



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de mayo de 2001
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2001

Ginebra, 2 a 27 de julio de 2001

Tema 3 a) del programa provisional*

**Actividades operacionales de las Naciones Unidas
para la cooperación internacional para el desarrollo:
aplicación de las recomendaciones de política
de la Asamblea General y del Consejo**

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 53/192 de la Asamblea General. Lo complementa el informe del Secretario General sobre los progresos realizados en la aplicación de los marcos de financiación multianuales y una evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (A/56/70-E/2001/58), así como una adición a este último informe en la que se proporcionan amplios datos estadísticos sobre las actividades operacionales para el desarrollo correspondientes a 1999 (A/56/70/Add.1-E/2001/58/Add.1).

* E/2001/100.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1	3
II. Un contexto y unos problemas en proceso de cambio	2-10	3
III. Evaluación de los efectos de las actividades operacionales: creación de capacidad y erradicación de la pobreza	11-22	7
IV. Función de supervisión del Consejo	23-31	10
V. Recursos y financiación	32-43	11
VI. Marcos estratégicos y programación	44-65	14
VII. Coordinación sobre el terreno	66-136	18
A. Fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes	66-74	18
B. Simplificación y armonización	75-97	21
C. Locales y servicios administrativos comunes	98-106	26
D. Organismos especializados.....	107-110	30
E. Estructura sobre el terreno	111-112	31
F. Cooperación con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ..	113-119	32
G. Cooperación con los bancos regionales de desarrollo	120-127	33
H. Supervisión y evaluación	128-136	34
VIII. Evolución de las actividades operacionales.....	137-184	36
A. Asistencia humanitaria, consolidación de la paz y desarrollo	137-146	36
B. Derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo	147-153	37
C. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones	154-162	38
D. El género en el desarrollo.....	163-172	41
E. Dimensiones regionales	173-181	43
F. Cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo	182-184	45
IX. Observaciones finales	185-188	45

Cuadros

1. Estado de la armonización de los ciclos de programación en marzo de 2001	23
2. Importancia de las mejoras en opinión del sistema de coordinadores residentes.....	25
3. Establecimiento de locales comunes/casas de las Naciones Unidas, 1996-2000	27
4. Porcentaje de principales servicios administrativos comunes o compartidos alcanzado por los equipos de las Naciones Unidas en los países	28
5. Plazos establecidos por los equipos de las Naciones Unidas en los países para lograr servicios administrativos comunes completos.....	29

I. Introducción

1. El presente informe ha sido preparado para que, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 53/192 de la Asamblea General sea examinado por el Consejo Económico y Social. En él se evalúa la aplicación de esa resolución. Una vez examinado por el Consejo, se le dará forma definitiva y se le añadirán las recomendaciones del Secretario General para presentarlo a la Asamblea General en su quincuagésimo sexto período de sesiones a los fines de la revisión trienal amplia de política. Para dar forma definitiva al informe que se presentará a la Asamblea, el Secretario General recurrirá considerablemente a las opiniones que expresen los miembros del Consejo, sobre todo a los efectos de formular recomendaciones. El informe se basa principalmente en las respuestas a cuestionarios recibidas de 24 países donde se ejecutan programas, 12 gobiernos donantes, 24 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, 110 coordinadores residentes y 22 directores de programas y proyectos. En él también se tienen en cuenta los datos proporcionados por misiones de evaluación de resultados en materia de fomento de la capacidad y erradicación de la pobreza realizadas en seis países y una evaluación externa del proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). En el informe, al analizarse las cuestiones relativas a la resolución, se procura adoptar un enfoque centrado en el futuro en que se tienen presentes el carácter cambiante del contexto y los problemas con que pueden tropezar en el futuro las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

II. Un contexto y unos problemas en proceso de cambio

2. Muchos países siguen considerando que el sistema de las Naciones Unidas es un colaborador valioso e indispensable y una fuente de asistencia y asesoramiento neutral y objetiva. Sin embargo, debe el sistema esforzarse por retener esa confianza y aprovechar al máximo sus ventajas relativas. Los problemas que se yerguen ante las actividades de las Naciones Unidas de cooperación para el desarrollo se originan en la evolución del entorno y del contexto en que deben llevarse a cabo. En particular, son los siguientes:

a) La mundialización, impulsada por las fuerzas de la integración económica y financiera y por los profundos efectos de la tecnología de la información y las comunicaciones, está modificando de manera fundamental el contexto y la dinámica del desarrollo, al brindar nuevas oportunidades y plantear nuevos retos;

b) La integración económica mundial parece reducir las dimensiones del planeta, pero aún no se hace presente el sentido mundial de solidaridad y destino común que debiera generar entre los ricos y los pobres. Cada vez es mayor la interdependencia de las economías, pero la prosperidad sigue siendo el privilegio de unos pocos;

c) En los últimos años, el robusto crecimiento económico mundial ha ido acompañado de un acrecentamiento importante de la desigualdad de ingresos dentro de los países ricos y pobres y entre los dos grupos de países. Sigue en aumento el número de personas que viven en la pobreza, pese a que, en general, están al alcance de la mano los medios necesarios para erradicar la pobreza a breve plazo;

d) Ha mejorado la situación fiscal de la mayoría de las principales naciones industrializadas, pero se han estancado o reducido la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la cooperación multilateral para el desarrollo;

e) Se han ampliado y profundizado el marco y el contenido de las tareas necesarias para el desarrollo; sin embargo, el crecimiento económico desigual e insuficiente de los países más pobres sigue constituyendo un gran obstáculo para la realización de esas amplias tareas. Se ha hecho hincapié en dar prioridad a los seres humanos y al desarrollo participativo, pero su integración práctica en las políticas y actividades de desarrollo avanza con suma lentitud;

f) Cada vez se reconoce en mayor medida que los problemas mundiales no pueden resolverse únicamente en el plano mundial y que los problemas nacionales no se pueden abordar con éxito únicamente en el plano local. Ha surgido una interdependencia de lo mundial y lo nacional. Si bien el aspecto central sigue siendo la prestación de apoyo al desarrollo de los países, la aparición de cuestiones de interés mundial y de un contexto y un enfoque también mundiales han ampliado el ámbito de la cooperación para el desarrollo y hecho que su misión sea más compleja y difícil, sumado ello al hecho de que cada vez es más difícil obtener recursos también cada vez más reducidos. El desarrollo sostenible, el crecimiento sostenido y la erradicación de la pobreza han pasado a ser los principales objetivos, relacionados entre sí, de la cooperación para el desarrollo. Al mismo tiempo, como cada vez se hace mayor hincapié en los resultados y en la eficacia de la cooperación para el desarrollo, cada vez es mayor la demanda de que estos resultados se midan y evalúen a escala mundial;

g) Al igual que los derechos humanos, actualmente el derecho al desarrollo es ampliamente aceptado y en general se aplica un enfoque del desarrollo basado en el ejercicio de tal derecho. Se alienta al sistema de las Naciones Unidas¹ a que brinde apoyo a las actividades nacionales encaminadas a alcanzar los objetivos del buen gobierno y la democratización, otrora considerados empresas de carácter estrictamente nacional;

h) Actualmente se considera que el concepto de seguridad abarca dimensiones tanto económicas como humanas; se reconoce que el desarrollo humano comprende el crecimiento económico, la gestión pública democrática y la equidad social;

i) También ha evolucionado la forma de apreciar la reforma económica y el ajuste estructural, ya que en el concepto de ajuste se da claramente un mayor peso a las dimensiones sociales;

j) Las tareas de orden mundial, cada vez más numerosas, coinciden con los programas de tareas nacionales, siempre en aumento, pero de carácter específico, y a veces se contraponen a ellos. La lista de las tareas de desarrollo de las Naciones Unidas se ha acrecentado y expandido, pero lo mismo ha sucedido con las necesidades y exigencias de los países en desarrollo. Son éstas variadas pero específicas y, a la vez, genéricas y especializadas. La confluencia de un programa de tareas mundial cada vez más amplio y de las exigencias diversificadas pero específicas de los países hace aún más complejas las actividades de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo;

k) De la misma forma en que confluyen las áreas y sectores y se desdibujan los límites que las separan, se observa un fenómeno análogo en la diferenciación tradicional entre la labor normativa, el asesoramiento en materia de política y la

asistencia técnica. Cada vez en mayor medida, la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo adquiere características de política general, pues entraña labores de promoción y diálogos de política bajo la égida de los gobiernos, además de involucrar a la sociedad civil y a otros colaboradores externos.

3. Debido a que se está recurriendo en mucha mayor medida que antes a una amplia gama de cauces e instrumentos de cooperación para el desarrollo, en la actualidad las Naciones Unidas llevan a cabo su labor en un entorno de mucha mayor competitividad, con menos recursos reales y con nuevos colaboradores, buscando el logro de objetivos dentro de plazos determinados.

Mundialización

4. En la Declaración del Milenio, se reconoció que la mundialización era “la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy”. Una tarea y una oportunidad primordiales de la cooperación para el desarrollo será rectificar los efectos negativos de la mundialización y lograr que sus beneficios se distribuyan de forma más equitativa. Muchos gobiernos están tratando de formular las políticas públicas necesarias, tanto de índole económica como social, para hacer frente a la dinámica de la mundialización en los distintos contextos nacionales. Las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas pueden contribuir a este objetivo difundiendo la experiencia de otros países y apoyando las políticas adecuadas mediante sus actividades de asesoramiento y de política general.

Liberalización

5. La liberalización económica de los países en desarrollo ha repercutido en su cooperación económica con el exterior al crear nuevas necesidades de desarrollo. Para los gobiernos de esos países la liberalización del comercio en el contexto del cumplimiento de los compromisos contraídos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) es objeto de gran preocupación. Si bien la mayoría de ellos reconocen los beneficios potenciales de un régimen liberalizado de comercio, querrían abrir sus economías con arreglo al contexto y la situación de sus sociedades y determinar el ritmo y la forma de hacerlo. La mayoría de los países en desarrollo consideran que sus economías no tienen la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para satisfacer todos los requisitos del régimen internacional de comercio. Cada vez es mayor el temor de que una liberalización demasiado rápida y generalizada desestabilice sus economías, aún frágiles, e interrumpa el crecimiento económico. Esos países están solicitando ayuda y asesoramiento del sistema de las Naciones Unidas en esferas tales como las de modificaciones de política, cambio estructural y creación de infraestructuras institucionales. Ha aumentado su demanda y su necesidad de recibir asistencia técnica comercial y asesoramiento en fomento de la capacidad, exigencias que deben satisfacerse.

Nuevos colaboradores

6. Aunque los gobiernos siguen siendo indispensable, para que se lleven a cabo con éxito las actividades de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, está cambiando la función que cumplen en la gestión económica. Por tanto, en consonancia con la evolución del papel de los gobiernos y dentro de la estructura de éstos, las Naciones Unidas, ateniéndose a los lineamientos generales de su labor, interactúan con una gama más amplia de grupos que antes, incluidas diversas

entidades gubernamentales autónomas. La ejecución nacional ha hecho que la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo se aproxime más a la de los ministerios pertinentes, así como a la de las organizaciones no gubernamentales, cuando actúan como organismos de ejecución o realización.

7. En muchos países se está tratando de lograr una mayor descentralización política y económica, lo que ha abierto nuevas oportunidades de colaboración para el sistema de las Naciones Unidas. Las autoridades provinciales y locales aspiran hoy a ser colaboradores directos de las organizaciones internacionales. Se están forjando nuevas e innovadoras modalidades de colaboración, tanto financieras como de gestión, entre las Naciones Unidas, los gobiernos federales, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y la población. Las Naciones Unidas prestan asistencia a los países en la esfera de la descentralización democrática. Cerca del 95% de los coordinadores residentes han indicado que el desarrollo descentralizado y el desarrollo participativo han cobrado nueva importancia en las actividades de asistencia de las Naciones Unidas.

8. Los beneficiarios a quienes está dirigida la asistencia también deberían ser participantes de peso en la cooperación para el desarrollo, no sólo en la etapa de la realización, sino también, en mayor grado, en su diseño y formulación. Para evitar los peligros que entrañan las prebendas y el desvío de recursos, y como una forma de traspasar poder a la población, cada vez ha cobrado más importancia la participación activa de la sociedad civil en las actividades de las Naciones Unidas de cooperación para el desarrollo. Estos participantes no estatales comprenden el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base comunitaria y las comunidades científicas y tecnológicas. Hay muchas iniciativas, entre ellas el pacto mundial y otros esfuerzos, que tienen por objeto establecer vínculos con asociados no gubernamentales. Aunque aumenten el ámbito y el alcance de los acuerdos de colaboración de las Naciones Unidas, ello no debe ir en desmedro de las normas de esfuerzo, rigor, transparencia y rendición de cuentas.

Cumbre del Milenio

9. En la Declaración del Milenio, así como en diversas conferencias mundiales, se definió un nuevo contexto y se establecieron nuevos hitos y objetivos cronológicos, como el de reducir a la mitad el número de personas que viven en extrema pobreza para el año 2015 y el de lograr para la misma fecha, la educación primaria universal. La Asamblea General ha exhortado a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que refuercen y adapten sus estrategias y actividades de manera de tener en cuenta las recomendaciones de la Declaración y ha pedido al Secretario General que vele por la coordinación de su aplicación en todo el sistema.

10. Si bien la responsabilidad primordial de hacer realidad las recomendaciones de la Declaración del Milenio recae en los Estados Miembros y en la comunidad internacional, el mandato y la tarea principales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo es prestar asistencia a los gobiernos de los Estados Miembros y potenciar los esfuerzos de los países por conseguir los objetivos perseguidos. Ello da un mayor sentido de urgencia e importancia a los objetivos de las principales conferencias de las Naciones Unidas y hace recaer en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo una mayor responsabilidad en cuanto a plasmar su potencial de instrumento decisivo de la cooperación internacional para el desarrollo.

III. Evaluación de los efectos de las actividades operacionales: creación de capacidad y erradicación de la pobreza

11. Se han llevado a cabo evaluaciones de las repercusiones de las actividades operacionales en respuesta a lo dispuesto en el párrafo 53 de la resolución 53/192 de la Asamblea General. Fueron precedidas por una serie experimental de evaluaciones, aprovechadas en la revisión trienal amplia de 1998. En ellas se analizó la actuación general del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo; las evaluaciones tenían por objeto proporcionar aportaciones que guiaran las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Una segunda serie se centró en el fomento de la capacidad y la erradicación de la pobreza en seis países.

12. A los fines de la presente revisión, se partió de la base de que el fomento de la capacidad entrañaba fortalecer la capacidad, los conocimientos y la seguridad de las personas, fortalecer o crear organizaciones y crear o modificar el entorno en que habrían de funcionar éstas. Se consideró que la erradicación de la pobreza era un proceso que tenía por objeto mejorar la capacidad de las personas de acceder a los conocimientos, los servicios y los bienes, así como de obtener ingresos. Tanto el fomento de la capacidad como la erradicación de la pobreza están en consonancia con la orientación principal de las políticas de desarrollo de los distintos países. Por tanto, no es de sorprender que buena parte del apoyo que presta el sistema de las Naciones Unidas a las actividades de fomento de capacidad guarde relación con la erradicación de la pobreza. La Asamblea General recibirá información detallada sobre los resultados de las evaluaciones, incluidos los informes de todas las misiones, como parte de la revisión.

13. Entre tanto, se ha llegado a algunas conclusiones generales. En primer lugar, si se cuenta con la debida combinación de políticas y la capacidad institucional necesaria, así como con suficiente asistencia internacional, la pobreza se puede reducir considerable y rápidamente, proceso en el que el sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar una importante función. El apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las actividades de fomento de la capacidad ha sido una parte importante de esa función. En segundo lugar, escasean los recursos disponibles, tanto nacionales como externos, para reducir la pobreza. Por lo tanto, sin duda serían considerables los avances que podrían lograrse en los planos nacional, regional y mundial si aumentarían los recursos destinados a una verdadera reducción de la pobreza. En tercer lugar, existe una estrecha relación entre el fomento de la capacidad y la participación activa de los países, tanto en la etapa conceptual como en la ejecución de las actividades. A este respecto, es sumamente útil lograr la debida participación de las organizaciones nacionales, los beneficiarios locales y los gobiernos.

14. Una conclusión fundamental es que, si se cuenta con el entorno apropiado, el sistema de las Naciones Unidas puede ayudar a los países receptores a que hagan frente con éxito a diversos problemas importantes situados en el núcleo mismo de una serie de preocupaciones de índole mundial, como la erradicación de la pobreza.

15. A este respecto, en un estudio de casos se ha observado que un país ha tenido éxito en reducir la pobreza, proceso al que el sistema de las Naciones Unidas ha hecho una contribución significativa. Los elementos clave de estos resultados han sido los siguientes: el Gobierno ejerció una enérgica labor de dirección y durante todo el período hubo una buena la interacción con el sistema de las Naciones Unidas. Este sistema participó en una transformación importante de la sociedad, pues hizo aportes

tanto a la formulación de políticas como al proceso de aplicación de éstas. Los integrantes del equipo de las Naciones Unidas en el país contaron con los conocimientos técnicos necesarios, o los movilizaron, y se beneficiaron de una enérgica labor de dirección durante un período de suma importancia, al inicio del proceso. Fue una tarea de fomento de capacidad en el más amplio y mejor sentido del término.

16. Ha habido otros casos de efectos y repercusiones evidentes de creación o fomento de la capacidad que se han beneficiado de la capacidad operacional del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, esos efectos fueron menos seguros, menos amplios y más vulnerables a la evolución de los acontecimientos y a la falta de recursos. Estas limitaciones parecen obedecer a una combinación de restricciones internas y diferentes factores externos. Sin embargo, en todas las evaluaciones se observa una reducción de recursos y la correspondiente disminución de la eficacia. Para tener éxito en la labor de erradicación de la pobreza y de fomento de la capacidad es necesario contar con un mínimo de recursos disponibles en la sociedad de que se trate, sin que deban obtenerse forzosamente por la vía del sistema de las Naciones Unidas.

17. El sistema de las Naciones Unidas ha contribuido a ampliar el concepto de fomento de la capacidad, basado inicialmente en el desarrollo de los recursos humanos, haciéndolo extensivo a la creación de instituciones y al desarrollo de organizaciones. La Asamblea General, en instrumentos legislativos recientes ha alentado la preparación de directrices de fomento de capacidad para todo el sistema. Sin embargo, las evaluaciones indican que se sigue considerando que el fomento de la capacidad es una labor privativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El principio de que el fomento de la capacidad es un elemento central para las actividades operacionales aún no se ha generalizado del todo en el sistema.

18. De manera análoga ha evolucionado la interpretación del concepto de erradicación de la pobreza. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PNUD han contribuido a esa transición, que ha ido desde el sencillo concepto de la pobreza en función de los ingresos, a otro que comprende el acceso a los recursos y los servicios, en particular a los servicios sociales, la obtención de capacidad, el ejercicio de derechos y la inclusión en la sociedad. Los objetivos adoptados a este respecto en la Cumbre del Milenio reflejan esta evolución. El nuevo enfoque es más práctico y contribuye a que la comunidad internacional los países receptores aborden la cuestión de manera más pragmática y exhaustiva, en respuesta a las necesidades de los países, las comunidades y las personas.

19. Sin embargo, en las evaluaciones se llegó a la conclusión de que el concepto central de erradicación de la pobreza y la labor de las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo podían vincularse de forma más sistemática. Aún no se terminan de armonizar diversas preocupaciones sectoriales y el interés central de los Estados Miembros en reducir y erradicar la pobreza. No está claro si en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo existe ya un consenso en cuanto a cómo erradicar la pobreza en el país de que se trate. Tampoco es siempre claro si para lograr este objetivo se recurrirá a todas las disciplinas pertinentes.

20. Respecto de varias otras cuestiones, en los estudios de evaluación se han subrayado algunas lagunas entre el concepto y la práctica o se ha indicado que ha sido lento el avance en pos de determinados objetivos. Pese al hincapié hecho en la participación activa de los países, en muchos casos se sigue considerando que las

actividades operacionales son impulsadas desde el exterior; por otra parte el logro de una participación activa está estrechamente vinculada a los progresos en el fomento de la capacidad. Los programas y proyectos deben prepararse prestando más atención a la forma en que su contenido habrá de contribuir a una estrategia nacional general. Muchas veces se descuidan los puntos de referencia y los indicadores de progresos y logros, y en las conclusiones de sistemas enteros de observación y evaluación aún no se da información sobre logros y fracasos que permita adaptar los conceptos, las soluciones y las operaciones.

21. Sigue siendo un problema la falta de suficiente memoria institucional de la labor ya realizada por las Naciones Unidas y la consiguiente incapacidad de extraer lecciones de la experiencia: es posible que las prácticas vigentes de vigilancia y evaluación garanticen una rendición de cuentas adecuada, pero no aseguran el debido grado de conocimientos basados en la experiencia. En los estudios se plantea también la cuestión de si, dada la importancia de la erradicación de la pobreza, el sistema de las Naciones Unidas tiene la suficiente calidad y combinación de capacidades en el terreno para hacer frente a la amplia gama de cuestiones con los conocimientos y el sentido práctico necesarios.

22. En los estudios se han determinado progresos en la elaboración de instrumentos de diseño, vigilancia y evaluación. Algunos de estos instrumentos se ajustan debidamente a los proyectos con objetivos claramente definidos y modalidades de aplicación fáciles de prever, pero son menos útiles cuando en las primeras etapas no se sabe claramente el curso preciso de las actividades de ejecución y cuando, por fuerza, los objetivos son poco precisos o se encuentran en evolución, como suele suceder en el ámbito del fomento de la capacidad. La creación y el desarrollo de las instituciones son procesos continuos que no siempre se ajustan a marcos cronológicos específicos con un comienzo y un fin claramente definidos. Cuando se crea o fortalece una organización, no siempre es práctico o económico determinar en qué momento preciso pasará a ser autosuficiente. Por otra parte, esas organizaciones forman parte de sistemas socioeconómicos, que también están en evolución y que continuarán evolucionando con o sin intervención externa. El propósito de la intervención es modificar la índole y el rendimiento de uno o más elementos del sistema, o de todos ellos. A este respecto, el ámbito principal objeto de las actividades de vigilancia y evaluación debe ser el rendimiento del sistema a lo largo del tiempo. En la Declaración del Milenio figuran importantes puntos de referencia para llevar adelante actividades de vigilancia y evaluación en todo el sistema. Sin embargo, aún quedan labores por realizar como, por ejemplo, traducir los objetivos de la Declaración en metas aplicables en el plano de los organismos, los países o las regiones. Por ejemplo, existe una matriz de indicadores preparada para que los equipos de las Naciones Unidas en los países preparen las evaluaciones comunes para los países. En la matriz figuran útiles metas cuantificables. No obstante, una de las lecciones extraídas de las evaluaciones es que hay muchos elementos necesarios difíciles de cuantificar, aun cuando sean observadas por personas bien preparadas y entendidas en la materia. La clave para evaluar la repercusión general de las actividades operacionales es utilizar una combinación apropiada de estudios cuantitativos y cualitativos que permitan comprender mejor los progresos alcanzados.

IV. Función de supervisión del Consejo

23. El fortalecimiento de la supervisión intergubernamental, en particular del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General, es esencial para reformar y dar nuevo impulso a las actividades de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esta cooperación, financiada por los Estados Miembros, tiene por objeto potenciar el desarrollo en los Estados Miembros y contribuir a él. Los gobiernos determinan la política general por conducto de la Asamblea General, proporcionan una supervisión coordinada por conducto del Consejo y gestionan los fondos y programas por conducto de juntas ejecutivas. La relación entre estos tres órganos intergubernamentales se expone en la resolución 48/162 de la Asamblea General, que es el marco legislativo conforme al cual cumplen sus respectivas responsabilidades.

24. En los últimos años, la estructura intergubernamental de tres niveles para supervisar las actividades operacionales de las Naciones Unidas ha evolucionado de manera tal que la Asamblea General ha pasado a cumplir sus funciones normativas en el contexto de las revisiones trienales amplias. Las juntas ejecutivas proporcionan apoyo y supervisión intergubernamental a las actividades de los fondos y programas. Entre otras, sus funciones comprenden la aplicación de la política dictada por la Asamblea y de la orientación coordinada por el Consejo, así como la recomendación de nuevas iniciativas al Consejo, y por conducto de éste, a la Asamblea, según proceda. Los jefes y juntas ejecutivas están tomando decisiones importantes para aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles a fin de racionalizar y modificar la cobertura de los programas y en relación con los ámbitos de concentración y la índole de las intervenciones en los países.

25. Desde un comienzo, la función del Consejo se ha definido y llevado adelante con menos claridad. No obstante, últimamente el Consejo ha proporcionado una orientación más precisa al adoptar decisiones sobre importantes cuestiones multisectoriales, como el fomento de la capacidad, cuestiones de género y la erradicación de la pobreza. El Consejo también permite la participación en las actividades, bajo su égida, de funcionarios gubernamentales encargados de formular políticas, los jefes ejecutivos, los equipos en los países y los organismos del sistema de las Naciones Unidas, con miras a fortalecer la coordinación general y acrecentar la repercusión de las actividades operacionales del sistema.

Informes anuales de los jefes de los fondos y programas de las Naciones Unidas al Consejo

26. En los párrafos 1 y 2 de su resolución 1998/27, el Consejo pidió a las juntas ejecutivas que velaran por que los jefes de los fondos y programas incluyeran en sus informes anuales al Consejo Económico y Social un análisis detallado de los problemas planteados y los resultados obtenidos, a fin de que el Consejo pudiera cumplir su función de coordinación y que, cuando examinaran los informes anuales, determinaran los problemas, las oportunidades y las esferas concretas en que el Consejo pudiera proporcionar coordinación multisectorial y orientación general a nivel de todo el sistema y formularan las propuestas apropiadas.

27. En los informes pertinentes de las juntas ejecutivas figura información detallada sobre los resultados del examen de los informes anuales de los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

Lista integrada de cuestiones

28. En su resolución 50/227, la Asamblea General indicó que debían fortalecerse las funciones de orientación del Consejo prestando atención a los objetivos, prioridades y estrategias en la ejecución de las políticas formuladas por la Asamblea General, y centrándose también en cuestiones multisectoriales y de coordinación. En su resolución 1998/27, el Consejo invitó al Secretario General a que dispusiera la presentación al Consejo, por los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), de una lista integrada de las cuestiones fundamentales para mejorar la coordinación de las actividades operacionales y respecto de las cuales los fondos y programas solicitaran al Consejo un examen y la correspondiente orientación. La lista integrada de cuestiones figura en un documento de sala de sesiones, en tanto que las cuestiones relativas a los recursos y a la financiación figuran en la parte pertinente del presente informe.

Reuniones conjuntas y paralelas de las juntas ejecutivas

29. El Consejo, en el párrafo 29 de su resolución 1999/6, recomendó que prosiguiera la práctica de que celebraran reuniones conjuntas la Mesa del Consejo Económico y Social y las Mesas de las Juntas Ejecutivas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el 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), y pidió a las respectivas Mesas que informaran de esas reuniones a sus órganos rectores.

30. El tema principal de la reunión de 2001 de la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD, el UNICEF, el PMA y el FNUAP fueron los progresos logrados en la aplicación de los marcos indicativos del sistema de evaluación común para los países (ECP) y una exposición por el equipo de las Naciones Unidas en el Nepal y el Presidente de la Comisión Nacional de Planificación de ese país centrada en la experiencia recogida en el Nepal en la aplicación del ECP y el MANUD.

31. En dicha reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas se convino en que los marcos indicativos ECP debían evolucionar a fin de que atendieran a las nuevas prioridades de los planes nacionales, los análisis realizados en diversas conferencias y la Declaración del Milenio, para lo cual se necesitaba seguir obteniendo asistencia financiera y servicios técnicos de expertos de la comunidad internacional. La elaboración de nuevos indicadores debía basarse en las prácticas óptimas extraídas de la experiencia y beneficiarse de una mayor participación de los países y las regiones.

V. Recursos y financiación

32. Toda cooperación eficaz para el desarrollo tiene tres elementos fundamentales: una financiación suficiente, segura y estable; una estructura institucional dinámica; y medios apropiados de planificación y ejecución. El proceso de reforma iniciado en los últimos años por los gobiernos y el Secretario General guarda relación con esos tres elementos, y ha alcanzado diversos grados de eficacia.

33. La disponibilidad segura de recursos financieros suficientes es un requisito indispensable para satisfacer las necesidades actuales y futuras que se yerguen ante el sistema de las Naciones Unidas. Si la base financiera es débil, inestable e incierta,

disminuye la capacidad de la cooperación para el desarrollo para hacer frente a esas necesidades. Durante muchos años la financiación de las actividades operacionales ha sido tema del quehacer intergubernamental y constituido una esfera de fundamental interés de las tres revisiones trienales anteriores. Un elemento implícito de la reforma de la cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo era el logro de corrientes de financiación más estables y sustanciales gracias a un aumento de los recursos destinados al desarrollo. Sin embargo, las tendencias registradas hasta ahora no han sido alentadoras.

34. La propia AOD, que ha venido disminuyendo, en 1997 se redujo a una cifra sin precedentes: el 0,22% del producto nacional bruto (PNB). En 1999 aumentó levemente a un 0,24%. En todo el decenio de 1990 las corrientes internacionales de ayuda fueron disminuyendo, si bien se estabilizaron un tanto en los dos últimos años del decenio. Por ejemplo, la ayuda per cápita a África ha bajado, desde principios del decenio de 1980, de 43 dólares a 30 dólares de los EE.UU., lo que constituye, en cifras reales, una reducción del 50%. También obstaculizan la ayuda las amplias disparidades observadas en la ayuda de los donantes tradicionales. En tanto algunos han excedido la meta del 0,7% del PNB, otros han quedado muy a la zaga, con apenas un 0,1%.

35. Hasta ahora, la parte correspondiente a las organizaciones multilaterales se ha mantenido, en general, al mismo nivel de la reducción global de la AOD, es decir, en alrededor del 30% del total de la AOD. No sólo se ha reducido o estancado la ayuda en cifras reales, sino que también se están cuestionando con más detenimiento que nunca sus efectos y su eficacia. Una teoría es que la ayuda es eficaz únicamente en un contexto de buen gobierno y de una gestión económica de calidad. Otros temen que ello se traduzca en la aplicación de criterios selectivos o se preste a consideraciones subjetivas que no vienen al caso. Sin embargo, en general, actualmente hay mucho mayor conciencia que antes de que la eficacia y los efectos de la ayuda no pueden separarse de la disponibilidad de la ayuda. Pese a que cada vez es más evidente que la financiación para el desarrollo es una buena inversión tanto en lo político como en lo económico, los que propugnan la ayuda multilateral en las sociedades industriales importantes no parecen suficientemente fuertes o influyentes como para contrarrestar su declinación.

36. La financiación de las actividades operacionales, sobre todo las ordinarias o básicas, sigue distando mucho de alcanzar la masa crítica necesaria para que los programas se ejecuten con eficacia y eficiencia. En muchos países, las actividades de los fondos y programas se encuentran en niveles muy inferiores a los aprobados por sus juntas ejecutivas. Los fondos básicos y los recursos ordinarios son indispensables para llevar a cabo los programas de desarrollo aprobados. La asimetría cada vez mayor entre los recursos previsibles estables y los que responden a necesidades imperiosas del momento no sólo distorsiona el orden de prioridad programático de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo, sino que también dificulta considerablemente una gestión eficiente de los programas. La falta de recursos repercute en los efectos logrados, lo que a su vez se traduce en nuevos recortes y compromete el apoyo público y político. Para romper ese círculo vicioso es necesario aumentar la financiación básica.

37. También se observa una tendencia cada vez mayor a prestar apoyo a las actividades de emergencia a corto plazo en detrimento del desarrollo a largo plazo. Ilustran este problema las contribuciones al PMA. Aproximadamente dos tercios de sus

recursos se destinan a la asistencia humanitaria y sólo un tercio a un desarrollo a más largo plazo, situación inversa a la registrada hace algunos años. Algunos donantes han informado al PMA de que tal vez deban reducir aún más sus contribuciones a las actividades de desarrollo. Aunque se están tratando de armonizar las dimensiones a largo plazo y a corto plazo de la cooperación para el desarrollo, también son importantes las preferencias de los donantes y el criterio de rendición de cuentas, que determinan el destino de la financiación correspondiente.

38. La ayuda proporcionada por conducto del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo sigue dependiendo abrumadoramente de un pequeño número de países desarrollados. No han logrado mayores resultados los esfuerzos por aumentar la base de donantes de financiación voluntaria de las Naciones Unidas a fin de que esa carga se comparta de manera más equitativa.

39. En los últimos años se han examinado con criterio muy crítico las modalidades de las contribuciones voluntarias. La índole voluntaria de la financiación se ha basado en una premisa y una convicción muy sencillas, a saber, que la ayuda para el desarrollo tiene una base moral; que siempre se podrá recurrir a sectores esclarecidos que la propugnen; y que la flexibilidad de determinar el monto de las contribuciones dependerá del rendimiento detenido y se traducirá no en una reducción, sino en un aumento de la ayuda.

40. Los avances logrados en cuanto a recurrir a marcos multianuales de financiación de las actividades operacionales han aumentado las expectativas de que se invierta la tendencia a la baja registrada respecto de los recursos básicos, expectativas que aún no se han hecho realidad. Si bien hace falta más tiempo para hacer una evaluación fundamentada al respecto, es necesario que las modalidades y el impulso de las contribuciones multianuales se sostengan y fortalezcan a fin de alcanzar el objetivo de que la financiación aumente de manera considerable y sea previsible. Dichos marcos multianuales son un avance importante como mecanismo de planificación estratégica, pero sus dividendos financieros siguen siendo inciertos (véase A/56/70-E/2001/58).

41. Siguen planteándose dudas acerca de la presencia y la programación de las Naciones Unidas en los países y de su capacidad de atender a las necesidades de los distintos países. Como consecuencia de ello, están en peligro de reducirse no sólo su labor de desarrollo sino también su labor de promoción sobre el terreno para proteger a los sectores desfavorecidos, como las mujeres y los niños, y sus actividades para salvar vidas, como las campañas de vacunación, la prestación de apoyo a las iniciativas locales de salud maternoinfantil, la educación primaria y preescolar, y el suministro de agua potable y servicios de saneamiento. En muchos países de África y otros países menos desarrollados se han reducido drásticamente o dejado aplazado indefinidamente programas y actividades de importancia crítica. También existe el riesgo de que los gobiernos y la sociedad civil pierdan su fe y su confianza en la capacidad de las Naciones Unidas para seguir llevando adelante sus programas de desarrollo.

42. La pregunta fundamental, en los ámbitos normativos y políticos, es la siguiente: la combinación del papel cada vez mayor de otras instituciones y cauces en la cooperación para el desarrollo y la reducción de los fondos correspondientes para las Naciones Unidas ¿es una coincidencia casual, no intencionada, de las modalidades de actuación de los gobiernos u obedece a una decisión política colectiva y consciente de los países donantes? Como ha dicho el Secretario General, ¿deben las

Naciones Unidas limitarse a alentar y coordinar los estudios sobre la teoría del desarrollo?². La función de las Naciones Unidas en materia de desarrollo ¿debe limitarse a promover y crear conciencia a nivel mundial y a establecer normas y reglamentos? ¿Podría cumplirse aún esa función reducida sin el capital de confianza que las Naciones Unidas han acumulado a lo largo de decenios, como fuente segura y neutral de asistencia y asesoramiento a tantos países en sus diversas etapas de desarrollo?

43. Es fundamental que haya una mayor claridad y un mayor sentido de compromiso no sólo para que la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo descanse sobre bases más sólidas y estables sino también para la consecución eficiente de las tareas de desarrollo en el plano mundial. Es preciso que estas cuestiones se examinen a un alto nivel político a fin de superar las interpretaciones y lagunas que han dificultado el progreso a este respecto. Un foro de ese tipo será la próxima Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la que se examinarán las complejas cuestiones que tienen que ver con este tema. La celebración de análisis a fondo en materia de política en el marco de la presente revisión trienal podría proporcionar una base y diversos puntos de referencia para esa Conferencia.

VI. Marcos estratégicos y programación

44. La Asamblea General ha pedido reiteradamente que haya una mayor coherencia en las actividades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Para ese fin, los principales instrumentos son el MANUD y el sistema de evaluación común para los países. El marco estratégico y el procedimiento de llamamiento unificado se utilizan para situaciones especiales. Otros instrumentos, originados por las instituciones de Bretton Woods, son el marco integral de desarrollo y el documento de estrategia de reducción de la pobreza.

45. En respuesta a una petición de la Asamblea General, se ha llevado a cabo una evaluación del MANUD (A/56/70-E/2001/58). Para resumir las principales conclusiones, se considera el MANUD un medio de promover una programación coherente, producir beneficios a los países receptores y contribuir a la coherencia y eficacia de las actividades del sistema. Para la evaluación hubo que examinar también el sistema de evaluación común para los países y los vínculos con el marco integral de desarrollo, los documentos de estrategia de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales.

46. El MANUD se ha puesto en práctica en 28 países, está en marcha su aplicación en otros 31 y está previsto en otros 29 países. La introducción del sistema de evaluación común para los países ha avanzado rápidamente en los dos últimos años, como condición previa necesaria para el MANUD. La evaluación común se ha llevado a cabo en 76 países, está en preparación en otros 38 países y se prevé en ocho países.

Efectos en los países receptores

47. El MANUD ayuda a los países receptores a entender mejor el papel que ejerce el sistema en el desarrollo al examinar los criterios del sistema respecto de la cooperación y señalar los ámbitos de acción prioritarios. Proporciona oportunidades de tratar cuestiones delicadas (los derechos humanos, las personas desplazadas internamente y las estrategias de desarrollo alternativas) cuando se basa en un diálogo directo con los interlocutores nacionales. Puede mejorar la integración de

los programas del sistema con las estrategias nacionales puesto que se basa en las prioridades nacionales. El sistema de evaluación común y el MANUD han mejorado en países concretos la coordinación entre los interesados de dichos países en los casos en que los gobiernos han participado plenamente desde el principio.

48. El sistema de evaluación común para los países proporciona un marco de referencia a los gobiernos, a las organizaciones del sistema y a otros interesados y puede ser un instrumento poderoso para el diálogo en materia de políticas al mejorar la supervisión de los objetivos internacionales por los países y contribuir al intercambio de información. Facilita la creación de capacidad de desarrollar competencias en materia estadística al señalar las lagunas que existen en los datos y las limitaciones que exigen apoyo a los sistemas estadísticos nacionales³. El sistema de evaluación común y el MANUD pueden desempeñar una función importante de ayuda a los países en desarrollo en el seguimiento y aplicación de los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas.

49. La evaluación indica que no hay suficientes pruebas fácticas de que el MANUD contribuya a la formulación de políticas a nivel nacional por medio de una mejor planificación del desarrollo y elaboración de políticas o de una coordinación eficaz de las políticas o los donantes, ni de que esté siempre sincronizado con la planificación nacional.

50. Es fundamental que haya una participación nacional completa desde el principio para asegurar un efecto positivo en los países receptores, pero hasta el momento los resultados son variados. En algunos casos, los gobiernos participan plenamente, pero en otros la participación se limita a un consentimiento formal o a observaciones sobre productos acabados, y aún es más frecuente esto en lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil. Cuando la participación nacional es limitada, apenas se nota el efecto del sistema de evaluación común sobre el fomento de la capacidad. Es necesario avanzar en la utilización de estos instrumentos haciéndolos más sólidos tanto a nivel nacional, dentro del país anfitrión, como con la comunidad de donantes.

51. Una de las cosas que más preocupa es el aumento, tanto para los países como para las organizaciones del sistema, de los “gastos de transacción”, que acarrearán la preparación y la supervisión del sistema de evaluación común y el MANUD. Para ambos procesos hace falta comprometer recursos considerables, un mayor volumen de trabajo y más conocimientos técnicos.

Efectos en el sistema de las Naciones Unidas

52. El MANUD ha producido resultados considerables al señalar las prioridades estratégicas comunes y establecer un marco para los programas por países. El sistema de evaluación común para los países y el MANUD han contribuido a desarrollar una “cultura del sistema”, como mecanismo importante para la creación de equipos, al reforzar la identidad colectiva de los equipos en los países por medio del intercambio de información y la colaboración en el planteamiento de una estrategia de cooperación. Han facilitado estos efectos la descentralización y la delegación de autoridad por parte de la mayoría de las organizaciones. Se observa un trabajo de equipo más intenso en la programación estratégica en torno a cuestiones comunes e intersectoriales y la cooperación a nivel de todo el sistema en lo que respecta al seguimiento de los resultados de las conferencias. Las evaluaciones comunes han demostrado su utilidad en la preparación de marcos de asistencia para el desarrollo al

señalar orientaciones estratégicas comunes. Algunos representantes de países reconocen que las sedes o las subestructuras regionales de sus organismos respectivos no apoyan plenamente al MANUD, aunque el sistema de evaluación común y el MANUD han inducido una participación mayor de los organismos especializados en el análisis coordinado y la planificación estratégica.

53. El sistema de evaluación común para los países (especialmente el marco indicador) y el MANUD prestan algún apoyo al seguimiento coordinado de los resultados de las conferencias a nivel de los países al centrarse en cuestiones y problemas intersectoriales que la conferencia habrá señalado. El establecimiento de una base de datos indicadores de las prioridades y el seguimiento de los resultados de las conferencias a nivel nacional es un resultado importante del sistema de evaluación común.

54. La participación del sistema en ambos procedimientos ha alcanzado un nivel importante pero es desigual. Se plantean problemas con respecto a la participación limitada de las entidades u organismos de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones regionales, que no están representados directamente en el país. Las nuevas tecnologías de la información ofrecen nuevas oportunidades de mejorar la eficiencia y conexión del sistema al incrementar la cooperación en todas las direcciones entre las sedes y las oficinas exteriores. La participación de las instituciones de Bretton Woods en el sistema de evaluación común y el MANUD, es muy eficaz en algunos casos, pero no es uniforme en todos los países.

55. Una evaluación de la calidad del sistema de evaluación común y el MANUD no hace llegar a conclusiones uniformes. La calidad técnica está mejorando pero es desigual. Los documentos son muchas veces imprecisos, carecen de concreción y no especifican los objetivos, los resultados previstos y los plazos respecto de esferas prioritarias seleccionadas o no llevan incorporada la supervisión. Algunos documentos carecen de orientación clara, no se apoyan en una base de datos adecuada, omiten factores esenciales del desarrollo y no abarcan todos los sectores pertinentes. Para lograr los conocimientos que se requieren para producir evaluaciones comunes y marcos de asistencia de calidad tal vez haya que mejorar la descripción de las aptitudes exigidas para los equipos en los países o utilizar más los diversos mandatos y perspectivas del sistema de las Naciones Unidas.

El sistema de evaluación común /MANUD y la programación por países

56. Dado que el procedimiento del MANUD sólo se ha aplicado en los últimos cuatro años y su puesta en práctica en algunos países es reciente, no hay pruebas suficientes todavía de su repercusión en los distintos programas de los países. Hasta el momento, su influencia en la programación de los organismos ha producido resultados diversos. Los organismos técnicos pequeños no reconocen esa influencia, pero la mayor parte de las organizaciones del sistema (en particular, los fondos y programas de las Naciones Unidas y los organismos especializados mayores) están tomando medidas para incorporar el MANUD en su programación por países.

57. El MANUD ha creado condiciones favorables para la programación conjunta sin alterar la separación institucional entre los programas de los países. Se multiplican los esfuerzos por promover iniciativas, programas, exámenes de mitad del período, actividades de evaluación y servicios conjuntos.

58. Se esperaba que el sistema de evaluación común para los países y el MANUD hicieran reducir los gastos de transacción mediante un “efecto de sustitución”, reduciendo los requisitos de procedimiento para la programación de los distintos países. Se ha logrado algún progreso en cuanto a los fondos y programas pero los preparativos de los programas por países siguen teniendo requisitos separados. Las distintas organizaciones y el GNUM confirman que este sector exige la máxima prioridad. Los fondos y programas están logrando progresos concretos en este ámbito. Actualmente, el GNUM promueve iniciativas para agilizar los procedimientos de aprobación de los programas (véase A/56/70-E/2001/58). No obstante, no hay pruebas sistemáticas de que la sustitución prevista esté teniendo lugar en todas las organizaciones del sistema.

Recursos y apoyo técnico para el sistema de evaluación común y el MANUD

59. Se proporcionaron apoyo técnico y recursos considerables, en particular por conducto del GNUM, para facilitar la introducción del MANUD y la aplicación ampliada del sistema de evaluación común, incluidas las iniciativas de capacitación. La evaluación externa sugiere que deberían aumentarse más los fondos destinados a ambos procedimientos y que el principio de compartir los gastos se deberá aplicar a todas las organizaciones participantes. No hay una posición uniforme en el sistema acerca de la necesidad de apoyo adicional al sistema de evaluación común y el MANUD, ya que la escasez de recursos parece afectar sobre todo a las organizaciones que tienen dificultades para asegurar su participación en los dos procedimientos.

60. Hay pruebas de que existe un nivel desigual de capacidad técnica en los equipos en los países para apoyar el sistema de evaluación común y el MANUD, por lo que habría que mejorar su nivel de preparación técnica. Puede que nuevos conocimientos especializados de los que no dispone el equipo en un país estén disponibles en el sistema. La presencia y el apoyo combinados de todos los fondos, programas y organismos especializados sugieren que el sistema tiene competencia suficiente para satisfacer la necesidad de una visión general de las prioridades del desarrollo y sus distintas dimensiones sectoriales. El problema está, entonces, en cómo conseguir esos conocimientos especializados cuando no se dispone de ellos en el equipo en el país. Nuevamente, puede ser útil hacer un uso más amplio de las nuevas tecnologías de la información.

Relaciones con otros marcos

61. Las relaciones del MANUD y del sistema de evaluación común con otros marcos exigen alguna atención, ya sea por su posible complementariedad o por el riesgo de duplicación. Hay pruebas de una participación recíproca de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, por una parte, y las instituciones de Bretton Woods, por la otra, en el MANUD y el sistema de evaluación común, así como en el marco integral de desarrollo, los documentos sobre de estrategia de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales. Es necesario racionalizar sus procedimientos y secuenciarlos mejor. Está en marcha la labor de un grupo de estudio mixto para facilitar la integración del MANUD y el sistema de evaluación común con el marco integral de desarrollo y los documentos de estrategia de reducción de la pobreza.

62. Los principios del marco integral de desarrollo son compatibles con los conceptos y los principios rectores adoptados para el MANUD y el sistema de evaluación común para los países, pero su campo de acción puede ser diferente. El marco integral de desarrollo es más un enfoque y un procedimiento, no una estrategia para el análisis y la aplicación. El sistema de evaluación común es un instrumento analítico que podría incorporarse al marco integral de desarrollo en los casos en que éste exista, mientras que el MANUD es el “plan de actividades” del sistema de las Naciones Unidas.

63. Últimamente se viene prestando más atención a la participación del sistema en el procedimiento relativo a los documentos de estrategia de reducción de la pobreza. Puesto que el sistema de las Naciones Unidas está poniendo ya en práctica en varios países iniciativas cuyo objetivo es la reducción de la pobreza, su interacción con los documentos de estrategia de reducción de la pobreza reviste especial importancia. Hay ejemplos concretos de una estrecha colaboración del sistema de las Naciones Unidas en el procedimiento relativo a los documentos de estrategia de reducción de la pobreza. Dado que éste no se ha introducido sino recientemente, sus relaciones con el MANUD y el sistema de evaluación común para los países son todavía incipientes.

64. El MANUD sirve de base para articular una respuesta más coherente y unificada del sistema de las Naciones Unidas a los programas de inversión sectorial y los enfoques sectoriales adoptados por los gobiernos. Los enfoques sectoriales son un vehículo para aplicar más ampliamente el enfoque programático. Se ha resaltado la posible contribución del sistema de evaluación común como insumo para la preparación de enfoques sectoriales. Se impone una reflexión sobre las consecuencias del sistema de evaluación común y el MANUD para la labor que se realiza en sectores específicos. El reto de los enfoques sectoriales es cómo hacer frente a los problemas comunes. El sistema de evaluación común y el MANUD proporcionan un marco para establecer esos vínculos intersectoriales.

65. Tanto el sistema de evaluación común como el MANUD se han centrado en procedimientos para lograr una sinergia en la programación de actividades del sistema a nivel de los países. A fin de aumentar la eficacia e importancia de esos procedimientos, se debe prestar más atención en el futuro a los posibles medios de integrar las actividades del sistema en los programas nacionales con arreglo a los principios del enfoque programático. El MANUD sirve de base para lograr esa integración, siempre que se señale claramente quiénes son sus beneficiarios y cuál su ámbito de acción en un diálogo a fondo con todos los interesados tanto a nivel nacional como internacional. Como se pide reiteradamente en las resoluciones de la Asamblea General, esa integración de los programas del sistema de las Naciones Unidas en los procesos de planificación nacional sigue siendo el objetivo último hacia el que deben apuntar todos esos marcos estratégicos.

VII. Coordinación sobre el terreno

A. Fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes

66. El propósito del proceso de reforma del Secretario General, iniciado en 1997, era, entre otras cosas, fortalecer el sistema de coordinadores residentes de conformidad con las resoluciones 47/199 y 50/120 de la Asamblea General. En la resolución

53/192, la Asamblea General pidió al sistema de las Naciones Unidas que siguiera tomando medidas para fortalecer el sistema de coordinadores residentes a fin de apoyar a los gobiernos, cuando lo solicitaran, en la coordinación de la asistencia externa para lograr los objetivos del desarrollo. En los tres años objeto de este examen se han llevado a efecto todas las disposiciones de la resolución 53/192 y se ha logrado algún progreso en varios frentes, entre otras cosas, una mejora del procedimiento de selección de los coordinadores residentes, un mecanismo revisado de evaluación de la actuación profesional, mejor comunicación con las oficinas exteriores y mayor apoyo a éstas, y una mejor coordinación sobre el terreno de los equipos en los países. Cuarenta y siete de los 107 coordinadores residentes que respondieron a un cuestionario relativo al examen trienal amplio de políticas, calificaron de amplios los resultados de las iniciativas de reforma para fortalecer el sistema, mientras que el 59% llegó a la conclusión de que, en alguna medida, se habían logrado resultados positivos. Sólo un coordinador residente observó que los resultados habían sido mínimos.

La función de coordinador residente

67. Para ampliar la cantera de posibles coordinadores residentes y hacer que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se apropien más la función de los coordinadores residentes se tomaron nuevas medidas por conducto del Grupo Asesor Interinstitucional. Se encargó al centro de evaluación de la competencia que evaluase con arreglo a la descripción de funciones la competencia de los candidatos a coordinadores residentes para que se pudiera mantener en una lista a los candidatos que reunieran las aptitudes requeridas. Cuando queda vacante un puesto de coordinador residente, el Grupo Asesor Interinstitucional presenta su recomendación al Administrador del PNUD⁴. Desde que el centro de evaluación de la competencia empezó a funcionar en octubre de 1998, han recibido evaluación 144 candidatos patrocinados por organizaciones miembros del CAC. Se acordó que para el año 2002 concluyera la evaluación de todos los coordinadores residentes nuevos y establecidos. Esos mecanismos hacen hincapié en la acción colectiva para lograr que todo el sistema de las Naciones Unidas se apropie ampliamente el sistema de coordinadores residentes.

68. Al animar al personal ajeno al PNUD a aceptar el reto que presentan los puestos de coordinador residente, el Grupo Asesor Interinstitucional trató también de mejorar el equilibrio de género entre los posibles candidatos a coordinadores residentes proponiendo medidas especiales para contratar a candidatas a esos puestos (adoptadas por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) en junio de 2000). Todos los miembros del CAC convinieron en que se debían hacer más esfuerzos para seleccionar a los candidatos internos con buenas posibilidades, incluso a los de la categoría P-4, y entretanto, se debía considerar también a los candidatos externos.

69. Hasta la fecha, 23 coordinadores residentes ya en funciones proceden de organismos de las Naciones Unidas distintos del PNUD y 29 son mujeres, tres de ellas nombradas⁵. Una evaluación del centro de evaluación de la competencia indica que todas las organizaciones participantes, salvo una, consideran que el nuevo mecanismo de selección, que incluye la evaluación de la competencia, constituye una mejora con respecto a los procedimientos anteriores y es mucho más satisfactorio desde el punto de vista interinstitucional.

70. El sistema de evaluación de la actuación profesional es otro de los aspectos que se han mejorado. Se está estableciendo un nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes, basado en la experiencia adquirida con los sistemas anteriores, que incluye la evaluación de los coordinadores residentes por los jefes ejecutivos de las organizaciones miembros del CAC; el método de evaluación recíproca de 180 grados⁶, que se encuentra en la etapa experimental en 10 países; y la autoevaluación institucionalizada de los equipos de las Naciones Unidas en los países en el informe anual de los coordinadores residentes. La preparación del informe anual se utiliza como oportunidad para que el coordinador residente y el equipo en el país evalúen su propia actuación profesional con arreglo al plan de trabajo anual.

Los equipos en los países

71. Siempre se ha hecho hincapié en que la coordinación sobre el terreno y un criterio de participación en el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes constituyen un medio de concentrar los limitados recursos en sectores prioritarios y evitar las duplicaciones. En la resolución 53/192, la Asamblea General reiteró una vez más este aspecto y alentó, entre otras cosas, a que se recurriera más a menudo a los grupos temáticos.

72. En los tres últimos años ha aumentado el número de grupos temáticos sobre una variedad de cuestiones. Entre los temas más prominentes observados se cuentan el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), el género, la mitigación de la pobreza, la educación, y la salud y la nutrición. Los grupos temáticos facilitan un mejor diálogo e interacción del equipo en el país, y, en algunos casos, con los asociados nacionales por medio de un diálogo sobre políticas. Abundan las buenas prácticas en este aspecto. Sin embargo, se señala también en algunos informes de coordinadores residentes que los grupos temáticos crean un volumen de trabajo adicional y ponen a prueba los recursos y la capacidad del equipo en el país, de modo que las reuniones de los grupos temáticos consisten muchas veces simplemente en un intercambio de información. Esto lo confirma la evaluación del sistema de evaluación común para los países y el MANUD, en la que se recomienda que se reduzca considerablemente el número de grupos temáticos y haya una cooperación más significativa y sustantiva que incluya la planificación estratégica conjunta y la programación en colaboración. En la evaluación externa del sistema de evaluación común y el MANUD se mencionó el uso excesivo de grupos temáticos y su duplicación, sobre todo en comparación con otros mecanismos que los utilizan (es decir, el marco integral de desarrollo, los documentos de estrategia de reducción de la pobreza, los enfoques sectoriales y los acuerdos de coordinación de donantes). Entre tanto, los datos disponibles indican también que los grupos temáticos, con el apoyo de un personal dedicado, generan por lo general más cooperación sustantiva en las esferas de la planificación conjunta, los programas conjuntos y, en unos cuantos casos, la movilización de recursos. La mejora del funcionamiento y la coherencia de un equipo en un país tiende a guardar una relación estrecha con el grado de participación de sus grupos temáticos y la eficacia con que funcionan. La participación en los grupos temáticos de representantes de gobiernos, donantes y otros asociados internacionales y nacionales para el desarrollo varía considerablemente.

73. A fin de mejorar el apoyo a las actividades sobre el terreno, el CAC y el GNUD han incrementado sus esfuerzos por mejorar las comunicaciones con los coordinadores residentes y los equipos en los países y proporcionar orientación en materia de políticas, capacitación y apoyo sustantivo y administrativo a) publicando una serie de directrices y notas de orientación sobre cuestiones esenciales de operaciones y programas; b) llegando a las oficinas exteriores por medio de la red de coordinadores residentes perfeccionada y el recién lanzado Devlink⁷; c) racionalizando el mecanismo de gestión de la capacitación y revisando los materiales de capacitación para el programa de inducción de los coordinadores residentes, incluido el apoyo al sistema de evaluación común/MANUD por las oficinas exteriores, incluidas las comisiones regionales; y d) continuando la dotación de los puestos de coordinador residente con personal dedicado para las actividades de coordinación del PNUD.

74. No obstante, sigue habiendo problemas: se debe prestar especial atención a la relación del sistema de coordinadores residentes con los gobiernos y otros asociados para el desarrollo. Además, la mayoría de los coordinadores residentes reconocieron en sus respuestas al cuestionario que se debían hacer más esfuerzos para que participasen otros asociados para el desarrollo, como las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y la sociedad civil. También cabría la posibilidad de reavivar el compromiso de todas las organizaciones de las Naciones Unidas con el sistema de coordinadores residentes. Es importante, en particular, contar con una coordinación más sustantiva en la esfera de la programación conjunta para delegar un nivel de autoridad uniforme sobre el terreno y simplificar y armonizar los procedimientos (véase la sección siguiente en lo que respecta a las iniciativas en marcha). Dado que el sistema de las Naciones Unidas está en mejores condiciones de compartir la experiencia dentro de un país y entre países, se deben buscar medios más creativos de compartir las mejores prácticas. Un sistema de evaluación de la actuación profesional eficaz, con vínculos con la evaluación de la competencia y las oportunidades de promoción de las perspectivas de carrera, podría servir de estímulo y mejorar considerablemente el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes.

B. Simplificación y armonización

75. La experiencia y algunos de los análisis realizados en los últimos años indican que, a pesar de los progresos logrados en el proceso de armonización de los ciclos de los programas y los procedimientos de programación, la diversidad de normas, procedimientos, políticas y formatos que se han estado aplicando al amplio espectro de la elaboración de programas y de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas sigue representando una carga considerable para los países receptores y complicando la capacidad de coordinación y gestión del sistema de las Naciones Unidas. El Secretario General, en un informe anterior que versaba sobre la simplificación y armonización de los procedimientos de programación, operacionales y administrativos y que fue preparado de conformidad con la resolución 53/192 de la Asamblea General, realizó un examen y evaluación a fondo de las disposiciones institucionales sobre el terreno y de los esfuerzos realizados por el sistema de las Naciones Unidas en esa materia, sobre todo en lo que respecta a los ciclos de programas, los procesos, la descentralización de la autoridad y la reorientación de las modalidades de ejecución (véase E/2000/46, secc. III).

76. Aunque la Asamblea General y el Consejo han expresado con frecuencia la necesidad de reformas sustanciales en la concepción, la coordinación y la prestación

del apoyo de las Naciones Unidas al desarrollo y han instado a que se tomen medidas apropiadas con ese fin, sigue siendo muy difícil, como se determinó en el informe antes mencionado, lograr progresos en la armonización de las normas y procedimientos en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

77. En ese sentido, los siguientes son sólo dos ejemplos de algunos de los factores que se ha considerado que obstaculizan el desarrollo y realización eficaces de la programación y de las actividades operacionales: a) la diversidad de procedimientos de programación es una consecuencia de la diversidad de mandatos y de la autonomía institucional de los órganos rectores de cada organización; y b) las normas y procedimientos constituyen el “sistema nervioso” de cada organización y no hay fuerza administrativa apremiante en una organización para introducir cambios con el propósito de guardar coherencia con otras partes del sistema.

78. No obstante, aun teniendo en cuenta la reconocida complejidad de estos y otros factores, la Asamblea General decidió que hacían falta cambios en las modalidades operacionales para lograr un impacto eficaz y mantener el crecimiento necesario de las actividades de desarrollo y del apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas.

79. En ese sentido, la Asamblea General, entre otras cosas, pidió la promoción y creación de directrices comunes sobre procedimientos, sobre todo en cuanto se relacionan con los componentes de programas y la formulación, aprobación, ejecución, supervisión, evaluación y administración de proyectos. Los cambios que las organizaciones consiguieron introducir fueron por lo general de poca importancia y tardaron en surtir efecto, lo que explica en gran medida la reiterada exhortación de la Asamblea General a los fondos y programas para que adopten medidas y establezcan calendarios para avanzar en la simplificación y armonización de los procedimientos (véase E/2000/46, secc. III, párrs. 124 y 125).

80. Se han obtenido resultados relativamente buenos en lo que se refiere a la armonización de los ciclos de programación de los fondos y programas de las Naciones Unidas, que se consideran requisitos previos esenciales para aplicar el MANUD. En marzo de 2001, de un total de 94 países en los que era viable la armonización, el número de países con ciclos de programación armonizados llegaba a 85. Había 18 países en los que no se consideraba viable la armonización y 47 en los que la armonización no resultaba apropiada debido a lo limitado de la presencia de las Naciones Unidas o de las actividades programáticas. Si esta tendencia continúa, se prevé que para fines de 2004, habrá armonizado sus ciclos el 99% de los países con programas que reúnen las condiciones necesarias.

81. Las juntas de los fondos y programas hicieron hincapié en la función impulsora de los países en la elaboración de programas, con un control firme del proceso por los gobiernos y los representantes de los fondos y programas de las Naciones Unidas, así como de los organismos de las Naciones Unidas. Se están considerando distintas opciones para armonizar la elaboración de programas, incluso procedimientos para definir las responsabilidades y para la preparación de programas por países y procedimientos de presentación. En la esfera de la programación, se está procurando establecer formatos comunes para la elaboración de proyectos que se espera que faciliten cada vez más la promoción de iniciativas de desarrollo conjuntas o armonizadas, especialmente en el contexto del sistema de evaluación común para los países y el MANUD.

Cuadro 1
Estado de la armonización de los ciclos de programación en marzo de 2001

<i>Categoría</i>	<i>Descripción</i>	<i>Número de países</i>	<i>Porcentaje</i>
A.	Países en los que se han armonizado los ciclos de los programas	85	93
B.	Países en los que aún falta el ajuste final para la armonización de los ciclos de los programas	5	6
C.	Países en los que no se han terminado los planes para la armonización	1	1
Subtotal de países en los que es viable la armonización		91	100
D.	Países en los que las condiciones siguen siendo inciertas o inestables y no es viable la armonización	18	–
E.	Países en los que no resulta apropiada la armonización debido a lo limitado de la presencia de las Naciones Unidas o de las actividades programáticas	47	–
Total		156	–

82. Con respecto a los procedimientos de aprobación de programas, las Juntas Ejecutivas del PNUD y el FNUAP se reunieron en junio de 2000 y aprobaron una serie de principios clave para facilitar la complementariedad programática, en particular los procedimientos de aprobación de los programas. Estos principios son: a) simplificar los procedimientos actuales a fin de reducir la carga impuesta a los países de los programas y a los equipos de las Naciones Unidas en los países; b) alentar las sinergias entre programas de los organismos asociados del GNUD; c) promover la descentralización; d) garantizar la rendición de cuentas de las juntas ejecutivas con respecto a los insumos iniciales; y e) garantizar el papel central del sistema de evaluación común y el MANUD como base para la elaboración de programas.

83. Además, no resultaría adecuado concentrarse exclusivamente en el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la armonización si no se considerase ésta parte de la necesidad de dedicar cada esfuerzo realizado en la armonización de los procedimientos a actividades paralelas de otros asociados externos para el desarrollo, organismos multilaterales, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales internacionales.

84. Ha habido algunas iniciativas interinstitucionales en la esfera de la armonización, sobre todo para la elaboración de acuerdos sobre directrices comunes, y mecanismos interinstitucionales como el CCCPO⁸ y el GNUD han servido para encauzar dichas iniciativas⁹. Se ha progresado algo en lo que respecta a la descentralización y la delegación de autoridad, aunque varían entre los fondos y programas y los organismos especializados y siguen teniendo poco efecto en los procesos de adopción de decisiones sobre el terreno.

85. Los organismos especializados de las Naciones Unidas han llevado a cabo una tarea de reorganización considerable, que incluye la descentralización de las responsabilidades a nivel de los países. No obstante, hay que avanzar más en la armonización de los procedimientos, sobre todo en el contexto del mecanismo del CAC.

86. Cabe señalar, sin embargo, que durante el 2000 el GNUM y el CCCPO incrementaron sus actividades de promoción de la armonización de los ciclos y procedimientos de programación, en particular los programas conjuntos, los exámenes conjuntos de mitad del período y los procedimientos administrativos armonizados para el personal nacional de proyectos. Es necesario que prosigan dichas actividades.

87. En septiembre de 2000, el grupo de trabajo del CCCPO sobre el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas se mostró de acuerdo con el proyecto de nota de orientación sobre la programación conjunta y decidió extender el debate sobre ese tema por todo el sistema de las Naciones Unidas y designar a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) entidad coordinadora de esa tarea. El grupo de trabajo convino en que, si se añadía a la nota de orientación una lista de opciones y se efectuaban otras revisiones necesarias para permitir la participación de un grupo más amplio de organizaciones de las Naciones Unidas, merecería aquella la aprobación de todo el sistema de las Naciones Unidas. La UNESCO organizó con ese propósito una reunión oficiosa en noviembre de 2000 y una de sus principales decisiones fue iniciar una actividad experimental de programación conjunta para ensayar *in situ* el proyecto de nota de orientación en siete países¹⁰.

88. Se han establecido procedimientos para los exámenes conjuntos de mitad del período de los programas por países y el MANUD y están actualmente ensayándolos en dos países¹¹ sus equipos respectivos con el objetivo de hacerlos disponibles para su uso general en 2001. Una vez que se hayan armonizado los ciclos de programación, será mucho más fácil finalizar los exámenes conjuntos de mitad del período de los distintos programas por países y el MANUD y se prevé que disminuyan considerablemente las exigencias impuestas a los gobiernos anfitriones que vienen participando en el examen de los programas por países de los distintos fondos y programas.

89. Reviste especial importancia el problema de conseguir que se dé un trato equitativo a los empleados de los diferentes organismos que trabajan en el mismo país y a menudo realizan funciones similares. A comienzos de 2001 se preparó una nota de orientación sobre procedimientos administrativos para personal nacional de proyectos, en el marco del GNUM, para abordar principalmente la cuestión de las tasas de remuneración y las dietas para el personal nacional de proyectos. En la nota se prevén consultas entre organismos interesados sobre escalas de sueldos que podrían utilizar todos los organismos de las Naciones Unidas y se considera la realización de estudios de los mercados laborales así como del personal nacional de un país como base para el establecimiento de las escalas de sueldos del personal nacional de proyectos¹². Además, se logró una definición común de personal nacional de proyectos. Se seleccionaron nueve países¹³ para realizar ensayos sobre el terreno sobre la base de la información que figuraba en los informes anuales de los coordinadores residentes. En esos países, el sistema de las Naciones Unidas ha adoptado iniciativas para armonizar y coordinar las políticas y procedimientos administrativos que se aplican al personal nacional de contratación local¹⁴.

90. La nota de orientación sobre procedimientos administrativos para el personal nacional de proyectos representa una medida acertada, pero revela también el grado de diferencia entre unos organismos y otros en lo que se refiere a las modalidades operacionales y los enfoques y mucho habrá que hacer para armonizar más los diversos procedimientos y prácticas de las organizaciones de las Naciones Unidas en esta esfera.

La perspectiva desde el terreno

91. Un examen y evaluación de la respuesta de los coordinadores residentes al cuestionario indica que en más de las dos terceras partes de los informes recibidos se consideran esenciales la simplificación y la armonización de los procedimientos de supervisión y presentación de informes (sólo un poco menos de la tercera parte de los coordinadores residentes las consideran convenientes pero no esenciales). Con respecto al reglamento financiero, el 80% de los coordinadores residentes creen que la simplificación y la armonización son esenciales para la programación y realización eficaces de las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

92. Casi tan pertinente es la cuestión de la descentralización y delegación de autoridad por todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Tres cuartas partes de los coordinadores residentes la consideran esencial para el desempeño eficaz de sus funciones y responsabilidades (una cuarta parte de los coordinadores residentes la consideran conveniente pero no esencial).

93. Menos del 40% de los coordinadores residentes consideran esencial la sincronización de los exámenes de mitad del período. Más del 50% la consideran conveniente pero no esencial.

94. Igualmente divididas están las opiniones acerca de la promoción de la evaluación conjunta de los proyectos y los exámenes conjuntos de mitad del período entre los que la consideran esencial y los que la consideran conveniente pero no esencial.

Conclusiones

95. Al abordar cada tarea de simplificación y armonización de las normas y procedimientos, se debe tener presente que, aunque las necesidades o iniciativas a este respecto se originarán por lo general a nivel operacional en el país, no se podrán lograr progresos sistemáticos simplemente con medidas en el plano nacional si no se cuenta con el firme apoyo de la sede. Las reformas importantes de procedimientos exigen primero medidas a nivel de la sede.

Cuadro 2

Importancia de las mejoras en opinión del sistema de coordinadores residentes

(Porcentaje)

<i>Función</i>	<i>Esencial</i>	<i>Conveniente pero no esencial</i>	<i>Importancia mínima</i>
Simplificar y armonizar los procedimientos de supervisión y presentación de informes	72,6	27,4	–
Simplificar y armonizar el reglamento financiero	77,9	21,2	1,0
Introducir niveles iguales de descentralización y delegación de autoridad en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	73,1	26,0	1,0
Sincronizar los exámenes de mitad del período	37,5	54,8	7,7
Promover la evaluación conjunta de los proyectos y los exámenes conjuntos de mitad del período	47,2	49,1	3,8

96. Aunque se ha logrado una armonización conmensurable, queda mucho por hacer para aliviar la carga de las oficinas en los países y los homólogos nacionales. A causa de los retrasos en el despliegue de la evaluación común para los países y el MANUD se han perdido oportunidades de elaborar programas coordinados de manera más eficaz. Los asociados del GNUD siguen buscando medios de simplificar más los procedimientos y prácticas existentes manteniendo al mismo tiempo niveles apropiados de responsabilidad y calidad. Entre las esferas de concentración se cuentan la simplificación de la documentación, la agilización de los procedimientos de presentación de informes y la coordinación de los procedimientos de programación por países, como los exámenes de mitad del período, la preparación de programas por países y la ejecución de los programas.

97. Sobre la base de un análisis realizado por el GNUD se establecerán, de conformidad con las prácticas actuales de algunos equipos en los países, procedimientos administrativos simplificados y armonizados para el personal nacional de proyectos contratado por distintas organizaciones de las Naciones Unidas. Las notas de orientación sobre procedimientos administrativos para el personal nacional de proyectos preparadas por el GNUD para ese fin podría ser una respuesta práctica a los llamamientos de los gobiernos para que se armonicen los procedimientos administrativos para el personal nacional de proyectos que actualmente aplican diferentes organizaciones de las Naciones Unidas.

C. Locales y servicios administrativos comunes

98. Como componente esencial del programa de reforma de las Naciones Unidas, se han adoptado varias medidas para apoyar la planificación, aplicación y supervisión del programa de casas de las Naciones Unidas y plantear iniciativas sobre servicios comunes. El 10 de febrero de 1998, el Secretario General aprobó una definición y criterios claros para identificar las casas de las Naciones Unidas. Se instituyó una nueva metodología para la selección y análisis de oportunidades de establecer locales comunes adicionales/casas de las Naciones Unidas y un procedimiento ejecutivo de adopción de decisiones para facilitar todo el proceso. Además, se han elaborado directrices sobre la gestión administrativa del sistema de coordinadores residentes, aprobadas por el CCCPO en septiembre de 1998 en nombre del CAC, para ayudar a promover servicios comunes proporcionando una base para su cogestión equitativa por entidades usuarias. Posteriormente, se establecieron nuevas directrices sobre gestión operacional de los servicios comunes en consulta con gerentes de operaciones sobre el terreno para facilitar la aplicación de servicios comunes y compartidos a nivel de los países. Se está prestando orientación y apoyo a los equipos en los países para promover el establecimiento y mejora de los locales comunes y el compartimiento de los servicios administrativos.

Locales comunes/casas de las Naciones Unidas

99. Entre 1996 y diciembre de 2000 se inauguró o designó un total de 41 casas de las Naciones Unidas. Desde 1998 el Grupo de Gestión de los Servicios y Locales del GNUD examina periódicamente propuestas de los equipos en los países y estudia las posibilidades de que se compartan los locales comunes de manera económica y se cumplan las condiciones requeridas para establecer una casa de las Naciones Unidas. El Grupo de Gestión examinó 55 propuestas en 1998, 58 en 1999 y 32 en 2000. En 2000 bajó el número de propuestas presentadas al Grupo de Gestión, pues

ya se habían examinado las posibilidades más claras de establecer casas de las Naciones Unidas y, en los casos en que se daban las condiciones requeridas, se habían designado casas de las Naciones Unidas en 1998 y 1999. Al reconocer esto, el Grupo de Gestión seleccionó y contactó a 43 países en los que cabrían posibilidades de establecer una casa de las Naciones Unidas. Desde 1998, el Grupo de Gestión del GNUM ha llevado a cabo 30 misiones, seis de ellas en 2000. En estas misiones se visitó un total de 38 países, a veces en más de una ocasión, para ofrecer apoyo técnico a los equipos en los países en la localización y el desarrollo de la logística necesaria para establecer casas de las Naciones Unidas. En los informes anuales de los coordinadores residentes de 2000 se mencionó que el apoyo del Grupo de Gestión, especialmente por medio de las misiones, había resultado muy útil a los equipos en los países en las negociaciones con los gobiernos y la evaluación de los posibles locales.

100. Durante 1996-2000, se lograron los siguientes resultados indicados en el cuadro 3.

Cuadro 3
Establecimiento de locales comunes/casas de las Naciones Unidas, 1996-2000

<i>Fecha</i>	<i>Situación</i>	<i>Número</i>	<i>Países</i>
1996-1997	Inauguradas/designadas	4	Federación de Rusia, Lesotho, Malasia, Sudáfrica
1998	Inauguradas/designadas	26	Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bhután, Bulgaria, Cabo Verde, Comoras, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Etiopía, Filipinas, Jamahiriya Árabe Libia, Honduras, Líbano, Lituania, Maldivas, Mauricio, Nepal, Papua Nueva Guinea, Polonia, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Swazilandia, Turkmenistán
1999	Inauguradas/designadas	6	Bélgica, Belice, Letonia, Pakistán, República de Moldova, Ucrania
2000	Inauguradas/designadas	5	Bahrein, Botswana, Ecuador, Eslovaquia, Gambia
2001-2004	Casas de las Naciones Unidas sometidas a consideración		El objetivo es que se designen cinco casas de las Naciones Unidas en 2001 para elevar el total a un mínimo de 50 en 2004

101. Durante 1997-1998 se prepararon una base de datos común unificada y un programa de mantenimiento de la gestión de los arrendamientos (*Apertura*), que se terminaron en 1999, para facilitar la administración de los locales de oficina de los países. La actualización y el mejoramiento de *Apertura* y la producción de informes de gestión han constituido una actividad constante.

Servicios comunes

102. Sobre la base de las directrices sobre la gestión administrativa del sistema de coordinadores residentes del CCCPO, que abarcan la esfera de los servicios comunes, el Grupo de Gestión de los Servicios y Locales del GNUM está elaborando instrumentos y directrices sobre la prestación de servicios comunes y compartidos. Como primera medida, el Grupo reunió información sistemática sobre la situación actual y la experiencia en materia de servicios comunes o compartidos en las oficinas de los países. Se recibieron datos de 126 oficinas de países que suministraron información a partir de 446 cuestionarios del GNUM y organismos ajenos al GNUM. Como resultado de ello, se estableció una base de datos sobre servicios comunes. Para complementar el estudio, el GNUM organizó un curso práctico sobre servicios comunes, con el apoyo del Gobierno del Reino Unido, para evaluar la experiencia adquirida hasta la fecha y elaborar directrices operacionales para mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios comunes a nivel de los países. Sobre la base de esta información y de las mejores prácticas, el Grupo de Gestión del GNUM ha elaborado directrices, incluso acuerdos modelo sobre servicios que podrían adaptar los equipos en los países, posibles normas para la prestación de servicios e indicadores para evaluar el rendimiento de los servicios, y sugerencias para la gestión de los servicios comunes teniendo en cuenta los aspectos conexos de la rendición de cuentas y la recuperación de gastos.

103. El cuestionario más reciente dirigido al sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas produjo los resultados que se indican en el cuadro 4.

Cuadro 4

Porcentaje de principales servicios administrativos comunes o compartidos alcanzado por los equipos de las Naciones Unidas en los países

	100	90-71	70-51	50-25	>25	0
Servicios financieros	3,1	4,1	16,3	29,6	35,7	11,2
Servicios de seguridad	50,0	33,0	9,0	2,0	3,0	3,0
Servicios relacionados con el personal	2,0	9,9	14,9	33,7	30,7	8,9
Servicios de conferencias	13,9	14,9	18,8	15,0	23,8	12,9
Servicios de telecomunicación y tecnología de la información	2,0	17,6	20,6	22,5	30,4	6,9
Servicios de transporte	–	1,0	8,1	10,1	41,4	39,4
Servicios de adquisición y contratación	1,0	3,0	8,9	18,8	40,6	27,7
Servicios de enlace (administrativos)	1,0	7,2	18,6	25,8	32,0	15,0

Cuadro 5
Plazos establecidos por los equipos de las Naciones Unidas en los países para
lograr servicios administrativos comunes completos

(Porcentajes)

	<i>Sin plazo</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005 o después</i>
Servicios financieros	85,2	5,7	3,4	2,3	2,3	1,0
Servicios de seguridad	46,7	44,0	6,7	1,3	1,3	–
Servicios relacionados con el personal	80,2	5,8	5,8	2,3	3,5	2,3
Servicios de conferencias	62,2	14,6	12,2	6,1	2,4	2,4
Servicios de telecomunicación y tecnología de la información	52,9	24,1	14,9	6,9	2,3	–
Servicios de transporte	83,0	2,3	8,0	1,1	3,4	2,3
Servicios de adquisición y contratación	67,4	9,0	13,5	6,7	3,4	1,1
Servicios de enlace (administrativo)	66,7	14,3	11,9	6,0	2,4	–

104. Los datos que figuran en el cuadro 5 indican que, aunque se ha logrado más del 25% de servicios comunes o compartidos en básicamente todos los principales servicios administrativos, con excepción de los de transporte y adquisición/contratación, sólo en seguridad y telecomunicaciones y tecnología de la información se podría lograr un 50% aproximadamente de servicios compartidos para el año 2002. Para mejorar esa situación, el GNUD aprobó las directrices operacionales para la puesta en marcha de servicios comunes, que fueron adoptadas por el CCCPO en nombre del CAC en septiembre de 2000. El GNUD ha elaborado una propuesta para ensayar in situ las directrices en algunos países, a partir de 2001, a fin de mejorar más las directrices y poner en práctica los servicios comunes a nivel mundial.

Lecciones aprendidas y retos

105. Con la experiencia adquirida por el GNUD durante los tres primeros años de la iniciativa relativa a las casas de las Naciones Unidas, se han aprendido las siguientes lecciones:

a) Muchos de los locales existentes son demasiado pequeños para alojar al personal de los cuatro miembros del Comité Ejecutivo del GNUD;

b) En muchos casos, el traslado a una casa de las Naciones Unidas puede ocasionar inicialmente una carga financiera desigual, con beneficios para algunas organizaciones y costos más elevados para otras. Por consiguiente, es preciso prestar apoyo a estas iniciativas, sobre todo durante las etapas iniciales en que los gastos de puesta en marcha pueden eclipsar a los beneficios a largo plazo en función de los costos;

c) Se debe aplicar más y de manera más decidida la modalidad de buscar locales del Estado apropiados y listos para ser ocupados que estén exentos del pago de alquiler ya que es la forma más eficaz en función de los costos de establecer una casa de las Naciones Unidas;

d) La obtención de donaciones de tierras estatales para la construcción de edificios de oficinas por las organizaciones que participan en el GNUM tiende a ser el procedimiento que menos se prefiere y que entraña más riesgos para el establecimiento de casas de las Naciones Unidas;

e) La utilización de conocimientos profesionales y técnicos externos ha sido un elemento valioso en el análisis de las propuestas de los equipos en los países;

f) La armonización de los términos y condiciones de los acuerdos de cooperación básicos de los socios del GNUM relativos al espacio para oficinas facilitaría las negociaciones con los gobiernos;

g) Para facilitar los servicios comunes a nivel de los países son necesarias la armonización de los servicios administrativos y la capacitación en prácticas administrativas y servicios comunes;

h) Se deberían aprovechar más los rápidos avances de la tecnología para aumentar la cohesión y cooperación a nivel de los países, por ejemplo, compartiendo servicios de tecnología de la información, estableciendo una red de información mundial sobre las lecciones aprendidas y las buenas prácticas y creando casas de las Naciones Unidas virtuales cuando no sea posible establecer casas de las Naciones Unidas reales.

106. La experiencia adquirida hasta la fecha indica que muchos de esos retos pueden superarse mediante el diálogo activo entre los organismos participantes.

D. Organismos especializados

107. Los organismos especializados de las Naciones Unidas forman parte integrante del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y es esencial que participen de forma plena y sustantiva, como asociados, en la labor de desarrollo que lleva a cabo la Organización. Además, están entre los principales depositarios de la capacidad técnica del sistema de las Naciones Unidas. En los últimos dos decenios se han producido cambios importantes en la relación con esos organismos como respuesta a la evolución de las tendencias y necesidades en materia de desarrollo. Es fundamental movilizar los conocimientos técnicos de los organismos que forman parte integrante del sistema de las Naciones Unidas, ya que pueden contribuir de manera notable a la capacidad del sistema para superar las dificultades del desarrollo.

108. Una de las preocupaciones que suscita el funcionamiento del sistema es que la mayor parte de su capacidad técnica y sustantiva se concentra en la Sede y se despliega según las necesidades y a petición de las oficinas en los países. Los recursos y la ubicación de los conocimientos en todos los niveles —mundial, regional o nacional— deben estar en consonancia con las funciones y las responsabilidades. Si bien determinadas labores mundiales importantes requieren una presencia considerable en ese nivel, también debe ser fácil acceder a la capacidad sustantiva necesaria para atender a las necesidades de los países. Sin embargo, debido a las restricciones presupuestarias, algunos organismos incluso han reducido el personal en los países. Puesto que el enfoque del desarrollo es local, la ubicación de los conocimientos del sistema de las Naciones Unidas en materia de cooperación para el desarrollo debería también ser en buena medida local. La función de “centro de estudio” mundial y la labor normativa de los organismos son esenciales, pero como respuesta a situaciones y peticiones concretas, y deberían complementarse mutuamente.

109. Las iniciativas adoptadas recientemente por algunas organizaciones para establecer o fortalecer las oficinas subregionales y la regionalización —deben ir acompañadas de la creación de un volumen suficiente de conocimientos sustantivos centrado en el país que permitiera responder de forma rápida. En el cambiante contexto de las necesidades particulares de los países, cada vez mayores en rápida evolución, hay que recurrir más a la presencia y los conocimientos sobre el terreno. Establecer oficinas subregionales es un paso adelante, pero éstas no pueden hacerse cargo de la necesidad de contar con una capacidad de respuesta local, concreta y rápida. Los enfoques de los organismos sobre temas de preocupación común, como la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, deben integrarse más en el plano nacional. Los representantes de los organismos de las Naciones Unidas desempeñan una función doble sobre el terreno: actúan como representantes de la organización de que se trate y como miembros del sistema de coordinadores residentes; así pues, deben estar en condiciones de funcionar de modo que complementen y aprovechen los conocimientos de los demás.

110. La función e importancia de los organismos especializados de las Naciones Unidas serán todavía más determinantes en la nueva sociedad del conocimiento. Esos organismos son también organizaciones tecnológicas. El enfoque integrado del desarrollo y el desarrollo de sectores como la agricultura, la salud, la industria y las comunicaciones son dos caras de la misma moneda. El crecimiento y el aumento de la productividad en ámbitos como la agricultura son fundamentales para el desarrollo integrado y sostenible. Muchos países en desarrollo necesitan que una organización internacional les proporcione información y ayude en la reunión y el estudio de los datos tecnológicos, así como en el acceso a ellos. El sistema de las Naciones Unidas debe responder a esas peticiones. Para lograr economías importantes y un aumento de la eficacia debe también promoverse el concepto de “conocimientos compartidos” entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

E. Estructura sobre el terreno

111. La estructura sobre el terreno no debe entenderse únicamente como las oficinas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países sino más bien como una parte integrante de las infraestructuras nacionales de desarrollo. El personal de las oficinas debe estar en condiciones de responder a las demandas y ser adecuado para atender a las necesidades y las exigencias a que deba hacer frente la Organización, que se determinarán en consulta con el gobierno interesado. En la distribución de los conocimientos sustantivos de una organización, debe ser un factor importante la conveniencia de establecer en el país de que se trate la capacidad mínima, limitada temporalmente, necesaria para dar una respuesta rápida y efectiva. La Asamblea General, en su resolución 53/192, pidió que los conocimientos del sistema de las Naciones Unidas se adaptaran a las necesidades nacionales de desarrollo en lugar de venir determinados por la estructura institucional de la Organización. Es necesario llevar a la práctica esa importante decisión.

112. No todos los organismos especializados están presentes sobre el terreno, sobre todo los más pequeños, que con frecuencia son los que tienen un carácter más técnico y tecnológico. Es preciso que se adopten medidas para asegurar que esa falta de presencia sobre el terreno no prive a los países de la necesaria asistencia multilateral. Si bien la escala de las operaciones puede no justificar una presencia amplia sobre el terreno y las restricciones presupuestarias prácticamente impedir ese tipo de

actuación, podría considerarse la posibilidad de establecer una representación selectiva y limitada en los países en que la especialidad de la Organización tenga una prioridad elevada.

F. Cooperación con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

113. Como se indicó en el plan de gestión para aplicar la resolución 53/192 de la Asamblea General, el fortalecimiento de la interacción entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en el ámbito de las actividades operacionales se ha centrado en cuatro elementos principales: el estrechamiento de los vínculos en relación con los arreglos de apoyo al desarrollo, el aumento del diálogo sobre políticas, la intensificación del esfuerzo para asegurar los efectos prácticos y el incremento de la cooperación en los países.

114. En el período objeto de informe se realizó un examen preliminar conjunto de las relaciones entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, que incluyó numerosas recomendaciones aplicables en el plano de las políticas, en el de la Sede y en el de las operaciones en los países (véase 1998/61).

115. En las directrices de la evaluación común para los países y el MANUD se alienta específicamente la colaboración y se invita a las instituciones de Bretton Woods a participar en la labor de los equipos en los países para formular esos instrumentos.

116. Paralelamente, al adoptar el marco integral de desarrollo, el Banco Mundial propuso al sistema de las Naciones Unidas que impulsara los intercambios y la participación de miembros del GNUM y otros organismos de las Naciones Unidas en esa labor. La propuesta se amplió para incluir los intercambios de información y experiencias en relación con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza cuando los introdujeron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

117. Se han celebrado deliberaciones intermitentes, cada vez más amplias y más sustantivas, entre los organismos acerca de estas experiencias. Sobre el terreno, los equipos en los países han trabajado en relación con algunos de los marcos puestos en marcha por las instituciones de Bretton Woods y recientemente han aportado ideas y propuestas para ayudar a los gobiernos y a esas instituciones a tener en cuenta elementos importantes que no se habían contemplado adecuadamente.

118. La mayoría de los coordinadores residentes considera que esa colaboración consiste en el intercambio de información y el apoyo a la capacidad de los gobiernos para movilizar y coordinar la participación y los recursos de los donantes. En lo que se refiere a la colaboración y a la intervención en los programas y proyectos de los demás, los resultados son diversos y la participación de las organizaciones oscila entre moderada e importante. Lo mismo sucede en lo que se refiere a la evaluación común para los países y el MANUD, así como a la intervención del sistema de las Naciones Unidas en los mecanismos de las instituciones de Bretton Woods como el marco integral de desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

119. Entre los posibles ámbitos de colaboración futura se cuenta una cooperación más intensa en sus marcos e iniciativas estratégicas y de programación, una colaboración más estrecha en el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes y la aplicación de los planes de acción de las conferencias mundiales y la Declaración del Milenio.

G. Cooperación con los bancos regionales de desarrollo

120. En su resolución 53/192, la Asamblea General alentó a que se reforzara la cooperación entre los bancos regionales y todos los fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas. Actualmente, el alcance de la colaboración es bastante limitado pero hay unas posibilidades considerables de que se intensifique.

121. La gran mayoría de los coordinadores residentes y de los gobiernos considera que el grado de intercambio de información entre el sistema de las Naciones Unidas y los bancos regionales es bueno. Muchos coordinadores residentes estiman también que el sistema de las Naciones Unidas y los bancos colaboran en cierta medida en programas y proyectos, así como en el apoyo de la capacidad de los gobiernos para coordinar las interacciones con los donantes y para movilizar recursos. En algunos casos, los organismos de las Naciones Unidas intervienen en la determinación, el diseño, la supervisión y la ejecución de proyectos de los bancos regionales.

122. En particular, la OMS y la FAO indican que ha aumentado la colaboración con los bancos regionales, que ahora incluye programas nuevos relacionados, por ejemplo, con la epidemia del SIDA o con la fiscalización de drogas.

123. En lo que se refiere a la dirección de la labor actual y al interés de los bancos regionales, el Banco Africano de Desarrollo aprobó en 1999 una nueva declaración de principios en que se alentaba a que aumentara la colaboración con las instituciones de Bretton Woods, el sistema de las Naciones Unidas, los organismos bilaterales, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

124. En marzo de 2001, el Banco Asiático de Desarrollo puso en marcha una nueva estrategia a largo plazo para ayudar a los países miembros en desarrollo a erradicar la pobreza extrema antes de fin de 2015, de conformidad con las metas internacionales de desarrollo acordadas en las conferencias mundiales patrocinadas recientemente por las Naciones Unidas. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), que participó en la creación del Banco Asiático, mantiene una relación intensa con éste.

125. Sigue existiendo una colaboración estrecha entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL, así como con otras organizaciones de las Naciones Unidas en los países, especialmente en apoyo de la integración económica de América Latina.

126. Las opiniones expresadas por diversos organismos de las Naciones Unidas indican que los bancos regionales podrían volver a evaluar su cartera de préstamos teniendo en cuenta las conferencias y convenios internacionales, las prioridades para conseguir las metas internacionales de desarrollo (por ejemplo, las metas de desarrollo para el 2015) y las prioridades sectoriales conexas.

127. A ese respecto, puede haber modos de combinar los puntos fuertes y los conocimientos financieros de los bancos regionales con los conocimientos analíticos, de

promoción, técnicos y de otra índole del sistema de las Naciones Unidas. Las ventajas comparativas de las diversas instituciones podrían crear una sinergia mayor e incidir en los esfuerzos desplegados en respuesta a las peticiones nacionales.

H. Supervisión y evaluación

128. La legislación derivada de las últimas tres revisiones trienales de la política incluía disposiciones destinadas a aumentar las repercusiones de la supervisión y la evaluación de las actividades operacionales para la eficacia e incidencia de éstas. El principio en que se basaba esa legislación era la necesidad de a) lograr la intervención de las autoridades nacionales en la supervisión y la evaluación y fortalecer su capacidad para realizarlas y aprovechar sus resultados; b) conseguir que la supervisión y la evaluación dejen de centrarse en las cuestiones de proyectos y que se abandone la preocupación por los insumos en favor de las cuestiones de eficacia e incidencia de los programas; c) alentar las evaluaciones conjuntas para que todos los elementos de los programas de las Naciones Unidas en un país se evalúen de manera coherente y se proporcione información a quienes la necesitan y pueden aprovecharla; y d) prestar especial atención a que los resultados de las evaluaciones se utilicen para mejorar la eficacia y la incidencia de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y ver cómo pueden beneficiar más a los Estados Miembros.

129. Se ha consultado periódicamente al sistema de las Naciones Unidas sobre la idoneidad y la utilidad de esa legislación y éste ha dado una respuesta positiva al respecto. Es evidente que en muchos organismos de las Naciones Unidas se ha reflexionado atentamente y se han dedicado recursos humanos y esfuerzo al logro de esos objetivos. Sin embargo, en todas las evaluaciones de los efectos se señala la inexistencia de una memoria institucional del sistema de las Naciones Unidas, o que la que existe es deficiente, en especial en los países, así como la necesidad de aprovechar mejor la experiencia del sistema. Muchas entidades, tanto de dentro como de fuera del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, han hecho un gran esfuerzo para resolver el problema de la obtención de enseñanzas y su aplicación a las operaciones a lo largo de los años. Entre las medidas típicas adoptadas por diversas partes del sistema se incluyen las bases de datos electrónicas, la incorporación explícita de las enseñanzas obtenidas en los exámenes de los programas y los proyectos, la capacitación y otros mecanismos conexos.

130. Según se informa, los gastos dedicados a supervisión y evaluación de las actividades operacionales se acercan al 1% de los recursos programáticos. Ello significa que, si anualmente se destinan 4.500 millones de dólares a actividades operacionales, se gastan del orden de 45 millones en su supervisión y evaluación. Como se desprende de las seis evaluaciones de los efectos (así como de las seis anteriores), las actividades operacionales no tienen las repercusiones deseadas en lo que se refiere a transmisión de información sobre los resultados a los interesados. Ello plantea el interrogante de si el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros extraen el máximo rendimiento de esos recursos.

131. Se ha señalado en otras ocasiones que hay una tendencia a abandonar las actividades relacionadas con proyectos para favorecer las cuestiones estratégicas y políticas. No está claro si se ha producido el cambio consiguiente y equivalente en la orientación de la supervisión y la evaluación, es decir, si se han abandonado las

cuestiones técnicas de la gestión de proyectos en favor de cuestiones de carácter más estratégico relacionadas con la eficacia a nivel de los países y los efectos de los programas y de la organización.

132. No obstante, es evidente que varias entidades de las Naciones Unidas demuestran esa inclinación. Ejemplo de ello es el informe anual orientado hacia los resultados del PNUD y su tendencia a la gestión basada en los resultados. Otro ejemplo es la labor del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para establecer indicadores de la actuación de la organización. Hay pruebas palpables del empeño del UNICEF en vincular su trabajo con las metas cuantitativas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia.

133. En su resolución 55/162, relativa al seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, la Asamblea General pidió al Secretario General que preparara urgentemente un plan a largo plazo para la aplicación de la Declaración del Milenio en el marco del sistema de las Naciones Unidas y que se concentrara en los resultados y niveles de referencia alcanzados, señalara las deficiencias en la aplicación de las estrategias para reducirlas, y destacara en particular cuestiones multisectoriales y temas intersectoriales relacionados con el desarrollo y la paz y la seguridad.

134. Ello constituye el marco básico con arreglo al cual debe juzgarse la mayoría de las actividades operacionales. Aunque todavía queda trabajo por hacer para traducir esas metas del milenio en objetivos que se utilicen en los organismos, los países o las regiones, el sistema de las Naciones Unidas ha avanzado notablemente en ese ámbito. Por ejemplo, se ha elaborado una matriz de indicadores y objetivos que utilizarán los equipos de las Naciones Unidas en los países cuando preparen las evaluaciones comunes para los países.

135. Con todo, hay que seguir trabajando, lo mismo los organismos especializados en las metas sectoriales que las entidades de las Naciones Unidas que se dedican a cuestiones intersectoriales, como el VIH/SIDA, el uso indebido de las drogas o la creación de capacidad, para elaborar los puntos de referencia, objetivos e indicadores aplicables en la concepción de programas nacionales y, cuando corresponda, regionales destinados a reducir la pobreza en todos sus aspectos. Si han de aplicarse indicadores adecuados, conviene seguir trabajando en los elementos de la erradicación de la pobreza relacionados con la creación de capacidad. Como se señaló en la publicación elaborada tras la primera ronda de evaluaciones¹⁵. Todo sistema de evaluación o conjunto de indicadores de creación de capacidad debe ir más allá de los sistemas de medición limitados, tendentes a la reducción y en cierto modo mecánicos que en ocasiones se utilizan en la comunidad internacional para el desarrollo. Los sistemas de supervisión inadecuados pueden distorsionar el diseño y la gestión de los programas e ir en detrimento del rendimiento que persigue la mayoría de los participantes.

136. Pese a las legítimas preocupaciones sobre la falta de definiciones acordadas, puntos de referencia, indicadores, datos y memoria institucional, todos los equipos de evaluación de los efectos pudieron realizar evaluaciones concretas sobre la calidad de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus efectos. Ello indica que es provechoso que unos “evaluadores reflexivos” se comuniquen con unos “agentes reflexivos” y que podrían obtenerse enseñanzas mucho mayores sobre el modo de erradicar la pobreza con éxito si todas las entidades competentes de las Naciones Unidas internalizaran ese proceso y elaboraran, en sus ámbitos respectivos, las normas básicas que deberían utilizar para examinar, supervisar y evaluar las

actividades operacionales de las Naciones Unidas, las enseñanzas básicas que cabe extraer de ese diálogo y un método para aplicar las enseñanzas obtenidas a las operaciones.

VIII. Evolución de las actividades operacionales

A. Asistencia humanitaria, consolidación de la paz y desarrollo

137. Las intervenciones de las Naciones Unidas en situaciones de crisis y posteriores a las crisis, que constituyen una parte importante de la labor realizada por la Organización en los países en el último decenio, seguirán planteando crecientes dificultades al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, lo cual pone de relieve que han aumentado los elementos comunes de la paz y el desarrollo, el establecimiento y la consolidación de la paz, los derechos humanos y la asistencia humanitaria, el socorro y la reconstrucción. Según uno de los cálculos realizados, son nada menos que 45 los países que se encuentran en situaciones especiales de desarrollo. La Asamblea General viene pidiendo que se adopte un enfoque amplio que incluya la aplicación temprana de instrumentos de desarrollo en las situaciones de emergencia humanitaria.

138. En 1999, el Consejo de Seguridad invitó al Consejo Económico y Social a que contribuyera a la elaboración de un programa de apoyo a largo plazo para Haití. En 2000, la Asamblea General pidió al Consejo Económico y Social que estudiara la posibilidad de crear un grupo asesor sobre los países que acaban de salir de conflictos en África, y se prevé que éste responda a esa petición en la serie de sesiones de alto nivel dedicada a África que se celebrará en el período de sesiones sustantivo de 2001. En la declaración que formuló el Presidente tras la reunión mantenida por el Consejo de Seguridad en 2001 sobre el enfoque global de la consolidación de la paz se señala que ésta abarca una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos (véase S/PRST/2001/5).

139. Como se indica en el informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502), prácticamente todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, participan hoy día en actividades de consolidación de la paz de alguna clase, dado que la consolidación de la paz abarca numerosos campos de actividad: político, militar, diplomático, el desarrollo, los derechos humanos, la protección del niño, el género, la asistencia humanitaria y muchas otras cuestiones.

140. En los países, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, que normalmente son los responsables de la cooperación para el desarrollo, actúan también como coordinadores de las actividades humanitarias cuando es necesario.

141. Los equipos en los países consultados en la revisión trienal amplia de la política expresaron opiniones diversas sobre la eficacia de las interacciones entre las operaciones de socorro, desarrollo, políticas y de paz de las Naciones Unidas, así como de los nexos entre el procedimiento de llamamientos unificados, la evaluación común para los países y el MANUD. También se manifestaron puntos de vista similares en relación con los vínculos entre las funciones de los coordinadores residentes, los coordinadores de actividades humanitarias y los representantes especiales del

Secretario General. Con el fin de contribuir a fortalecer y aclarar esas interrelaciones, el Secretario General publicó una nota de orientación sobre el tema en diciembre de 2000.

142. Tras intercambiar puntos de vista con las organizaciones del sistema y los Estados Miembros se llegó a la conclusión de que debía prestarse mayor atención a la coordinación y las consultas entre todos los interesados de esos ámbitos.

143. Desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo, es importante el hecho de que el sistema de coordinadores residentes trabaje en el país antes, durante y después de las crisis, lo cual le permite hacer una aportación significativa para lograr una continuidad esencial en este proceso.

144. Mediante la aplicación del método del marco estratégico en ámbitos concretos se han determinado principios y relaciones pertinentes. Así pues, cabría aplicar algunos elementos de ese método en muchos países, lo cual pondría de relieve la importancia de adoptar un enfoque amplio.

145. Fortaleciendo la capacidad de las Naciones Unidas en los países para aplicar ese enfoque amplio se logrará una mayor coherencia. Tanto la evaluación común para los países como el MANUD ofrecen una buena oportunidad para elaborar y aplicar estrategias preventivas y de consolidación de la paz después de los conflictos. El proceso de consolidación de la paz exige que los análisis, la planificación y la programación tanto a corto como a largo plazo sean coherentes. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas están bien situados en los países para contribuir a atender ese requisito, en particular por medio del sistema de coordinadores residentes, aunque puede ser necesario realizar ajustes en cuanto a los conocimientos disponibles en los países.

146. El GNUD reconoce que los conflictos representan el principal problema para el desarrollo sostenible y está tratando de asegurar que las cuestiones relacionadas con la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos se integren en las evaluaciones comunes para los países, los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y los planes de emergencia o recuperación. Esas cuestiones sólo pueden resolverse en estrecha colaboración con los gobiernos y la sociedad civil de los países de que se trate.

B. Derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo

147. En su resolución 53/192, la Asamblea General reconoció que los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, eran un elemento importante de los esfuerzos de cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas¹⁶.

148. En la Declaración del Milenio se presta especial atención a la promoción de la democracia, el fortalecimiento del imperio de la ley y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente, incluido el derecho al desarrollo. En la resolución se reitera la importancia de que se respete la Declaración Universal de Derechos Humanos y se promuevan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.

149. La gran mayoría de los equipos en los países informan de que los gobiernos de los países donde se ejecutan programas piden que aumente la asistencia para aplicar

los convenios internacionales y el apoyo a la creación de capacidad en el ámbito de los derechos humanos. Los Estados Miembros confirman esa tendencia.

150. Varios equipos en los países informan de que el sistema de coordinadores residentes participa en la ejecución de los mandatos de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, por medio de las consultas y la promoción, la divulgación y la educación, y la planificación de programas, pero los resultados difieren de un país a otro.

151. El sistema de las Naciones Unidas se ha comprometido a aplicar un enfoque más explícito y uniforme en el ámbito de los derechos humanos. La participación de algunas de sus organizaciones viene de antiguo y es significativa, mientras que otras todavía no han internalizado del todo las implicaciones de esta evolución.

152. Las directrices de la evaluación común para los países y el MANUD adoptadas por el GNUD en 1999 incluían la atención a las cuestiones de derechos humanos en la programación de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo. A partir de entonces, los organismos del sistema elaboraron un conjunto de directrices e información conexa sobre derechos humanos para que las utilizara el sistema de coordinadores residentes. El CCCPO aprobó el documento en marzo de 2000 en nombre del CAC. Las directrices tratan de los principios y mecanismos de derechos humanos, así como del modo de dirigirse y ayudar a los gobiernos y de integrar los derechos humanos en los programas de trabajo.

153. La evaluación común para los países y el MANUD constituyen un instrumento útil para movilizar la atención sobre esas cuestiones, puesto que está aumentando y evolucionando la demanda de cooperación técnica vinculada a los derechos humanos. Desde el punto de vista de un aspecto distinto de la asistencia técnica, cada vez se da más por sentado que los derechos humanos se integrarán en las cuestiones temáticas esenciales de la cooperación para el desarrollo, en particular en relación con la pobreza, el género y la gestión de los asuntos públicos. Por consiguiente, es preciso que aumente la capacidad de los equipos en los países para hacer frente a las cuestiones de derechos humanos.

C. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones

154. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son actualmente un elemento determinante del cambio mundial, de la diferencia en el acceso a los conocimientos y de la vanguardia de la competitividad. Las tecnologías de las comunicaciones están también relajando el control monopolístico sobre la información, fomentando la transparencia y la responsabilidad. La nueva economía basada en el saber y que funciona a través de redes está cambiando igualmente el contraste y la dinámica del desarrollo. Una sociedad virtual o inalámbrica es una sociedad más abierta.

155. El mercado mundial de la información creció un 12,2% anual entre 1985 y 1995 y sigue creciendo. Ese porcentaje es casi el triple de la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial. Sin embargo, un gran número de países en desarrollo se ha quedado atrás. Las comunicaciones electrónicas, tan corrientes en el Norte, son todavía escasas en el Sur. La brecha digital es real. Sea cual sea el elemento que tomemos como referencia (el número de teléfono, el de usuarios o proveedores de conexiones a la Internet o el de computadoras), los países en desarrollo

están a la zaga. Asimismo, se dan grandes disparidades entre estos países. Por ejemplo, en el África al sur del Sáhara sólo hay un teléfono por cada 5.300 personas. La polarización en las comunicaciones también se refleja en una gran diferencia entre el campo y la ciudad. En zonas de Asia y de África, la densidad de teléfonos en las zonas rurales es sólo una quinta parte de la que se da en las ciudades más grandes. Ni siquiera se ha alcanzado el objetivo de que, al final del siglo XX, cada habitante del mundo tenga fácil acceso a un teléfono.

156. A pesar del atraso y de las complicaciones, las nuevas tecnologías ofrecen una nueva esperanza y una oportunidad. La caída en picado del coste de las tecnologías de la información hace que requieran menor densidad de capital y sean más asequibles para las sociedades menos acomodadas. Otra barrera que pueden ayudar a superar es el alto coste del completo desarrollo de la infraestructura física, un importante impedimento para el progreso en muchas de las sociedades menos desarrolladas. La infraestructura es todavía crucial, pero se trata de una infraestructura del conocimiento, trabajadores del conocimiento y cultivadores del conocimiento que tienen la facultad de buscar y utilizar información y de acceder a ella.

157. La escasez crónica de escuelas, profesores, médicos y mercados en zonas remotas puede actualmente superarse gracias a las escuelas virtuales, la telemedicina y el comercio electrónico. La Internet ha facilitado a agricultores y trabajadores el acceso instantáneo a información muy importante, y puede abrir las puertas de la comercialización a las pequeñas y medianas empresas sin necesidad de una infraestructura costosa. Es un instrumento muy poderoso para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de los pobres, los débiles y los vulnerables. En la esfera tan importante de la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, la biotecnología y la nueva agricultura, estas nuevas tecnologías ofrecen enormes oportunidades porque están dirigidas más a cultivos concretos que a determinados tipos de suelos o volúmenes de producción. Se prestan así a ser utilizadas por agricultores pequeños y marginales, que son la mayor parte de los pobres en las zonas rurales. Las tecnologías de teleobservación ofrecen una precisión milimétrica con respecto a lo que hay en el suelo, lo que constituye una herramienta muy valiosa para los planificadores y administradores.

158. Aunque la mayoría de países adolecen de una crítica escasez de infraestructura básica de comunicaciones, varios países en desarrollo están aprovechando la oportunidad que les ofrece la tecnología de la información. Están utilizando el potencial de estas tecnologías, entre otras cosas, para potenciar las exportaciones, micropastillas y programas informáticos para situar industrias prioritarias específicas en el plano mundial y para mejorar los servicios administrativos. Un adelanto importantísimo se está dando en lo que respecta a la buena gestión de los asuntos públicos. La gestión pública asistida por la telemática es uno de los pilares del edificio de la tecnología de la información y un medio para avanzar hacia un sistema más abierto, receptivo, responsable y transparente. Incluye la utilización amplia y extensiva de las videoconferencias para la difusión, control y evaluación de las intervenciones de los funcionarios públicos. Se pueden también registrar electrónicamente los actos jurídicos y ofrecer servicios centralizados a los ciudadanos.

159. La comunidad internacional para el desarrollo puede respaldar los esfuerzos nacionales y establecer una diferencia fundamental. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están ayudando a los países ofreciéndoles asesoramiento político y asistencia técnica. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas,

incluidos organismos especializados, realizan actividades que utilizan la tecnología de la información como un instrumento de gestión para la divulgación de información y en su cooperación técnica. Las Naciones Unidas han puesto en marcha la red virtual de salud para los países en desarrollo y el Servicio de Tecnología de la Información de las Naciones Unidas. El Portal mundial del desarrollo del Banco Mundial es otro ejemplo. En el anterior informe del Secretario General sobre las actividades operacionales (véase E/2000/46/Add./1) se incluía una breve referencia a algunos aspectos de la tecnología de la información, especialmente en relación con las conexiones y con los sitios del sistema de las Naciones Unidas en la www.

160. En la declaración ministerial aprobada por el Consejo en 2000 se resume el estado actual de los conocimientos y las medidas que deben tomar los diversos asociados. Dicha declaración se respaldó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y constituye, por tanto, un mandato fundamental para el sistema de las Naciones Unidas. El Consejo solicitó el establecimiento de un grupo de tareas sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones para fomentar la utilización de estas tecnologías como un instrumento de vanguardia para el desarrollo. Como consecuencia de ese mandato, el Secretario General creó un Grupo Consultivo de alto nivel sobre tecnologías de la información y las comunicaciones y emprendió la celebración de consultas por todo el mundo; a partir de los resultados de éstas, el Consejo autorizó al Secretario General a constituir el grupo de tareas. Una iniciativa intergubernamental de gran importancia fuera del sistema de las Naciones Unidas es la creación, por el Grupo de los ocho países más industrializados, del grupo de tareas sobre oportunidades en el ámbito digital. La próxima Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información patrocinada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que se celebrará en 2003, estudiará el papel que desempeñan las comunicaciones, la inversión y la tecnología en la creación de la infraestructura de la sociedad de la información y en la eliminación de la brecha digital.

161. En declaración ministerial, entre otras cosas, se invita a las organizaciones, fondos y programas internacionales y a los organismos especializados de las Naciones Unidas a que faciliten la transferencia de tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular a los países en desarrollo, y a que apoyen los esfuerzos desplegados para fomentar la capacidad y producir contenido. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo puede contribuir a este proceso. El sistema de las Naciones Unidas no sólo puede ver ampliamente incrementados la eficacia y los efectos de sus actuaciones por el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sino que puede también desarrollar nuevas formas de reforzar la capacidad de los países en desarrollo con respecto a dichas tecnologías. El establecimiento de redes de conocimiento está apareciendo como una esfera fundamental del desarrollo y necesita un apoyo mucho más activo por parte del sistema de las Naciones Unidas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden integrarse y aplicarse de un modo innovador a todos los sectores de programas. Los organismos intentan ampliar su capacidad y sus sistemas, y están desarrollando programas para responder a las transformaciones que se están produciendo y para aprovecharlas, pero es necesario que en todo el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo se adopten nuevas medidas importantes e innovadoras.

162. La tarea es tanto sectorial como multisectorial e incluye tanto a los organismos especializados de las Naciones Unidas, entre ellos el Banco Mundial, como a los fondos y programas de las Naciones Unidas. Los coordinadores residentes han

informado de que por lo menos el 40% de los países en los que se están ejecutando programas han expresado su interés por solicitar la asistencia de las Naciones Unidas para hacer de las tecnologías de la información y las comunicaciones un instrumento para el desarrollo. La mitad de los países que han respondido han considerado la transferencia de tecnología y la ayuda para conseguir acceder a conocimientos del extranjero como una de las esferas en que la ayuda recibida ha tenido menos éxito. Dada la creciente importancia de la tecnología, sobre todo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, hay que prestar atención a ese aspecto.

D. El género en el desarrollo

163. La Asamblea General, en los párrafos 25, 46 y 47 de su resolución 53/192, destacó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las esferas de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas y alentó a que se tomaran medidas para aumentar en la Secretaría el equilibrio entre ambos sexos. En el período de tres años objeto del presente examen, el compromiso con respecto a esa cuestión ha sido cada vez mayor y se han conseguido algunos progresos.

Incorporar una perspectiva de género

164. En el diseño de los proyectos y los programas por países se ha tenido en cuenta de manera sistemática la perspectiva de género (para una evaluación más detallada del progreso en la ejecución del plan de mediano plazo de todo el sistema para el adelanto de la mujer, 1996-2000, véase E/CN.6/2000/3). De los más de 100 coordinadores residentes que respondieron al cuestionario de la revisión trienal amplia de políticas, el 66% dijo haber incorporado en una medida significativa una perspectiva de género en la formulación de programas y proyectos, y el 79% lo hacía en la evaluación común para los países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Las respuestas de los países donantes y receptores a las mismas preguntas van en el mismo sentido.

165. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el examen quinquenal de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrado en junio de 2000, dio mayor impulso a la cuestión de la incorporación de la perspectiva de género.

166. La ECP y el MANUD introducen sistemáticamente en las actividades operacionales de todos los organismos de las Naciones Unidas un punto de entrada para incorporar la perspectiva de género. El Subgrupo sobre Cuestiones de Género del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha participado activamente desde el principio en la preparación de las directrices y en los subsiguientes proyectos piloto de la ECP y del MANUD. Así pues, las directrices de ambos instrumentos incorporan de manera adecuada las cuestiones relacionadas con el género y los indicadores de la ECP incluyen parámetros desglosados por sexo.

167. El enfoque de grupos temáticos ha sido ampliamente utilizado en el ámbito de los países para abordar esta cuestión intersectorial. En 1998 intervinieron sobre el terreno 58 grupos temáticos y en 1999 su número ascendió a 68. Las esferas en las que actúan los grupos temáticos y los grupos de tareas sobre cuestiones de género son, entre otras, la promoción, el apoyo a los gobiernos anfitriones en la elaboración de sus legislaciones, el apoyo técnico en el fomento de la capacidad y las

intervenciones en el plano comunitario. Los informes de los coordinadores residentes muestran que se celebraron numerosos cursos prácticos para sensibilizar a los encargados de formular políticas y a los funcionarios gubernamentales, así como al personal de las Naciones Unidas, sobre las cuestiones relacionadas con el género. También se organizaron, por ejemplo, sesiones de formación para las secciones de estadística de los gobiernos receptores sobre el concepto de datos desglosados por sexo y su recopilación y análisis. Se realizaron igualmente esfuerzos para implicar a las organizaciones no gubernamentales locales en el proceso de elaboración de la legislación nacional y en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

168. Varios organismos hicieron hincapié en que los proyectos centrados en la comunidad, como los de microfinanciación y recursos reutilizables, van normalmente dirigidos a las mujeres como parte de los programas para el alivio de la pobreza. Los resultados del cuestionario confirman la atención especial prestada a las mujeres en el ámbito de los proyectos¹⁷. Un ejemplo es la iniciativa de las Naciones Unidas para la educación de las niñas, presentada por el Secretario General en abril de 2000. Dicha iniciativa tiene como objetivo llevar a cabo una campaña para mejorar la calidad y la disponibilidad de la educación de las niñas, por medio de una asociación de colaboración con distintas entidades de dentro y de fuera del sistema de las Naciones Unidas.

169. Además, las redes de centros de coordinación y los especialistas en materia de género permiten también a varios organismos de las Naciones Unidas aprovechar los conocimientos que sobre ese tema existen dentro del sistema. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) ha mantenido y ha tratado de ampliar su red de asesores regionales sobre cuestiones de género. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tienen su propia red de centros de coordinación en materia de género. Sin embargo, hay que evitar la duplicación y establecer una fuente de recursos y conocimientos sobre cuestiones de género para todo el sistema.

170. También se ha trabajado intensamente en la esfera de la formación y del fomento de la capacidad¹⁸. El UNICEF y la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito prepararon unas directrices internas para los oficiales de programas. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) colaboró en los cursos prácticos de formación en materia de género. El UNIFEM ha completado un documento de exposición de conceptos sobre la incorporación de la perspectiva de género en la ECP y el MANUD, que constituirá la base para diseñar un módulo de formación en la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas. Sin embargo, varios organismos consideran ese tema como el más problemático. En general, el personal de las Naciones Unidas necesita mayor formación para tener una perspectiva de género, a fin de recopilar datos realmente desglosados por sexo y realizar análisis que tengan en cuenta esta cuestión. La difusión de prácticas adecuadas¹⁹ está también relacionada con esta cuestión.

171. A pesar del progreso realizado y de los logros conseguidos, se reconoce que el sistema de las Naciones Unidas debería colaborar de manera más estrecha e innovadora para estudiar la perspectiva de género en las nuevas esferas que están apareciendo,

como las de género y VIH/SIDA; género, paz y seguridad; género y tecnologías de la información y las comunicaciones; y género y financiación para el desarrollo.

Incrementar el equilibrio entre ambos sexos

172. En el plano organizativo, se ha publicado una instrucción administrativa (ST/AI/1999/9) sobre las medidas especiales que deben adoptarse para contratar a mujeres, con el objetivo de lograr cuanto antes en la Secretaría un equilibrio entre ambos sexos. Ha aumentado la presencia de mujeres en el nivel D-1. El número de mujeres en este nivel se elevó de 77 (28,4%) al 31 de diciembre de 1999 a 88 (30%) al 30 de noviembre de 2000 (para más información, véase E/CN.6/2001/4). En el mismo sentido, el Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobó medidas especiales encaminadas a contratar a mujeres candidatas para los puestos de coordinadores residentes (adoptadas por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) en junio de 2000). Actualmente, 29²⁰ de los 140 coordinadores residentes son mujeres.

E. Dimensiones regionales

173. La Asamblea General, en su resolución 53/192, insistió en la creciente necesidad de incorporar las dimensiones regional y subregional a las actividades operacionales de las Naciones Unidas, alentando a los coordinadores residentes, y mediante la consulta con los gobiernos, a garantizar una mayor participación de las comisiones regionales de las Naciones Unidas en la ECP y el MANUD.

174. La investigación para la preparación de la revisión trienal amplia de políticas descubrió muestras de que actualmente se estaban incorporando a las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas más perspectivas regionales y subregionales que antes, incluso en los informes anuales de los coordinadores residentes. Por un lado, ello refleja el aspecto regional de cuestiones relativas a la mundialización; por otro, los procesos relacionados con los exámenes quinquenales de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas han prestado atención a las consecuencias regionales. Además, los temas planteados en el informe del Secretario General de 1998 sobre cooperación regional y la resolución 1998/46 del Consejo, relacionada con aquél, han hecho aumentar en cierto modo el interés y las actividades pertinentes.

175. Como consecuencia de la solicitud de la Asamblea, las directrices de la ECP y del MANUD aprobadas en 1999 incluían referencias a la participación de las comisiones regionales. En 2000 se llevaron a cabo sesiones de formación para que cada comisión regional se familiarizara con el MANUD y para fomentar posteriormente la participación de la región en dichos instrumentos. Se están comenzando a obtener resultados positivos en este campo.

176. En 1999 se aprobaron las directrices de la ECP sobre las dimensiones regionales del trabajo del sistema de las Naciones Unidas. El PNUD y las comisiones regionales firmaron también un acuerdo estratégico en 2000 para reforzar su cooperación política y operacional, en lo que se refiere a consultas, intercambios de información y esfuerzos conjuntos.

177. Una gran mayoría de los equipos en los países considera que las perspectivas regionales están incluidas en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Por el contrario, aproximadamente el 60% de los equipos en los países y

varios Estados Miembros declararon que las comisiones regionales de las Naciones Unidas participan poco en la preparación de la ECP y del MANUD. Muchos están de acuerdo en que los posibles obstáculos que impiden que se aborden de manera efectiva las dimensiones regionales en el desarrollo nacional son la insuficiencia de recursos económicos, la falta de participación de las entidades regionales y subregionales y los problemas relativos a la identificación nacional con las actividades regionales.

178. Algunos organismos, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el PMA presentan estructuras sobre el terreno, tanto en el plano regional como subregional, tradicionalmente fuertes para el suministro de servicios. El trabajo de algunos otros, como la Unión Postal Universal (UPU) y la UIT, es en gran medida regional y mundial. Otros centran su trabajo en fenómenos transfronterizos y sus consecuencias, como el tráfico de drogas, los flujos migratorios o la epidemia del VIH/SIDA; como, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito y el Programa conjunto y de copatrocinio de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA). El PMA ha tomado medidas para una mayor descentralización, reforzando así las oficinas regionales y subregionales.

179. Otro elemento de preocupación es fortalecer las relaciones con otras organizaciones regionales e interregionales (por ejemplo, la Organización de la Unidad Africana, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, la Organización de la Conferencia Islámica y la comunidad británica) y alentarlas a que presten mayor atención a temas determinados. El UNICEF y el PMA informan de su trabajo para lograrlo.

180. Las comisiones regionales también han estado trabajando activamente para lograr que otras entidades del sistema de las Naciones Unidas participen en la financiación conjunta o complementaria de determinadas actividades operacionales.

181. Entre las medidas sugeridas, pueden señalarse en concreto las siguientes:

a) Todos los coordinadores residentes designados deberían tener una preparación adecuada para tratar temas regionales, incluso formación sobre el papel de las comisiones regionales;

b) Deberían crearse y/o reforzarse en las comisiones regionales centros de coordinación sobre la ECP y el MANUD. Igualmente, los coordinadores residentes deberían tener centros de coordinación para las relaciones con las comisiones regionales;

c) Los coordinadores residentes deberían garantizar que en todas las ECP y los MANUD se toma suficientemente en cuenta la dimensión regional, incluida la participación de las comisiones regionales²¹;

d) Las comisiones regionales podrían llegar a ser puestos de avanzada del ONUSIDA, ampliando posteriormente a partir de ahí su alcance interinstitucional y multinacional;

e) Posibilidad de iniciar ECP y MANUD regionales y subregionales, coordinados con los programas regionales de los fondos de las Naciones Unidas, las comisiones regionales de los programas y los organismos;

f) Organizar un completo intercambio de experiencias y prácticas más adecuadas en materia de cooperación regional y subregional. Esto podría realizarse en las reuniones anuales de coordinación regional.

F. Cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo

182. La Asamblea General, en su resolución 53/192, y el Consejo Económico y Social, en su resolución 2000/6, instaron a las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a que intensificaran sus esfuerzos por incorporar a sus actividades operacionales la modalidad de la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo. Durante el período objeto del presente examen, según los recientes informes de la Dependencia Especial de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo del PNUD (para mayor información sobre la incorporación de la cooperación técnica entre los países en desarrollo, véanse los documentos TCDC/12/1, TCDC/12/2 y TCDC/12/3), las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas siguieron desempeñado un papel importante, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en la promoción y activación de la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo.

183. Todas las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas han establecido centros de coordinación de la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD). Muchos de ellos han formulado nuevos instrumentos de política para incorporar la CTPD de acuerdo con las directrices revisadas sobre ésta²² y los indicadores experimentales comunes de resultados²³. Algunas, como la FAO, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria o el Programa de Promoción del Comercio Sur-Sur del Centro de Comercio Internacional, han trabajado intensamente para desarrollar y apoyar programas de CTPD innovadores y particulares, a fin de garantizar la sostenibilidad y una mayor repercusión. La mayoría de las actividades fomentadas por las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones regionales, se llevaron a cabo en los planos subregional, regional e interregional. Parece que el conocimiento a través de redes y los centros de excelencia fueron los medios que prefirieron utilizar la mayor parte de las organizaciones para fomentar la capacidad, intercambiar las mejores prácticas y conocimientos especializados y llevar a cabo una investigación conjunta y un diálogo, con el fin de abordar cuestiones que, en el ámbito sectorial o en uno más amplio, preocupan a una gran cantidad de países en desarrollo, como son el comercio, los derechos de propiedad intelectual, los servicios postales o el VIH/SIDA.

184. El PNUD siguió siendo el que más respaldó la CTPD gracias a sus programas por países mundiales, interregionales y regionales. La mayoría de sus programas regionales fueron iniciativas de CTPD. El hecho de que más del 50% de los marcos de cooperación en los países tuviera que ver con la modalidad de CTPD muestra que ésta ha sido cada vez más utilizada en la programación del PNUD. Además, en el plan de actividades del Administrador para el 2000-2003 se consideró una prioridad la cooperación Sur-Sur.

IX. Observaciones finales

185. El mayor reto que tiene ante sí el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en la actual coyuntura es mejorar su capacidad de adaptarse y responder con agilidad

y flexibilidad a un entorno mundial que experimenta rápidos cambios. Las Naciones Unidas no pueden ser un agente de cambio sin cambiar ellas mismas. No pueden hacer frente a nuevos desafíos sin desafiarse ellas mismas. La arquitectura y la cultura del desarrollo en las Naciones Unidas han evolucionado de manera creciente a lo largo de 50 años en respuesta a situaciones específicas y como una prolongación de las opciones políticas de los gobiernos Miembros. Han demostrado ser muy consistentes y son un motivo importante de orgullo. Sin embargo, el cambio en la interpretación de la dinámica del desarrollo, los planes de acción intersectoriales mundiales, las metas para el milenio con plazos definidos y los mandatos cruzados necesitan un enfoque y unos métodos de trabajo más colectivos y coordinados que en el pasado, de manera que produzcan una mayor sinergia y tengan mayores efectos. El objetivo final es contribuir al desarrollo nacional por medio de la integración en los procesos de los países. Los cambios en el contexto mundial y las necesidades nacionales apelan a un enfoque más general e integrado.

186. Para desarrollar todo el potencial de las capacidades operacionales del sistema, es fundamental superar dos obstáculos, uno interno y otro externo. La identidad institucional fomenta la promoción y la atención centrada en un tema y contribuye, por tanto, al desarrollo multidimensional. Por otra parte, una vinculación excesiva a las identidades y la legitimidad institucionales puede dificultar la adopción de un enfoque integrado y global. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían multiplicar sus intentos por colaborar en una sinergia más amplia e integrar sus esfuerzos para promover una respuesta común a las necesidades nacionales de desarrollo con actividades y programas conjuntos. Las reformas emprendidas hasta ahora han hecho avanzar bastante en ese sentido, pero hay que ampliar y profundizar el proceso. Un marco de cooperación para el desarrollo más coherente y mejor integrado debería también permitir que el sistema ayudara de modo más sistemático a los países en desarrollo en su intento por responder a los desafíos de la mundialización e integrarse de manera beneficiosa en la economía mundial. Sin embargo, una limitación fundamental a este respecto es la creciente preferencia por una financiación del desarrollo a corto plazo y asignada a proyectos concretos que no sólo priva de una importante cantidad de recursos, sino que, además, pone en peligro la utilización eficaz de los fondos aportados en un enfoque más integrado. El futuro proceso de reformas debería dirigirse a abordar ambas cuestiones.

187. Para asegurar la eficacia, los recursos son necesarios pero no suficientes. Su utilización eficaz cobra importancia en una época de escasez. Ello requiere una preparación y unas facultades organizativas y una cultura cooperativa, conclusión apoyada por algunos de los estudios de evaluación de los efectos. La reforma del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas no significa sólo incrementar la coherencia interna y los efectos institucionales, sino más bien incluso llevar a cabo el programa sustantivo más amplio y proporcionar un apoyo y un servicio mejores a los Estados Miembros. Las reformas realizadas hasta el momento sientan las bases para un progreso futuro. Habría que avanzar de unas premisas comunes a un marco común de políticas, del paradigma de la programación a la participación, del proceso al contenido, de la coordinación a la coherencia, del intercambio de información al de facultades y de la ejecución nacional al fomento de la capacidad. En este momento puede avanzarse en la noción de programación conjunta para incluir grupos representativos del país. El propósito y la función tendrían que definir más directamente la forma y el proceso. El MANUD como instrumento proporciona el punto de partida para un progreso futuro.

188. El presente examen trienal constituye una oportunidad extraordinaria para iniciar el diálogo entre los gobiernos de los Estados Miembros sobre el conjunto de cuestiones que definirán el futuro de la cooperación para el desarrollo en las Naciones Unidas.

Notas

- ¹ Véase, por ejemplo, el párrafo 7 de la resolución 55/43 de la Asamblea General.
- ² Véase la declaración formulada por el Secretario General en la reunión ministerial de alto nivel del PNUD sobre el futuro de la asistencia para el desarrollo, Nueva York, 11 de septiembre de 2000.
- ³ El Consejo tiene ante sí en su período de sesiones sustantivo de 2001 un informe separado sobre este tema; véase también E/CN.3/2001/16.
- ⁴ El Secretario General designa al Administrador del PNUD para que administre y financie el sistema de coordinadores residentes. Es el Administrador el que hace la presentación final al Secretario General de una candidatura a coordinador residente.
- ⁵ En la actualidad hay 130 coordinadores residentes.
- ⁶ La evaluación de 180 grados se refiere a la evaluación de la actuación profesional de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas por parte de los miembros del equipo en el país y la evaluación de la actuación profesional de los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país por parte de los coordinadores residentes. Se trata de un método de evaluación recíproca entre iguales.
- ⁷ Éstos se suman a los sitios existentes de las Naciones Unidas y todas las organizaciones miembros del CAC en la Intranet y la Internet, así como al sitio del CCCPO en la Web, en el que se presentan directrices, informes y documentos de períodos de sesiones y otra información conexas; véase E/2000/46/Add.1, párrs. 60 y 61.
- ⁸ Como parte de la reforma del CAC en marcha, se crearon un nuevo comité de alto nivel sobre programas, que sustituyó al CCCPO, y un comité de alto nivel sobre gestión.
- ⁹ El CCCPO ha aprobado algunas directrices, como las directrices sobre el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes (1999), una nota de orientación para el sistema de coordinadores residentes con respecto al seguimiento sobre el terreno de las conferencias mundiales (1998), las directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999) y las directrices para la evaluación común por países (1998).
- ¹⁰ Filipinas, Ghana, Jordania, Kazajstán, República Democrática Popular Lao, Mozambique y Nepal.
- ¹¹ Madagascar y Rumania.
- ¹² Otras esferas en las que podría ser viable la armonización son las modalidades contractuales, los procedimientos de contratación, los seguros y los métodos de evaluación de la actuación profesional.
- ¹³ Bangladesh, Brasil, Camboya, Jordania, Kazajstán, Myanmar, Nepal, Uzbekistán y Zimbabwe. El número de organismos que participan en las actividades de armonización varía de un país a otro. Por ejemplo, en Zimbabwe, participaron en las actividades de armonización todos los organismos de las Naciones Unidas. En Myanmar, participaron el PNUD, el FNUAP, el PMA, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- ¹⁴ La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) tiene aproximadamente 3.000 funcionarios nacionales de proyectos. El PNUD estima que el número de ellos puede llegar a los 30.000. La OMS no cuenta con un acuerdo sobre personal nacional de proyectos propiamente dicho, aunque puede contratar personal nacional mediante acuerdos que corresponden en un sentido amplio a la definición convenida.

- ¹⁵ Véase Naciones Unidas, *Capacity-Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons* (Nueva York, 1999).
- ¹⁶ Tomó nota, en ese contexto, de las actividades de los fondos y programas de las Naciones Unidas encaminadas a proporcionar asistencia técnica a los países receptores, en respuesta a sus propias necesidades y prioridades económicas y sociales, entre ellas la erradicación de la pobreza, y la promoción de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, a fin de lograr un crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible, de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y las conferencias de las Naciones Unidas celebradas recientemente, y subrayó la necesidad de que esas actividades se realizaran a solicitud de los gobiernos receptores interesados, de estricta conformidad con los mandatos respectivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas, que a su vez debían recibir mayores contribuciones de los países donantes.
- ¹⁷ Aproximadamente el 99% de los coordinadores residentes, el 91% de los países receptores y todos los donantes que respondieron, coinciden en que las Naciones Unidas han realizado actividades dirigidas a las mujeres y las niñas que viven en la pobreza.
- ¹⁸ Women Watch tiene una sección específica que proporciona información sobre materiales de formación disponibles y enlaces con ellos (www.col.org/GenderResources).
- ¹⁹ Entre los recursos existentes están el “good practice compendium” (www.unifem.org/goodpractices), que es resultado de un trabajo interinstitucional, y Women Watch (www.un.org/womenwatch), mantenido por la División para el Adelanto de la Mujer y patrocinado por varios otros organismos.
- ²⁰ Esta cifra incluye 26 mujeres coordinadores residentes titulares y tres designadas. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el FNUAP tienen también sus propios sitios en la Web sobre buenas prácticas.
- ²¹ El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, tras consultar con las comisiones regionales, está tomando medidas para progresar en este ámbito, alentando a todos los coordinadores residentes a que hagan participar a las comisiones regionales desde el principio en la ECP y el MANUD.
- ²² El Consejo Económico y Social, en su decisión 1998/284, tomó en consideración la nota remitida por el Secretario General por la que le transmitía las directrices revisadas para el examen de las políticas y los procedimientos relativos a la cooperación técnica entre los países en desarrollo.
- ²³ Los indicadores experimentales comunes de resultados figuran en el anexo del documento TCDC/12/3.
-