un foro mundial y señaló logros concretos en relación con las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en África, y que en 1996 había orquestado inversiones valoradas en 800 millones de dólares.

206. El sistema ha aprendido lecciones sobre todo a nivel de los proyectos y programas y gran parte de ellas concuerdan con las conclusiones alcanzadas anteriormente; hay pues pocas pruebas de avances en esta esfera. El Grupo de Trabajo Mixto sobre Evaluación, que es el centro de coordinación de la labor de evaluación, se reunió por última vez en noviembre de 1996, pero se prevé que se vuelva a reunir en junio de 1998; las cuestiones pertinentes serán examinadas en esa ocasión. Para mejorar la evaluación haría falta que cada organización asignara los recursos necesarios. El PMA estima que el 2,1% de su presupuesto administrativo y de apoyo a los programas ha sido asignado a la evaluación, en tanto que la ONUDI estima que se le asignó cerca del 1% de su presupuesto de cooperación técnica, y que el FNUAP y el PNUFID le asignaron el 0,95% y el 0,8% de sus respectivos presupuestos por programas totales. En cuanto al PNUD, se estima que los gastos de evaluación representaron el 0,25% del valor de sus proyectos. Pocos organismos respondieron a la necesidad de fijar las metas mencionadas en la resolución 1996/42 del Consejo.

207. En más de la mitad de las respuestas de los coordinadores residentes se facilitó información pormenorizada sobre las actividades de evaluación, de las que se derivan varias conclusiones generales. No existen criterios comunes que los coordinadores residentes puedan adoptar para evaluar sus proyectos y programas; las respuestas se concentran en la labor de evaluación realizada por los distintos organismos. Sólo existen unos pocos casos de evaluación conjunta por

organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Hay pocos indicios de que el sistema haya tomado medidas para realizar exámenes y evaluaciones de programas de forma conjunta y coordinada. Según parece, cada organismo insiste en evaluar "sus programas" por motivos relacionados con la rendición de cuentas y la publicidad, pese a que las evaluaciones conjuntas podrían promover la adquisición de experiencia, economizar recursos nacionales escasos y concentrar la atención en las preocupaciones o programas nacionales pertinentes. Se sigue haciendo insuficiente hincapié en la adquisición de experiencia y la rendición de cuentas respecto de la eficacia de las evaluaciones.

208. La esfera clave para la colaboración entre organizaciones de las Naciones Unidas en el campo de la evaluación es el de la información compartida en función de los resultados de las evaluaciones. Se halla en marcha un proceso continuo de creación de capacidad en la esfera de la evaluación a nivel de los países. Sólo unos pocos países han pedido asistencia concreta para perfeccionar y mejorar sus prácticas de evaluación, aunque se está creando capacidad de manera formal e informal gracias a diversas interacciones entre el Gobierno y las organizaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. La mayor atención prestada por el sistema de las Naciones Unidas a la creación de bases de datos e indicadores de referencia ha ayudado a los gobiernos en relación con sus propios métodos de evaluación. Distintas organizaciones de las Naciones Unidas colaboran estrechamente con determinados organismos gubernamentales para perfeccionar las metodologías de evaluación.

209. En cuanto a la eficacia del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, los gobiernos beneficiarios no han informado sobre evaluaciones amplias de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, pero han convenido en general en que dichas actividades contribuyen a su desarrollo. Varios países indicaron que el volumen de los recursos era uno de los criterios importantes empleados para emitir juicios sobre dicho sistema. Muchos países ven con buenos ojos las contribuciones hechas a la formulación de políticas, especialmente en los sectores sociales. El sistema de las Naciones Unidas está haciendo contribuciones importantes a la coordinación y gestión de la asistencia y ayudan a integrar a las economías en transición en la economía mundial.

210. Los países donantes han hecho algunas evaluaciones de las actividades operacionales (evaluación conjunta del Canadá, Finlandia y Alemania de la labor del FNUAP; evaluación de Alemania del proyecto del fondo fiduciario del PNUFID en el Perú; evaluación por el Reino Unido del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno en Tailandia y Viet Nam; evaluación del PNUD por los Estados Unidos).

Fuera de estas actividades, los donantes han conseguido su información sobre la eficacia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas de otras fuentes.

211. Las opiniones sobre la influencia y la eficacia dependen, al parecer, de la comprensión de las ventajas comparativas del sistema de las Naciones Unidas de resultados de su función de promoción del programa de un país; su contribución a la buena gestión y a la eficacia en función de los costos; su concentración en los sectores sociales, como la educación, la salud pública, la seguridad alimentaria, los derechos humanos, la prevención de crisis y el espíritu empresarial, la erradicación de la pobreza, la gestión de los asuntos públicos, el medio ambiente; y su especialización en la creación de capacidad y la promoción de políticas. Su apreciable experiencia en materia de programas y sus extensas redes sobre el terreno se consideran importantes. Por lo visto, la eficacia del sistema de las Naciones Unidas es mayor cuando existe un mandato claro. Muchos donantes indicaron que la coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas era un factor importante. Se reconoce también la importancia de una mayor coherencia entre las actividades normativas y operacionales de las Naciones Unidas. La descentralización de la autoridad sobre el terreno fue percibida como uno de los factores críticos. La concepción de los proyectos y la calidad de su ejecución, así como el mejoramiento de la supervisión de la evaluación fueron mencionadas también en las respuestas de los donantes. Existen muchas posibilidades para intercambiar experiencias e informaciones sobre prácticas óptimas.

E. Recursos y financiación

212. En los tres últimos años las contribuciones a los recursos básicos del PNUD⁹ han disminuido en cerca del 10%, pasando de 943 millones de dólares en 1994, a 911 millones en 1995 y a 855 millones en 1996. Por otra parte, en general las contribuciones básicas a los fondos administrados por el PNUD y sus fondos fiduciarios se han mantenido estables, elevándose a 64 millones de dólares en 1994, a 78 millones de dólares en 1995 y a 56 millones de dólares en 1996. Las contribuciones complementarias al PNUD y a los fondos administrados por el PNUD han vuelto a aumentar, después de disminuir de 189 millones de dólares en 1994, a 169 millones de dólares en 1995, a 244 millones de dólares en 1996. El ligero aumento de los fondos complementarios no ha compensado del todo el descenso de las contribuciones básicas de los principales donantes. El PNUD y los fondos administrados por el PNUD han movilizado volúmenes apreciables de fondos complementarios de países

distintos de los donantes principales. El total de los recursos complementarios movilizados ascendió a 687 millones de dólares en 1994, a 715 millones de dólares en 1995 y a 944 millones de dólares en 1996. Cerca del 60% de estos recursos complementarios han sido movilizados en 15 países de América Latina. La mayor parte de estos fondos no queda comprendida en la categoría de asistencia oficial para el desarrollo. El total de los recursos puestos a disposición del PNUD aumentó de 1.694 millones de dólares en 1994, a 1.704 millones de dólares en 1995 y a 1.855 millones de dólares en 1996.

213. Los recursos básicos puestos a disposición del UNICEF⁹ han disminuido en un 20% en el trienio 1994-1996. De 679 millones de dólares en 1994, descendieron a 542 millones de dólares en 1995 y a 516 millones de dólares en 1996. Para compensar este descenso ha habido un aumento apreciable de los recursos complementarios, de 327 millones de dólares en 1994, a 464 millones de dólares en 1995 y a 425 millones de dólares en 1996. El total de los recursos básicos y complementarios puestos a disposición del UNICEF ascendió a 1.006 millones de dólares en 1994, a 1.007 millones de dólares en 1995 y a 941 millones de dólares en 1996.

214. Puede decirse que las contribuciones al FNUAP⁹ se han mantenido estables en los tres últimos años. Los recursos básicos se elevaron a 255 millones de dólares en 1994, a 305 millones de dólares en 1995 y a 232 millones de dólares en 1996. Los demás recursos aumentaron de 11 millones de dólares en 1994, a 32 millones de dólares en 1995 y a 43 millones de dólares en 1996. El total de los recursos del FNUAP ascendió a 265 millones de dólares en 1994, a 337 millones de dólares en 1995 y a 275 millones de dólares en 1996.

215. Las contribuciones al PMA en los tres últimos años han ascendido a 1.515 millones de dólares en 1994, a 1.282 millones de dólares en 1995 y a 1.333 millones de dólares en 1996. Cerca del 70% de los recursos del PMA se han destinado a fines humanitarios y de emergencia, en tanto que el resto se ha empleado para apoyar actividades de desarrollo. En los últimos tres años las contribuciones a otros fondos y programas de las Naciones Unidas han disminuido, pasando de 78 millones de dólares en 1994 a 70 millones de dólares en 1995 y 1996.

216. El total de los recursos disponibles aportados por donantes y otras fuentes, en forma de contribuciones básicas y complementarias a fondos y programas de las Naciones Unidas incluido entre otros el componente de asistencia oficial para el desarrollo, ascendieron a 4.600 millones de dólares en 1994, a 4.400 millones de dólares en 1995 y a

4.500 millones de dólares en 1996. El cuadro general indica que los recursos puestos a disposición de los fondos y programas de las Naciones Unidas han disminuido. Los recursos básicos disponibles han experimentado un descenso mayor que el total de los recursos. África recibe cerca del 40% de todos los recursos del sistema de las Naciones Unidas, Asia y el Pacífico reciben el 22%, América Latina el 22%, Europa el 6,6% y Asia occidental el 6%.

217. La asistencia oficial para el desarrollo con cargo a los fondos y programas de las Naciones Unidas se distribuye ampliamente entre 130 países. Las actividades operacionales de las Naciones Unidas abarcan muchos más países que las de cualquier otra organización bilateral o multilateral. La importancia de los fondos y programas de las Naciones Unidas como porcentaje del total de la asistencia oficial para el desarrollo recibida por distintos países varía mucho de uno a otro. En África, la asistencia recibida por más de 20 países correspondió a más del 10% de toda la asistencia oficial para el desarrollo recibida en 1996 y seis de ellos recibieron un volumen de asistencia que excedió del 20% del total de la asistencia oficial para el desarrollo recibida; en Asia nueve países recibieron asistencia de las Naciones Unidas por un monto superior a la asistencia oficial para el desarrollo recibida en 1996, en tanto que en Europa y la CEI, sólo tres países recibieron asistencia y en América Latina cinco países recibieron volúmenes de asistencia comparables en 1996 (para más pormenores véase E/1997/65/Add.1 y A/52/431).

218. La Junta Ejecutiva del PNUD/FNUAP ha creado un grupo ad hoc de composición abierta con el fin de que el PNUD elabore una estrategia de financiación sostenible. La Junta reconoció la importancia de los recursos complementarios para la estrategia global del PNUD de movilización de recursos. En cuanto al FNUAP, la Junta está tratando de hallar medios sobre la base del acuerdo entre organismos alcanzado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 para colocar la financiación sobre una base más segura. El UNICEF ha examinado las cuestiones relativas a la financiación sobre todo en relación con asuntos como la participación en la financiación de los gastos y las promesas plurianuales. La Junta del PMA también está examinando su experiencia con los acuerdos de financiación a largo plazo. Se prevé que el examen de este tema redunde en progresos en esta esfera a más tardar en septiembre de 1998.

219. Al presentar sus observaciones para el examen trienal, tanto los Estados Miembros donantes como los beneficiarios han manifestado su firme compromiso con las actividades operacionales para el desarrollo, pero han expresado preocupación por las tendencias actuales de los recursos

básicos. Las ideas contenidas en la nota del Secretario General (A/52/847) deberían ser estudiadas por las juntas ejecutivas y la Asamblea General. No cabe duda alguna de que los resultados del examen de las cuestiones concernientes a la financiación realizado por las Juntas Ejecutivas en consonancia con las resoluciones 52/12 B y 50/227, y con el párrafo 10 de la resolución 50/120, tendrá una fuerte influencia en la actual revisión trienal de las políticas.

Notas

- ¹ El Consejo también tendrá ante sí informes de las juntas ejecutivas de los fondos y programas, los informes de los jefes ejecutivos sobre la revisión trienal de políticas y la lista unificada de las cuestiones fundamentales relacionadas con el mejoramiento de la coordinación de las actividades operacionales, como pidió la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas en su decisión 98/5.
- ² Las conclusiones de las seis evaluaciones de los efectos realizadas se proporcionan por separado; los estudios completos están disponibles previa solicitud.
- ³ Las respuestas recibidas fueron las siguientes: 50 de gobiernos receptores; 17 de principales gobiernos donantes, incluida una respuesta colectiva de la Unión Europea; 92 del sistema de coordinadores residentes y 24 de organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas. Además, el informe se ha basado en información recibida en 1997 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas en relación con la coordinación sobre el terreno, así como en la información obtenida por medio del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros órganos pertinentes.
- ⁴ Para más información sobre las evaluaciones de los efectos, que se realizaron en el Brasil, El Salvador, Mali, el Pakistán, Uganda y Zimbabwe, véase un documento de sesión que tendrá ante sí el Consejo; los informes se pueden solicitar en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ⁵ El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo estableció dos fases experimentales. La primera comprendió 11 países: Filipinas, Ghana, Guatemala, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mozambique, Rumania, Senegal y Viet Nam. Se añadió un segundo grupo de países a la primera fase, a saber: Colombia, Kenya, la India, Namibia, Sudáfrica, Turquía y Zimbabwe.
- ⁶ El número total de países sobre los cuales se dispone de información ha aumentado considerablemente desde 1995, en que se contaba con información referente a 131 países, frente a los 143 de 1998; por lo tanto, las dos muestras no son totalmente homogéneas. No obstante, la información relativa a las notas sobre la estrategia de los países activos se refiere a países incluidos en ambas fechas, con lo que las cifras indicativas del aumento del número de notas adoptadas siguen siendo válidas.

⁷ Véase el documento ACC/1993/10; véanse también las recomendaciones del seminario sobre el tema titulado "Prácticas óptimas en el sistema de coordinadores residentes y asuntos conexos", Turín (Italia), 18 a 21 de febrero de 1997.

⁸ Las conclusiones de los seis estudios de evaluación de la eficacia se recogerán en un documento de sesión separado.

⁹ Véanse los pormenores en E/1998/48/Add.1; las contribuciones se consignan cuando se abonan durante el año civil.
