



## Asamblea General

Distr. general  
20 de octubre de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo quinto período de sesiones

Temas 25, 115 y 135 del programa

### Actividades operacionales para el desarrollo: actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

### Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

### Dependencia Común de Inspección

## Función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General, para que las examine, sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “La función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes” (JIU/REP/2009/9).



### *Resumen*

En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “La función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes se examinan los obstáculos que impiden el logro de la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas y se propone, con arreglo a un “modelo flexible”, una serie de criterios que pueden adaptarse a una diversidad de situaciones en las que las Naciones Unidas realizan su labor.

En el presente informe se exponen las opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas respecto de las recomendaciones y los criterios formulados en el informe de la Dependencia Común de Inspección. Esas opiniones se basan en los aportes hechos por las organizaciones que integran la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, las cuales acogieron con beneplácito el carácter exhaustivo del informe e hicieron notar que contenía observaciones valiosas sobre la coherencia y la integración, dos objetivos normativos conexos que se han tratado de alcanzar de forma independiente, pero simultánea.

Si bien, en general, las organizaciones aceptaron la esencia de los criterios formulados, sus observaciones indicaron la necesidad de que se aclararan más los mecanismos propuestos para aplicar cada uno de esos criterios.

## I. Introducción

1. En el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “La función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes se examinan los obstáculos que impiden el logro de la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas y se propone, con arreglo a un “modelo flexible”, una serie de criterios que pueden adaptarse a una diversidad de situaciones en las que las Naciones Unidas realizan su labor.

## II. Observaciones generales

2. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación consideraron que el informe era interesante; acogieron con beneplácito su carácter exhaustivo; e hicieron notar que contenía observaciones valiosas sobre la coherencia y la integración, dos objetivos normativos conexos que se han tratado de alcanzar de forma independiente, pero simultánea.

3. Los organismos especializados hicieron notar que, por lo general, la “coherencia” se refería al aumento de la armonización y la congruencia entre los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en cada país, por medio de los equipos de las Naciones Unidas en los países, pero que la “integración”, por lo general, se aplicaba en el caso de los países donde se encontraba desplegada una misión política o de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas junto con un equipo de las Naciones Unidas en el país, y se refería a la colaboración estratégica entre ellos. Además, hicieron notar que, para unificar mejor esos esfuerzos, la Dependencia Común de Inspección proponía redefinir la coherencia como “el proceso estratégico global orientado a conseguir que las operaciones del sistema de las Naciones Unidas alcancen los objetivos previamente establecidos” y la integración como “la modalidad operacional con la que se da carácter funcional a esa coherencia” (véase párr. 19). Muchos de los criterios expuestos en el informe se basan en esa redefinición. Los organismos indicaron que ese enfoque, aunque era válido, podría complicar más esas dos aspiraciones.

4. Los organismos también hicieron notar que el informe contenía propuestas dirigidas a separar las funciones del coordinador residente (o del representante especial de las Naciones Unidas) de las funciones del representante residente, y dijeron que, en su opinión, era probable que ello privara al coordinador residente de una serie de funciones sustantivas, y que la falta de una plataforma institucional clara debilitaría su capacidad para intercambiar con los gobiernos. Además, indicaron que la aplicación de esas propuestas podría aislar al coordinador residente y reducir su capacidad de coordinación y su influencia en el equipo de las Naciones Unidas en el país, lo que socavaría la capacidad del equipo para ejecutar un programa de desarrollo estratégico, coordinado y coherente.

5. En términos más generales, los organismos no objetaron ningún criterio en particular, pero, en la mayoría de los casos, consideraron que los mecanismos propuestos para aplicar cada criterio deberían detallarse y examinarse de forma más exhaustiva, y opinaron que muchos de esos mecanismos requerían un nivel de integración del sistema de desarrollo que no era práctico. Además, en el texto del informe a menudo se señalaba la responsabilidad que incumbía a los Estados Miembros con respecto al aumento del nivel de integración y coherencia, pero las

medidas necesarias para llevar adelante ese proceso se dirigían a las secretarías de las diferentes entidades, no a los Estados Miembros en sí.

6. Por último, los organismos hicieron notar que, al centrar su atención en el establecimiento de un marco de referencia para lograr la coherencia y la integración en el sistema de las Naciones Unidas, el informe final difería, en alcance y orientación, del plan original, que consistía en estudiar la función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes. Los organismos coincidieron en que era necesario examinar la coherencia y la integración del sistema de las Naciones Unidas, pero indicaron que quizás sus respuestas habrían sido diferentes si las preguntas se hubieran formulado en el contexto de la coherencia y la integración de las organizaciones del sistema, y no en el contexto de la función de los representantes especiales del Secretario General y de los coordinadores residentes.

### **III. Observaciones concretas sobre las recomendaciones**

#### **Criterio 1: el proceso de coherencia e integración está guiado efectivamente por los Estados Miembros**

7. Los organismos coincidieron en que en última instancia la coherencia debía dimanar de los Estados Miembros, como se hacía notar en el informe, y acogieron con beneplácito el llamamiento a favor de que se establecieran mandatos claros y alcanzables. También coincidieron en que era necesario seguir adoptando medidas para reforzar la planificación estratégica y operacional, así como el intercambio de información con los Estados Miembros. Hicieron notar el llamamiento formulado por la Dependencia Común de Inspección a favor de la operacionalización de la función de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) con respecto a todos los organismos de las Naciones Unidas, e indicaron que, con arreglo al estado actual de las estructuras de gobernanza, la Comisión Consultiva no supervisaba a los organismos especializados, pues los Estados Miembros determinaban las estructuras de gobernanza de esos organismos. En consecuencia, se preguntaban si era práctico tratar de aplicar ese aspecto de ese criterio.

#### **Criterio 2: los mandatos del Consejo de Seguridad son específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada y están dotados de recursos suficientes para llevarlos a cabo**

8. Si bien los organismos hicieron notar que este criterio estaba dirigido al Consejo de Seguridad, señalaron que los mecanismos propuestos requerían fortalecer la capacidad de la Secretaría para recopilar y analizar información, y promover la participación de los equipos de las Naciones Unidas en los países en las misiones de evaluación. Además, indicaron que muchas de esas medidas se aplicaban en la actualidad, pero acogieron con beneplácito su fortalecimiento y su perfeccionamiento constante, sobre todo por medio del proceso de planificación integrada de las misiones y del establecimiento de fuerzas de tareas integradas que estuvieran presididas por los departamentos rectores.

**Criterio 3: existe un marco institucional vinculante para el sistema de las Naciones Unidas que define la doctrina operacional, la división del trabajo, las normas de intervención, las directrices y los procedimientos acordados por la Junta de los jefes ejecutivos y aprobados por los órganos legislativos competentes**

9. Los organismos hicieron notar que, en la práctica, el “marco institucional vinculante” que se pedía en el criterio 3 podría ser difícil de lograr, y cuestionaron la capacidad de la Junta de los jefes ejecutivos para llegar a un acuerdo al respecto. Asimismo, señalaron que, en aras de una buena división del trabajo, quizás fuera mejor utilizar mecanismos como el Grupo Interinstitucional sobre comercio y capacidad productiva, en el que los organismos interesados acordaban voluntariamente definir sus funciones y responsabilidades en el contexto de un marco de cooperación convenido.

**Criterio 4: establecimiento de mecanismos de coordinación y realización de esfuerzos concertados efectivos entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos**

10. En sus observaciones sobre el criterio 4, los organismos hicieron notar que desde la conclusión del informe de la Dependencia Común de Inspección, el Secretario General había publicado boletines sobre la organización del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ST/SGB/2010/1), el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (ST/SGB/2010/2), y el Departamento de Asuntos Políticos (ST/SGB/2009/13) en los que había aclarado las funciones y los mecanismos de coordinación de esos departamentos tomando en consideración la política del departamento rector.

**Criterio 5: los mecanismos de coordinación interinstitucionales existentes promueven eficazmente la integración y la coherencia en todo el sistema**

11. Los organismos apoyaron el concepto de “integración y coherencia en todo el sistema”, pero expresaron algunas preocupaciones con respecto al mecanismo descrito en el informe. Por ejemplo, en relación con el apartado a), en el que se pedía ampliar las funciones de la Junta de los jefes ejecutivos, los organismos hicieron notar que la Junta centraba su atención en asegurar la coherencia de la labor de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los ámbitos social y económico, y otros ámbitos conexos. Por ello, si entre sus funciones de la Junta se incluían la gestión y supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz, como lo sugería la Dependencia Común de Inspección, la Junta participaría en cuestiones políticas y de seguridad que podrían exceder su mandato. Además, los organismos hicieron notar que el logro de la coherencia y la integración en todo el sistema dependía, no solo del mejoramiento y el aumento de la cohesión dentro del sistema, sino también de la aplicación por los Estados Miembros de un enfoque “de todo el gobierno”, que, asegurara la coherencia de los mensajes que se enviaran y las decisiones que se adoptaran en los diferentes órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas. Por consiguiente, los Estados Miembros tenían una importante función que desempeñar en el logro de esa coherencia, lo que debería reflejarse en ese criterio.

**Criterio 6: las Naciones Unidas interactúan de una forma coherente con sus asociados externos de la sociedad civil, las instituciones de Bretton Woods, las organizaciones regionales y el sector privado**

12. Los organismos aceptaron en principio el criterio 6, pero consideraron que era más práctico que cada organización interactuara por iniciativa propia, y que las experiencias adquiridas se aplicaran posteriormente a nivel del sistema, según fuera factible. Además, indicaron que sería conveniente examinar en mayor detalle y aclarar más muchos de los mecanismos. Por ejemplo, las funciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos legislativos que se mencionaban en el apartado b), no quedaban claras, y se necesitaba más información sobre el mecanismo que sería necesario establecer para que la Junta de los jefes ejecutivos se desempeñara como agente administrativo.

**Criterio 7: los mecanismos regionales de coordinación y los equipos de los directores regionales fomentan de forma efectiva la coherencia y la integración en los planos regional, subregional y nacional**

13. En su respuesta al criterio 7, los organismos hicieron notar la sugerencia de incorporar los mecanismos regionales de coordinación a la Junta de los jefes ejecutivos, y dijeron que acogerían con beneplácito cualquier información adicional que justificara esa incorporación, que anteriormente se había rechazado.

**Criterio 8: el proceso para alcanzar la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas respeta la soberanía de cada país a la hora de definir sus “necesidades y deseos” y establecer sus prioridades**

14. Los organismos coincidieron en que cada gobierno tenía el derecho soberano de establecer sus propias prioridades nacionales, y que las Naciones Unidas debían consultar con los gobiernos al establecer las prioridades de desarrollo. No obstante, señalaron que, en algunos casos, como en las situaciones de mantenimiento de la paz, esta consulta no siempre podía ser lo que determinara definitivamente las prioridades generales. Además, coincidieron en el valor de un consenso amplio, pero indicaron que, dado que el consenso entre muchos participantes podría ser difícil de alcanzar, quizás ese enfoque de amplia base no resultara práctico.

**Criterio 9: las organizaciones de las Naciones Unidas representadas en el país comparten el estado mental, la conceptualización, el entendimiento, la visión, el enfoque y la sensación de identificación**

15. Los miembros de la Junta apoyaron el concepto expresado en el criterio 9, pero hubieran querido recibir una orientación más sustantiva sobre los mecanismos que deberían establecerse para alcanzar su objetivo.

**Criterio 10: existencia de un modelo de integración flexible para responder a las necesidades concretas y cambiantes de cada país, elaborado a partir de una evaluación de las necesidades realizada por el equipo de las Naciones Unidas y el país anfitrión o en plena consulta con ellos**

16. Los organismos apoyaron algunos aspectos del criterio 10, y coincidieron, por ejemplo, en la necesidad de unificar la representación a nivel de países. Sin embargo, también indicaron que sería conveniente examinar de forma más exhaustiva la factibilidad de aplicar algunos de los mecanismos propuestos. Por

ejemplo, aunque estuvieron de acuerdo en la necesidad de actuar “en consulta directa con el Gobierno del país” del que se tratara en la elaboración del perfil del representante de las Naciones Unidas en él, dijeron que, en su opinión, eso ya se estaba haciendo mediante la clasificación de los puestos y el examen de los candidatos por el Grupo Interinstitucional de Asesoramiento, que formulaba recomendaciones al Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y al Secretario General con respecto al nombramiento de los coordinadores residentes. Cualquier otra participación de los gobiernos nacionales podría requerir un examen adicional.

**Criterio 11: establecimiento de un proceso de selección de los jefes de las misiones a través de la Junta de los jefes ejecutivos para asegurar el nombramiento de administradores altamente cualificados con plena autoridad sobre los representantes de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas presente en el país**

17. Los organismos coincidieron en la importancia de asegurar que se contratara y nombrara a administradores altamente cualificados, aunque expresaron dudas en cuanto a la forma en que esto podría lograrse. Además, hicieron notar que si bien era necesario que el jefe de una misión poseyera un sinnúmero de cualidades diferentes, era poco probable que una sola persona poseyera todas las aptitudes y competencias necesarias. Por consiguiente, era esencial crear un equipo de dirección bien integrado. Los organismos habrían acogido con beneplácito un examen más exhaustivo del valor de la idea de que el proceso de selección fuera administrado por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión en lugar de por el GNUM.

**Criterio 12: los dirigentes reciben la orientación y la formación necesarias para desempeñar sus funciones con eficacia**

18. Los organismos coincidieron en que la formación de los dirigentes aumentaba la capacidad de los funcionarios de categoría superior, y estuvieron de acuerdo en que la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas podría desempeñar una función importante al respecto, y debería fortalecerse. De hecho, el uso de la Escuela Superior del Personal sería más eficaz que el de los “equipos de capacitación móviles” propuestos. Los organismos hicieron notar que quizás el informe reflejara la necesidad de fomentar la colaboración entre los dirigentes y promover así el intercambio, la movilidad entre las diferentes entidades, y la realización de actividades de capacitación conjuntas.

**Criterio 13: el “líder único” a nivel nacional está investido de la autoridad necesaria y responde de la aplicación satisfactoria del “plan único” ante el mecanismo de la Junta de los jefes ejecutivos**

19. La Junta reconoció que si bien ese criterio exigía que existiera “una” persona facultada para ejecutar un plan conjunto, primero habría que determinar el nivel concreto de facultad de esa persona. Los organismos también cuestionaron la factibilidad de muchos de los mecanismos propuestos y señalaron que para que la Junta actuara como mecanismo de supervisión habría que modificar su mandato.

**Criterio 14: se proporcionan a los representantes del sistema de las Naciones Unidas los recursos necesarios para desempeñar eficazmente las funciones de coordinación que les encomiendan**

20. Los organismos estuvieron de acuerdo en que los representantes del sistema de las Naciones Unidas deberían recibir los recursos necesarios para desempeñar funciones de coordinación, pero indicaron que los mecanismos podrían ser difíciles de establecer. Por ejemplo, ubicar a los representantes del sistema de las Naciones Unidas en una categoría superior a la de todos los demás representantes podría ser difícil y provocar la reclasificación de algunos puestos, sobre todo de los organismos especializados, a una categoría inferior.

**Criterio 15: aplicación de un enfoque basado en los resultados para velar por la coherencia e integración de los procesos de planificación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión, evaluación y presentación de informes desde el inicio mismo de la preparación del “plan único”**

21. Los organismos apoyaron la aplicación del enfoque de la planificación de los programas basado en los resultados que se pedía en el criterio 15, pero, dados los diferentes mandatos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cuestionaron la factibilidad de aplicar un programa y una estrategia común únicos para los países. En particular, hicieron notar que probablemente el enfoque de “Una ONU” no pudiera aplicarse en situaciones de conflicto e inmediatamente posteriores a los conflictos, e indicaron que quizás muchos de los mecanismos no pudieran hacerse realidad en un plazo razonable, sobre todo, la armonización de los sistemas administrativos de todos los organismos, que podría ser difícil y onerosa.

**Recomendación 16: existencia de un mecanismo de financiación que incluya a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno, el país anfitrión, las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales del ámbito nacional e internacional y otros miembros de la sociedad civil con el fin de velar por la coherencia, la integración y la correlación entre las evaluaciones de las necesidades y los recursos disponibles**

22. Si bien los organismos no objetaron el mecanismo de financiación descrito en el criterio 16, hicieron notar que ya existía un mecanismo de ese tipo sobre la base de los acuerdos para el establecimiento de fondos fiduciarios de donantes múltiples. Además, hicieron notar que era importante diferenciar entre el mecanismo de financiación, la fuente de financiación, la disponibilidad de recursos y la rapidez de los desembolsos. Se podía tener el mecanismo (por lo general un fondo fiduciario de donantes múltiples), y no disponer de recursos o tener problemas con el desembolso. Los organismos expresaron algunas dudas con respecto a la aplicación del criterio descrito. Por ejemplo, no se había demostrado que la inclusión de las instituciones de Bretton Woods y los diferentes donantes en el proceso de planificación estratégica aumentara la transparencia del proceso ni la identificación con él. Tampoco se podía dar por supuesto que la financiación conjunta aumentara la eficiencia, sin que se evaluara objetivamente si generaba más o menos recursos para el sistema de las Naciones Unidas.

**Criterio 17: se establece una “casa única” de las Naciones Unidas donde las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas presentes en el país comparten locales y servicios comunes, y los ahorros conseguidos se reinvierten en actividades de desarrollo dentro del país**

23. En general, los organismos apoyaron el llamamiento a favor de compartir los locales e hicieron notar los progresos registrados en la consecución de un enfoque más integrado de las funciones administrativas. No obstante, la sugerencia de que en cada país hubiera una “casa única” de las Naciones Unidas, independientemente de su costo y del entorno local no parecía ser práctica. La aplicación del concepto de una “casa única” de las Naciones Unidas debería basarse en un examen profundo de las actividades que tomara en cuenta todos los costos y los beneficios.

**Criterio 18: representantes de la sociedad civil, las instituciones de Bretton Woods, grupos de donantes y el sector privado participan en el proceso “Una ONU” a nivel de los países**

24. Los organismos coincidieron en que podría ser conveniente que el sistema de las Naciones Unidas elaborara las actividades de los programas por medio de un proceso inclusivo, pero hicieron notar que el aumento del número de agentes también aumentaba la dificultad para lograr un consenso.

---