



## **Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/52/457/Add.1  
11 de noviembre de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Quincuagésimo segundo período de sesiones  
Temas 99 a) y 118 del programa  
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO:  
ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO  
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN

Fortalecimiento de la representación sobre el terreno  
de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General las observaciones del Comité Administrativo de Coordinación relativas al informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas" (A/52/457).

## I. OBSERVACIONES GENERALES

1. En el presente informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se trata un tema de considerable y creciente interés en el sistema de las Naciones Unidas, que ya fue objeto del examen de la DCI y del comentario del CAC hace algunos años (véanse los documentos A/49/133 y Add.1 y E/1994/49 y Add.1). El informe trata además de temas y preocupaciones análogos a los abordados por la Asamblea General en sus resoluciones sobre actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, la más reciente de las cuales es la resolución 50/120, de 20 de diciembre de 1995. El estudio es una contribución a los constantes esfuerzos por lograr una presencia sobre el terreno más unificada y eficaz de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

2. El informe de la DCI proporciona un compendio de material de apoyo sobre la representación sobre el terreno en relación con los mandatos y prácticas de las entidades que se dedican a actividades operacionales para el desarrollo. Menciona brevemente la asistencia humanitaria, pero se abstiene de tratar la representación en situaciones políticas, de mantenimiento de la paz y de emergencia, y las actividades e instituciones regionales y subregionales. El período durante el cual se desarrollaron las investigaciones y la redacción del informe coincidió con la preparación de una serie de medidas y propuestas del Secretario General relativas a la reforma de las Naciones Unidas, en las que la cooperación para el desarrollo ocupó un lugar destacado.

3. En una posdata al resumen del informe, los Inspectores observaron que el proyecto de informe se había enviado al Secretario General y a los Jefes Ejecutivos de las organizaciones que participaban en la DCI cinco días antes de que el Secretario General dirigiera su carta de fecha 17 de marzo de 1997 al Presidente de la Asamblea General (A/51/829), en la que señalaba a la atención de los Estados Miembros sus medidas inmediatas de gestión y de organización relativas a la reforma de las Naciones Unidas, incluidas directrices para garantizar una mayor integración de las actividades de las Naciones Unidas en el plano nacional. Posteriormente, en julio, el Secretario General presentó a la Asamblea General un informe más detallado (A/51/950) acerca de un programa de medidas que había comenzado a adoptar o que proponía a los Estados Miembros. Por consiguiente, la pertinencia del informe de la DCI debe verse desde la perspectiva de una situación en rápida evolución.

4. Las medidas indicadas en los dos informes del Secretario General antes mencionados corresponden a la función de éste en lo relacionado con la Secretaría y los fondos y programas de las Naciones Unidas. A petición del Secretario General, se ha establecido el Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presidido por el Administrador del PNUD e integrado por el PNUD, el UNICEF y el FNUAP, con la participación del PMA y otras organizaciones en los asuntos que correspondan a sus intereses y mandatos. También se ha establecido un Grupo de Apoyo dirigido por la Oficina del PNUD para el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los esfuerzos iniciales del Grupo para el Desarrollo relativos a la elaboración de directrices normativas más firmes se han concentrado en las responsabilidades de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y en las mejoras en la programación de recursos. Asimismo, el CAC y sus mecanismos subsidiarios, en especial el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO),

están dedicando especial atención al fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo, incluida la elaboración de directrices del CCCPO e interpretaciones comunes en lo que respecta al sistema de coordinadores residentes y los procesos de programación conexos, y la posible aplicación a nivel de todo el sistema de los acuerdos alcanzados en el Grupo para el Desarrollo.

## II. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

### Recomendación 1

Los Inspectores recomiendan que:

i) Las organizaciones se abstengan de crear nuevas representaciones y utilicen las representaciones comunes existentes, en particular por medio del coordinador residente;

ii) Las organizaciones armonicen en la medida de lo posible sus representaciones geográficas respectivas a escala regional y subregional;

iii) Las organizaciones y los gobiernos traten de concordar sus posiciones y a continuación alcancen un acuerdo básico con los gobiernos que abarque todas las formas de presencia de las Naciones Unidas.

5. Los miembros del CAC apoyan enérgicamente el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes, y confirman su compromiso en lo que a una estrecha colaboración se refiere. Tanto el Grupo para el Desarrollo como el CCCPO deberán tener en cuenta las recomendaciones que anteceden en el desarrollo de su labor. Al mismo tiempo, muchos miembros del CAC formulan una advertencia con respecto a la idea de que la representación puede limitarse o consolidarse fácilmente. Opinan que los mandatos de los diversos órganos rectores intergubernamentales, las relaciones oficiales con los gobiernos anfitriones y las instituciones locales, las responsabilidades relativas a cuestiones diferentes de la realización de actividades operacionales, las necesidades concretas en materia de pericia y promoción y la eficacia en función de los costos en la ejecución de programas y servicios aprobados son factores clave de la presencia sobre el terreno de los organismos y entidades de las Naciones Unidas. Éstos son de fundamental importancia para determinar el tipo de representación necesaria a nivel nacional, subregional y regional. Si bien la armonización y la consolidación con miras a alcanzar una mayor eficacia son principios importantes, los miembros subrayan que el logro de esos objetivos debe basarse en necesidades y responsabilidades determinadas.

6. En cuanto a los incrementos del número de oficinas exteriores, de los funcionarios de esas oficinas y de los costos conexos durante el último decenio, que corresponden tanto a representación como a servicios, los miembros del CAC convienen en que los propios Inspectores de la DCI han individualizado razones importantes para este aumento, que se relacionan con el surgimiento de nuevos países receptores, especialmente en Europa central y oriental; la ampliación de las operaciones humanitarias, en particular en África, y el proceso de descentralización dentro del sistema de las Naciones Unidas de acuerdo con el mandato de los órganos rectores y la recomendación contenida en un informe anterior de la DCI. Si bien los datos proporcionados por los Inspectores en

varios cuadros han sido puestos en tela de juicio por algunos miembros del CAC, se considera digno de destacar (cuadro 3) que el número de funcionarios de las oficinas exteriores de las Naciones Unidas y de los organismos especializados grandes y pequeños haya permanecido relativamente constante durante el último decenio. El aumento del número de estos funcionarios se ha producido principalmente en los fondos y programas de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD, FNUAP, UNICEF) y en los programas con responsabilidades importantes de asistencia humanitaria (ACNUR, OOPS, PMA).

7. En opinión de algunas organizaciones y organismos que carecen de representación sobre el terreno y en cuya representación se designa al coordinador residente (o al representante residente del PNUD) para que actúe en cuestiones relacionadas con la cooperación técnica que prestan, sigue planteándose una dificultad especial. El "representante" se ve enfrentado a la ímproba tarea de mantenerse bien informado de las capacidades y responsabilidades pertinentes de esas entidades y proporcionar un enlace eficaz con los gobiernos. Por consiguiente, las entidades que carecen de representación propia sobre el terreno se ven en inferioridad de condiciones. Entienden que es necesario encontrar medios más eficaces para que el "representante" pueda cumplir mejor esas obligaciones. Del mismo modo, la función de las comisiones regionales de las Naciones Unidas debe integrarse más cabalmente en la totalidad de las actividades de la Organización.

#### Recomendación 2

Los Inspectores recomiendan que las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas confluyan en un funcionario único de la Organización, el coordinador residente, que represente a todo el sistema de las Naciones Unidas, que hable en su nombre con toda la autoridad y que sea plenamente responsable ante la Organización. Este funcionario deberá tener:

i) Las aptitudes profesionales y la experiencia idóneas. En la sección G del capítulo IV (párrs. 55 a 65) se recomiendan medidas que abarcan los criterios relacionados con los coordinadores residentes, en particular la selección y el nombramiento;

ii) El apoyo técnico y especializado apropiado y oportuno de todas las organizaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, en particular de las comisiones económicas regionales y otras entidades regionales o subregionales, así como de la Sede.

8. El Secretario General ha prestado particular atención al contenido de esta recomendación en sus dos informes recientes sobre la reforma de las Naciones Unidas. En ellos ha subrayado que es necesario seguir fortaleciendo y resaltando la posición del coordinador residente como su representante designado en materia de cooperación para el desarrollo y jefe del equipo de las Naciones Unidas en el país. El PNUD debe seguir siendo el administrador y la fuente de financiación del sistema de coordinadores residentes, que debe fortalecerse mediante la selección de coordinadores residentes de todas las organizaciones interesadas. El Comité Ejecutivo del Grupo para el Desarrollo tiene una serie de responsabilidades de consulta y orientación en materia de políticas en relación con algunos aspectos de ese sistema. Entre esas responsabilidades cabe mencionar las siguientes: a) actuar en calidad de instrumento de desarrollo y

gestión de políticas con el fin de contribuir a la adopción de decisiones sobre cuestiones políticas, administrativas y operacionales por parte de cada entidad asociada de las Naciones Unidas, ponerlas en práctica y fortalecer los procesos de adopción de decisiones en la Organización en general; y b) fomentar una presencia más unificada de las Naciones Unidas a nivel de los países, entre otras cosas, sirviendo de foro para que se impartan directrices conjuntas a los coordinadores residentes y a los representantes sobre el terreno a los efectos de lograr que su labor sea objeto de un apoyo sustantivo más integrado y sistemático por parte de las sedes.

9. Como parte de sus responsabilidades, el CCCPO promueve la coherencia y la armonización de las políticas y los procedimientos dentro del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo a actividades operacionales, incluidos el papel y el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes y las modalidades conexas de planificación, programación, supervisión y evaluación. El CCCPO se ocupa de los aspectos del sistema de coordinadores residentes que corresponden al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Está haciendo mayor hincapié en esto, en particular en relación con las reformas de las Naciones Unidas que tienen repercusiones en todo el sistema; para facilitar este aspecto de su labor, el CCCPO ha concertado arreglos entre períodos de sesiones a fin de proceder al tratamiento de los asuntos a medida que se plantean. Entre las cuestiones que se señalan a la atención del CCCPO figuran: a) la orientación dada por el CAC al sistema de coordinadores residentes, que refleja la orientación en materia de políticas de la Asamblea General y otras entidades intergubernamentales; b) la participación a nivel de todo el sistema en el fortalecimiento de las funciones y la actuación de los coordinadores residentes; c) la promoción del apoyo a nivel de todo el sistema facilitando más plenamente a los coordinadores residentes capacidad normativa, analítica y de investigación; y d) la participación en la preparación y el seguimiento de la revisión trienal amplia de la política de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas que lleva a cabo la Asamblea.

### Recomendación 3

i) Los Inspectores recomiendan que los Jefes Ejecutivos de los organismos y de las organizaciones empiecen un proceso que consiste en designar "Directores" o "Asesores técnicos superiores" a todos los "Representantes" que no sean el coordinador residente, que seguirían promoviendo y defendiendo las actividades relacionadas con los mandatos de las organizaciones respectivas, pero que al mismo tiempo serían parte de un equipo bajo la dirección del coordinador residente para el beneficio del país receptor;

ii) Los Inspectores recomiendan además que las organizaciones que financian insistan en su función básica de organizaciones de financiación y de gestión que dependen de las organizaciones técnicas y especializadas como asociados en los ciclos de los programas y de los proyectos;

iii) Los Inspectores recomiendan que las reuniones interinstitucionales y los grupos creados por éstas estén mejor estructurados, con unos mandatos, una división del trabajo y unos objetivos claros, lo cual fortalecerá el trabajo en equipo y fomentará una sensación de dominio, situación en que los representantes que no sean los coordinadores residentes presidirán, de acuerdo con su especialización y conocimientos técnicos, algunas de las reuniones de grupos;

iv) Los Inspectores recomiendan que las organizaciones de las Naciones Unidas lleguen a un acuerdo acerca de unas directrices sobre la información mínima e indispensable que deben intercambiar de forma obligatoria.

10. En relación con el párrafo i) de la recomendación 3, los miembros del CAC toman nota de que la representación sobre el terreno suele confiarse a un funcionario de categoría superior, en nombre del jefe del organismo de que se trate. Los representantes son responsables de la colaboración con los gobiernos de los países receptores y con las organizaciones nacionales bilaterales y otras organizaciones internacionales, y se desempeñan como coordinadores de los contactos con estas instituciones y con entidades de la sociedad civil. Sin embargo, más importante que la nomenclatura resulta el enfoque de equipo de las operaciones sobre el terreno, bajo la dirección del coordinador residente, que ha puesto de relieve el Secretario General en su conjunto de reformas. En consonancia con dicho enfoque, se pide al Comité Ejecutivo del Grupo para el Desarrollo que establezca arreglos de contraparte sobre el terreno.

11. En cuanto al párrafo ii) de la recomendación 3, los miembros del CAC toman nota de las inquietudes de los Inspectores. Las organizaciones de financiación del sistema de las Naciones Unidas han venido asumiendo cada vez más responsabilidades sustantivas, autorizadas por sus órganos rectores. Muchos miembros del CAC, en particular los que dependen de esa financiación, consideran que esto constituye una intrusión en las divisiones del trabajo anteriormente previstas. Dichos organismos instan a que se establezca una asociación más sólida durante todas las fases de los ciclos de los programas y los proyectos, incluso en su planificación, determinación, ejecución, evaluación y seguimiento. Esta cuestión es objeto de un debate constante en diversos foros.

12. Respecto del párrafo iii) de la recomendación 3, el Secretario General ha destacado en sus informes sobre la reforma la importancia de fortalecer el trabajo en equipo sobre el terreno, incluso mediante grupos temáticos. Además, ha exhortado a que se mejore la programación conjunta de los recursos de las Naciones Unidas a nivel de país, a cuyo efecto se están creando mecanismos.

13. En lo tocante al párrafo iv) de la recomendación 3, los miembros del CAC esperan prestar más atención a los indispensables intercambios de información en el contexto de las reformas en curso y las actuales limitaciones presupuestarias. Los mecanismos de seguimiento de las conferencias mundiales celebradas recientemente ofrecen un marco para la acción en este sentido.

#### Recomendación 4

Los Inspectores recomiendan que sigan fortaleciéndose los grupos temáticos con un organismo principal en el contexto de una buena definición y planificación de la división del trabajo, las responsabilidades respectivas y la complementariedad. Tanto las entidades sobre el terreno como la sedes deben participar en este proceso de forma sostenida. La función y la participación del país receptor durante todas las etapas del proceso tienen importancia fundamental.

14. Los miembros del CAC toman nota de que en la resolución 50/227 de la Asamblea General, al igual que en los exámenes subsiguientes celebrados en el CAC y en su mecanismo subsidiario, se ha puesto de relieve el papel de los

grupos temáticos. También será importante prestar mayor atención a lograr que las comisiones regionales y los organismos que no están representados sobre el terreno participen en las actividades de los grupos temáticos. El Secretario General ha declarado que debería tratar de ampliarse el funcionamiento de los grupos temáticos dentro del sistema de coordinadores residentes, no sólo respecto del intercambio de información sino también como mecanismos encargados de examinar los programas y proyectos antes de la adopción de decisiones sobre su financiación.

#### Recomendación 5

Todas las organizaciones de las Naciones Unidas representadas sobre el terreno deben acelerar e intensificar sus esfuerzos por establecer y/o mejorar los locales comunes y los servicios comunes, teniendo en cuenta los elementos que se examinan y que se recomiendan en los párrafos 64 a 67. Los gobiernos receptores también deben desempeñar una función más activa en la puesta en práctica de estos arreglos.

15. La cuestión de los locales y servicios comunes ha venido recibiendo atención en los diversos foros interinstitucionales, donde se han tenido en cuenta, por ejemplo, las posibilidades de mejorar los enlaces electrónicos, la preferencia de los gobiernos en cuanto a las relaciones con ministerios sectoriales y las necesidades especiales de algunas entidades durante situaciones de crisis. En sus informes recientes sobre la reforma, el Secretario General ha hecho especial hincapié en la promoción de arreglos comunes. En su informe de julio declaró que los locales comunes de las Naciones Unidas a nivel de país se denominarían en lo sucesivo "Casa de las Naciones Unidas". La oficina de Sudáfrica será la primera de este tipo. El Grupo para el Desarrollo está revisando los datos y las cuestiones concernientes a este asunto y ha puesto en marcha un plan de ejecución acelerado teniendo en cuenta los factores de costos.

#### Recomendación 6

Junto con el proceso que conduzca al nombramiento de un representante único del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno (recomendación 2 supra), los Inspectores recomiendan que el Secretario General, en consulta con el CAC, designe a un solo alto funcionario de la Secretaría de las Naciones Unidas encargado del sistema de coordinadores residentes. Recomiendan además que:

i) El jefe del departamento recién fusionado encargado de asuntos económicos y sociales en la Secretaría de las Naciones Unidas y cuya categoría podría aumentar hasta la de Vicesecretario General, deberá asumir esta misión en nombre del Secretario General. Este funcionario deberá tener un mandato claro y los recursos precisos, tanto humanos como financieros;

ii) El funcionario deberá contar con el apoyo de una dependencia creada con este fin, sin gastos adicionales, integrada por los funcionarios de la Secretaría que se encargan actualmente de las actividades operacionales, además de los de la Oficina de Servicios de Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas vinculados al Administrador del PNUD. La dependencia también debería contar con los servicios de otros funcionarios adscritos de diversas organizaciones, lo

cual propiciará el trabajo en equipo y creará una sensación de dominio en la Sede, que se transmitiría a las oficinas exteriores;

iii) Otras organizaciones de las Naciones Unidas deberían, por conducto de sus representantes/enlaces en la Secretaría, poder participar en el proceso de adopción de decisiones de una forma parecida al funcionamiento de las juntas;

iv) Con el tiempo los coordinadores residentes podrán estar financiados conjuntamente por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

16. Como se señala supra en relación con la recomendación 2, ya el Secretario General ha decidido que el PNUD siga desempeñando la función de administrar y financiar el sistema de coordinadores residentes con el apoyo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Oficina de Servicios de Apoyo al sistema de las Naciones Unidas, del PNUD. Se está ampliando la plantilla de esa Oficina mediante la asignación de varios funcionarios de categoría superior seleccionados entre los miembros del Grupo para el Desarrollo. El CCCPO también ha establecido vínculos con el Grupo para el Desarrollo. Además, el Administrador del PNUD ha indicado al Presidente del CCCPO que la Oficina de Servicios de Apoyo al sistema de las Naciones Unidas vería con agrado la adscripción a su equipo de personal de un organismo especializado o de personal financiado conjuntamente por varios organismos especializados. El CCCPO está considerando esta posibilidad. A nivel de país se han emprendido algunas iniciativas de financiación conjunta de dependencias de apoyo a las actividades del sistema.

#### Recomendación 7

Para lograr unas operaciones más eficientes y una coordinación más eficaz, los Inspectores recomiendan que los países receptores consideren lo siguiente:

i) La creación de un "comité" o grupo interministerial integrado por representantes de los ministerios y departamentos sectoriales. (El presidente de este comité sería la contraparte del coordinador residente). Esta clase de mecanismo ya existe en algunos países y ha demostrado su eficacia;

ii) Las comunicaciones de los ministerios y departamentos sectoriales dirigidas a las respectivas organizaciones de las Naciones Unidas han de ser aprobadas por el ministerio encargado de la coordinación, por ejemplo, el de Planificación, Relaciones Exteriores o Finanzas o transmitidas a ese ministerio;

iii) La creación de estos mecanismos y/o la mejora de sus capacidades debería ser parte del apoyo del sistema de las Naciones Unidas al país receptor.

17. Los miembros del CAC toman nota de esta recomendación, que está dirigida a los gobiernos de los países receptores.

#### Recomendación 8

Los Inspectores recomiendan que las partes interesadas traten de institucionalizar en mayor medida la coordinación de las actividades sobre el terreno, tanto con los donantes bilaterales como los donantes multilaterales no relacionados con las Naciones Unidas, en particular entre el sistema de las

Naciones Unidas y la comunidad multilateral y bilateral. Los países desarrollados y a los países en desarrollo deben estar asociados en el desarrollo y compartir las responsabilidades, incluida, por parte de los donantes, la aportación de unas contribuciones financieras continuas y previsibles.

18. Los miembros del CAC apoyan esta recomendación y toman nota de los esfuerzos encaminados a fortalecer dichas relaciones por conducto de las diferentes organismos y del sistema de coordinadores residentes. También el PNUD, por ejemplo, pone de relieve esta cuestión en sus actividades de creación de capacidad para la coordinación y gestión de la ayuda.

#### Recomendación 9

Los Inspectores recomiendan que los Estados Miembros en los distintos órganos legislativos examinen minuciosamente y concuerden las decisiones. Recomendamos además que los órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas inicien una supervisión más enérgica del proceso de adopción de decisiones, correspondiendo al Consejo Económico y Social la responsabilidad primordial por la coordinación y la armonización.

19. Los miembros del CAC toman nota de esta recomendación, que está dirigida a los gobiernos y los organismos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas.

-----