

REPRESENTACION SOBRE EL TERRENO DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA  
DE LAS NACIONES UNIDAS: UN CRITERIO MAS UNITARIO

Preparado por  
Boris P. Prokofiev  
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO .....		2
I. INTRODUCCION .....	1 - 7	3
II. EL PROBLEMA .....	8 - 25	6
III. OPCIONES PARA LA REFORMA .....	26 - 49	13
Opción A .....	28 - 33	13
Opción B .....	34 - 37	14
Opción C .....	38 - 49	16
IV. RECOMENDACIONES .....		21

Anexos

I. Representación sobre el terreno de 1973 a 1992: número de oficinas .....		22
II. Posible mandato del "representante de las Naciones Unidas" .		26
III. Declaraciones fundamentales acerca de una representación unitaria sobre el terreno .....		28

## RESUMEN EJECUTIVO

Los cambios recientes en el clima político mundial hacen a la vez posible y necesario realizar un nuevo examen de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas. El presente informe se ha concebido como una contribución al debate en curso sobre la reestructuración y la racionalización del sistema de las Naciones Unidas. Debe examinarse conjuntamente con otras actividades que se están llevando a cabo paralelamente, como la revitalización del Consejo Económico y Social, el debate en marcha sobre la "gestión" del sistema y las propuestas para reformar el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y sus órganos subsidiarios.

En opinión del autor, lo mejor que puede hacerse en la fase actual es establecer algunas opciones básicas que el Secretario General, sus colegas de alto nivel y los órganos intergubernamentales puedan examinar. Las opciones propuestas constituyen la base de las recomendaciones del informe, que se dividen en dos categorías: a) recomendaciones 1 y 2, de aplicación inmediata, y b) recomendaciones 3 y 4, más a largo plazo.

En esas recomendaciones se invita al Secretario General, a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el marco del CAC y a los órganos rectores interesados a:

- examinar la posibilidad de promover la limitada capacidad existente en materia de alerta temprana (opción A, párrafos 28 a 33 del informe);
- estudiar propuestas relativas a funciones más estructuradas de alerta temprana y de adopción de políticas en el contexto de una oficina unitaria de las Naciones Unidas (opción B, párrafos 34 y 35) y elaborar un informe sobre la viabilidad de su aplicación y el posible calendario de ésta;
- examinar la propuesta de establecer el puesto de representante de las Naciones Unidas (opción C, párrafos 38 a 49); y finalmente
- adoptar medidas para modificar el procedimiento de selección y nombramiento de los coordinadores residentes (párrafos 32 y 33).

## I. INTRODUCCION

1. Motivos para la realización del presente estudio. La Dependencia Común de Inspección se ha venido preocupando con regularidad y con intensidad cada vez mayor de las cuestiones relacionadas con la estructura y la evolución de la representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. A lo largo de los años, en varios informes 1/ se ha documentado el crecimiento de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno y se ha defendido un planteamiento más racional y coherente -si no de mayor restricción- en lo que se refiere a programas, estructuras y servicios (por ejemplo, criterios concretos que se aplicarían en el caso de establecimiento de nuevas oficinas y de evaluación de la necesidad de su mantenimiento, locales comunes, consolidación de servicios financieros y de telecomunicaciones, uso compartido de vehículos, etc.). Por lo general, aunque muchas de las recomendaciones de la Dependencia recibieron apoyo o fueron oficialmente aprobadas, faltó voluntad política y capacidad organizativa para su aplicación a fondo. La Dependencia Común de Inspección -y otras instancias que proponían medidas análogas, en particular los países nórdicos- parecían estar predicando en el desierto: no existían las condiciones objetivas para la reforma.

2. Cambio o marginalización. Durante los últimos dos años las cosas han cambiado por completo. Como ha dicho el Secretario General, las Naciones Unidas se enfrentan a retos y oportunidades nuevos y sin precedentes. Las exigencias cada vez mayores con que se enfrenta la Organización en todas las esferas hacen que el cambio no sólo sea posible sino necesario. El reto es responder de modo eficaz a problemas cada vez más complejos en un medio en rápida evolución. El carácter de las emergencias políticas, humanitarias y de desarrollo con que hay que enfrentarse es de tal importancia que a no ser que la Organización demuestre que puede adaptarse en los planos conceptual y operacional a esos retos, corre el peligro de quedar marginalizada.

3. Convergencia en favor del cambio. Afortunadamente, parece existir un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad del cambio. Los detalles concretos son todavía vagos, pero la dirección es cada vez más clara. La demostración más reciente de esto ha sido el período de sesiones de verano de 1992 del Consejo Económico y Social y el cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, en los que se han presentado un número enorme de ideas y propuestas innovadoras sobre la revitalización de la función económica y social de la Organización en general y sobre los medios de mejorar la coherencia y la eficacia de sus actividades operacionales en particular. Un clima análogo podía percibirse en los recientes debates celebrados por los órganos rectores del PNUD y el UNICEF. También parece haber una percepción creciente en la comunidad internacional de que el nuevo programa de las Naciones Unidas -establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, insistencia en la ayuda humanitaria, renovado interés por el medio ambiente- entrañará una consolidación y una estructuración tanto en el centro como en la periferia del sistema de las Naciones Unidas. El presente estudio de la Dependencia Común de Inspección debe considerarse como una contribución modesta a este debate en curso sobre los medios y arbitrios para lograr que la Organización sea más eficiente y pueda responder mejor a los retos del

futuro. El Inspector desea subrayar que aunque algunas de sus sugerencias pueden aplicarse inmediatamente con un costo reducido o inexistente, otras tienen mayor alcance y su formulación es de carácter meramente preliminar: se proponen con el objetivo de estimular un debate constructivo más que como soluciones firmes. Es de esperar que las recomendaciones propuestas en las páginas siguientes se aborden desde ese punto de vista.

4. Las cuestiones y su alcance. El presente informe se ocupa de dos cuestiones separadas pero relacionadas:

- Las consecuencias de los cambios del clima político mundial en las actividades sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas, es decir, una situación en que es cada vez más evidente que las diversas esferas de actividad de las Naciones Unidas, que en el pasado habían funcionado por lo general de manera no conexas, deben considerarse ahora como partes de un todo integrado que va de las actividades políticas, de derechos humanos y humanitarias a las actividades tradicionales de asistencia y cooperación para el desarrollo alrededor de las cuales se ha ido estableciendo la representación sobre el terreno de las Naciones Unidas.
- La oportunidad que este nuevo clima proporciona realizar un nuevo examen de la estructura de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas y las posibles medidas que podrían adoptarse para promover su coherencia y eficacia globales.

5. Alerta temprana. Asimismo, habría que mencionar que el presente estudio está relacionado en cierta medida con el estudio de la Dependencia Común de Inspección sobre coordinación de las actividades relacionadas con la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados (JIU/REP/90/2) que, por lo general, fue bien recibido por la Asamblea General así como por las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas y sus órganos rectores. La cuestión de promover la capacidad de respuesta de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas frente a crisis incipientes, tanto políticas como humanitarias o ambientales, es un complemento natural del análisis de los aspectos estructurales y de coordinación de la representación sobre el terreno.

6. Vínculos. Obviamente, los cambios propuestos en el presente informe deben considerarse conjuntamente con los esfuerzos paralelos que se están llevando a cabo a otros niveles en el sistema de las Naciones Unidas: la revitalización del Consejo Económico y Social, el debate en curso sobre la "gestión", las propuestas de reforma del CAC y de su mecanismo subsidiario, etc. Algunas de las recomendaciones que figuran en el presente informe podrían, al menos en parte, ser aplicadas de modo aislado. Sin embargo, su aplicación completa depende de la introducción de reformas más amplias que ya han sido iniciadas por el Secretario General o que los Estados Miembros están examinando en la actualidad, y que quedan fuera del ámbito del presente informe.

7. El Inspector desea agradecer a todas las personas que le han ayudado en la preparación de este estudio y en particular a las numerosas organizaciones que han proporcionado sugerencias detalladas y cuidadosas sobre su borrador. Aunque no siempre ha podido aprovechar plenamente esas sugerencias, el Inspector manifiesta su reconocimiento por el esfuerzo realizado para elaborarlas. Sin duda, ello habrá servido para aclarar los diversos puntos de vista sobre las cuestiones que se abordan en el presente informe, cuyo principal objetivo, según se menciona anteriormente, es contribuir con algunos elementos adicionales al importante debate sobre la búsqueda de una estructura de la representación sobre el terreno de las Naciones Unidas más eficaz y con mayor capacidad de respuesta.

## II. EL PROBLEMA

8. Hasta hace poco, la situación mundial general y las reglas de juego de las relaciones internacionales no permitían, y a menudo no exigían, que las Naciones Unidas desempeñaran un papel político importante sobre el terreno. En una situación política mundial caracterizada por la parálisis o por el enfrentamiento, existían pocos estímulos para elegir esa opción. Las actividades políticas de las Naciones Unidas se mantenían separadas de las actividades operacionales tradicionales del sistema (cooperación técnica, socorro humanitario, etc.). Las actividades de mantenimiento de la paz y las otras actividades políticas de prevención, de carácter limitado que se confiaban a las Naciones Unidas se realizaban principalmente mediante mecanismos especiales, por ejemplo, enviados o representantes especiales, que dependían de la Oficina del Secretario General, del Departamento de Asuntos Políticos o de la División de Actividades sobre el Terreno, y que tenían escasa relación con el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, tanto desde el punto de vista conceptual como operativo.

9. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha sido calificado de "sistema aparente" que carece de un "cerebro central", de modo que la fragmentación y la falta de coordinación han creado una "jungla administrativa" 2/. Desde el punto de vista estructural, un "sistema" en el cual las distintas entidades están regidas por distintos órganos intergubernamentales y en que los delegados dependen de diferentes ministerios, no constituye un estímulo para la coordinación, sea en el centro o en la perifería, ni tampoco dentro de las estructuras de los gobiernos donantes y beneficiarios, cuyos representantes a menudo no se expresan con una única voz.

10. Por consiguiente, a lo largo de los años, la representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha desarrollado en gran medida de forma azarosa y acumulativa, respondiendo a las nuevas necesidades a medida que aparecían y no conforme a un plan racional. Esto era quizá inevitable, si se tiene en cuenta que el sistema de las Naciones Unidas hundía profundamente sus raíces en la teoría funcionalista, y dado el estado de las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste y la primacía de la retórica y la ideología en los principales foros políticos de las Naciones Unidas. El resultado ha sido, por una parte, que las denominadas "baronías" se han desarrollado, tanto en la Sede como sobre el terreno, conforme a criterios y prioridades, elaborados por sus propios órganos rectores, que a menudo no han tenido demasiado en cuenta las decisiones adoptadas por los órganos rectores de otras organizaciones del sistema. Por otra parte, las "actividades operacionales para el desarrollo", por medio de las cuales un grupo particular de Estados financian voluntariamente actividades de asistencia en otro grupo de Estados, se han convertido en la piedra angular de un sistema que se ha desarrollado completamente al margen de las actividades estatutarias financiadas con cargo a las "cuotas". Estas contribuciones voluntarias a los principales fondos y programas de las Naciones Unidas constituyen una de las principales causas del crecimiento de una compleja estructura, que abarca una gran burocracia en la Sede, centenares de oficinas y un vasto ejército de representantes en los países,

expertos y personal de contraparte sobre el terreno. Las consecuencias conceptuales y estatutarias del crecimiento de esta estructura basada en contribuciones voluntarias han pasado en gran medida desapercibidas. Sin embargo, a menudo se ha expresado la preocupación de que los recursos extrapresupuestarios eran considerablemente superiores a las cuotas, creando así posibilidades de distorsión en la orientación y las prioridades de las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas establecidas por sus órganos legislativos 3/.

11. La gran necesidad de contar con una dirección para coordinar las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno se ha mencionado reiteradamente, entre otros lugares en los informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI), en el mencionado Estudio sobre la capacidad y en numerosos estudios internos y externos. No por ello la cuestión ha resultado más fácil de resolver. De hecho, en estudios recientes 4/ se ha demostrado de forma convincente que a lo largo de los años las oficinas regionales y de países del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se han multiplicado de forma no coordinada, y que hay mucha menos "unidad" en la actualidad que, por ejemplo, hace 25 años, cuando muchos organismos que después se hicieron "independientes" estaban representados sobre el terreno por medio de asesores del Representante Residente del PNUD y no mediante oficinas distintas. Por lo general no se ha prestado oído a los llamamientos en favor de la racionalización y la simplificación.

12. En el anexo I se proporcionan algunos datos estadísticos acerca de la evolución de la representación sobre el terreno. Basta decir que el número de oficinas sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países en desarrollo ha aumentado de 485 en 1973 a 815 en 1992 (es decir, aproximadamente el 70%), mientras que los funcionarios internacionales del cuadro orgánico de esas oficinas han aumentado de 2.092 en 1973 a 3.833 en 1989 (lo que representa un aumento del 83%). Un examen más detallado de las cifras demuestra también que, con escasas excepciones, la representación sobre el terreno de los organismos especializados no ha aumentado de modo apreciable durante los últimos diez años. La mayor parte del incremento corresponde a las oficinas de los diversos fondos y programas que forman parte de las propias Naciones Unidas (en particular, el ACNUR, el UNICEF y el FNUAP, mientras que el PNUD y el PMA han permanecido relativamente estables). Esto refuerza la impresión de que todo intento de racionalizar y "unificar" la representación sobre el terreno debe aplicarse en primer término a las Naciones Unidas. La experiencia demuestra asimismo que a menudo son estos órganos de las Naciones Unidas la fuente o el objeto de problemas territoriales y de coordinación sobre el terreno, ya que los mandatos de los organismos especializados son, en términos generales, más precisos y menos susceptibles de ocasionar fricciones.

13. Por otra parte, se debe observar que los aumentos de oficinas y de personal internacional señalados precedentemente corresponden a una época en la que se confiaron a los gobiernos más responsabilidades -y de un carácter más directo- en materia de actividades operacionales para el desarrollo, mediante programas de ejecución nacional. Si esta tendencia a la ejecución nacional aumenta en los próximos años -y hay indicios de que las nuevas

disposiciones sobre el costo del apoyo a los programas están teniendo este efecto-, es probable que ello tenga importantes repercusiones sobre los niveles de la dotación de personal de las oficinas exteriores del PNUD. Esta cuestión se deberá controlar cuidadosamente en los próximos años.

14. El sistema no ha sido concebido con carácter unitario; los órganos rectores, las secretarías y el amplio número de expertos y beneficiarios con capacidad de influencia tenían intereses creados en el fomento de programas subsidiarios y más autónomos. La resistencia a los intentos de dar más racionalidad y coherencia al sistema ha sido enorme, y los cambios introducidos han afectado más a la forma que al fondo. Bastará con dar dos ejemplos:

- Los esfuerzos de "reestructuración" de 1977, que dieron lugar al establecimiento de coordinadores residentes sobre el terreno no modificaron de forma significativa el carácter de la "coordinación" sobre el terreno.
- En el informe de la DCI de 1986 se recomendó "posponer" el establecimiento de nuevas oficinas sobre el terreno de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, hasta que se aceptaran y adoptaran criterios precisos para la creación de esas oficinas.

15. Dado el carácter del sistema, en el que las organizaciones y los programas rivalizan con respecto a sus mandatos y a sus fuentes particulares de financiación, resultaba fácil para las organizaciones que lo desearan el encontrar motivos y respaldo para oponerse a la coordinación. La coordinación, cuando se ha producido -y se ha producido a menudo- ha sido más el resultado de una feliz combinación de personalidades que de una necesidad institucional. No obstante, hay que reconocer que la dificultad de resolver el problema se debe en parte a que la creación de nuevas oficinas es acordada normalmente por los órganos rectores de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y por el país huésped, que considera la apertura de nuevas oficinas desde el punto de vista de sus propias prioridades de desarrollo.

16. El Inspector no desea dar a entender que propugna la coordinación como un valor en sí mismo, ni el aumento de la centralización de un sistema ya centralizado en exceso. Tiene plena conciencia de que los organismos y los programas deben cumplir mandatos específicos y que ya se está haciendo mucho y eficazmente para resolver las cuestiones territoriales y programáticas y para alentar la sinergia entre los organismos, tanto en la Sede como sobre el terreno, en pos del logro de metas específicas. Se debe reconocer la labor realizada por los diversos mecanismos interinstitucionales, como el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas y el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (CCCS/OPS). Este último ha aprobado recientemente un importante conjunto de directrices sobre la elaboración de una estrategia de las Naciones Unidas para los países que, con la dirección del coordinador residente, podrían servir como base para la preparación de programas de las organizaciones respectivas de las Naciones Unidas.

17. El aumento de la coherencia y de la labor de equipo en el plano nacional será obviamente útil, así como la descentralización del proceso de programación hacia el plano local. Sin embargo, nuevamente se propone la introducción de reformas y existe el convencimiento de que se debe y se puede hacer más. La idea principal en que se basa el presente informe es que el mundo exterior ha cambiado de tal manera que el cambio ya no se puede eludir. La combinación de varios factores -el mejoramiento del clima internacional, un nuevo Secretario General, el renovado interés por la Organización y el aumento de las exigencias que pesan sobre ella, la persistencia de las dificultades financieras que obstaculizan la planificación racional a largo plazo de las actividades- ofrece una oportunidad histórica para introducir reformas serias y significativas en el sistema de las Naciones Unidas en general y en la estructura de la representación sobre el terreno en particular. Las ideas difundidas en la opinión pública, los donantes y los medios de comunicación con respecto a lo que las Naciones Unidas deben hacer en este nuevo contexto mundial constituyen otro estímulo para la reforma. Las expectativas son grandes y los recursos son menores que nunca. No obstante, resulta claro que los cambios tendrán que realizarse, en general, con los recursos existentes, y quizá con recursos aún más reducidos.

18. En el pasado, las diversas categorías de actividades de las Naciones Unidas (desarrollo, cuestiones humanitarias, derechos humanos, asuntos políticos) se han mantenido por lo general separadas. La estructura de la representación sobre el terreno se adaptaba a esta separación mediante compartimientos estancos. La situación actual ha cambiado: resulta cada vez más difícil separar las actividades de desarrollo de las consideraciones humanitarias o de derechos humanos, o no tener en cuenta el contexto político en el que se realizan tales actividades. Ciertas situaciones que se planteaban hace sólo diez años, en que el representante del PNUD todavía podía cerrar los ojos ante las violaciones de los derechos humanos en interés de las actividades de desarrollo en un país dado, son hoy completamente inconcebibles. La opinión pública y la comunidad de donantes ya no aceptan que se desvincule la cooperación para el desarrollo de las consideraciones políticas o relativas a los derechos humanos. Como está ocurriendo en Yugoslavia, Somalia, Camboya, etc., es probable que se exija cada vez más a las Naciones Unidas que intervengan en situaciones complejas en las que habrá una combinación de preocupaciones políticas, humanitarias, de desarrollo y relativas a los derechos humanos, o incluso una combinación lisa y llana de operaciones militares y humanitarias.

19. Por lo tanto, quizá ha llegado el momento de examinar la manera de reformar la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas para tener en cuenta esta evolución. La creación del Departamento de Asuntos Humanitarios y la designación de un supercoordinador son los primeros pasos en esa dirección. Otro paso es la reforma y modernización de los Centros de Información de las Naciones Unidas que se lleva a cabo actualmente bajo la dirección de los coordinadores residentes. También constituye un signo alentador el establecimiento de "oficinas de las Naciones Unidas" en lugar de distintas representaciones de organismos, en las repúblicas de la

antigua URSS. No obstante, se deberán adoptar más medidas para lograr que la representación de las Naciones Unidas sea más eficaz y se ajuste en mayor grado al nuevo espíritu de los tiempos.

20. En particular, se deben tomar medidas a fin de aumentar la capacidad del sistema para prestar servicios de alerta temprana, evaluación rápida de las situaciones y respuesta inmediata, en el contexto de emergencias humanitarias y de otra índole. El análisis de la información disponible sobre nuevas tendencias, posibles crisis y acontecimientos políticos en el país huésped constituye una parte fundamental de la alerta temprana. En la actualidad, los coordinadores residentes no tienen un mandato específico de desempeñar estas funciones, aunque cabe esperar que la Sede reciba algunas informaciones de carácter político sobre las cuestiones de actualidad, sea a iniciativa de los coordinadores residentes o a solicitud de la Sede.

21. No se trata tanto de un problema de mandatos -si el coordinador residente desea informar, es probable que lo haga y que encuentre la manera de asegurar el carácter confidencial de la información- sino más bien de prioridades, o más precisamente, de la forma en que los coordinadores residentes interpreten sus propias funciones y su relación con el gobierno huésped. Esta relación es básicamente una relación de confianza: el coordinador residente desempeña el papel de un intermediario imparcial. Es la persona a la que se supone que el gobierno acudirá en busca de un consejo imparcial. El coordinador residente se encarga de facilitar el proceso de desarrollo. Por su formación y sus inclinaciones, normalmente se trata de una persona a quien no le entusiasma moverse en el terreno político. Por razones comprensibles, el coordinador residente puede temer que la confianza se desvanecerá si se dedica a elaborar informes políticos sobre acontecimientos del país que exigen una gran discreción, especialmente si los procedimientos de la Sede para garantizar el carácter confidencial resultan ser poco fiables. Ni al coordinador residente individualmente, ni al PNUD como institución les interesa convertirse en persona non grata.

22. Es menester referirse a dos problemas diferentes pero vinculados entre sí. El primero de ellos es la unidad sobre el terreno, es decir, cómo lograr que los representantes de los organismos de las Naciones Unidas se presenten bajo un solo pabellón, o bajo el menor número posible de pabellones. Esto se aplica sobre todo a la parte del sistema de las Naciones Unidas dedicada al desarrollo y a las cuestiones humanitarias. El segundo problema consiste en la ampliación de las funciones de las Naciones Unidas sobre el terreno ante la existencia de un nuevo contexto mundial, que exige que la Organización desempeñe en muchas situaciones un papel políticamente más activo.

23. Ya se han difundido algunas propuestas para lograr una representación más unitaria de las Naciones Unidas sobre el terreno. Se presentan a continuación unos pocos ejemplos:

- a) El Administrador del PNUD, en el discurso que pronunció ante el Consejo de Administración el 8 de mayo de 1992, pidió que existiera "una sola oficina de las Naciones Unidas por país, puesta bajo la autoridad de un solo coordinador residente", designado por el

Secretario General, ante quien respondería directamente, y que "estaría encargado de coordinar todas las medidas a favor del desarrollo". Este coordinador residente con funciones más amplias y su equipo elaborarían "un solo programa del país, coherente e integrado". La propuesta del Administrador del PNUD se limita a los programas y los fondos que dependen directamente, en mayor o menor medida, de la autoridad del Secretario General, esto es, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, el PMA, el PNUFID y "tal vez" el ACNUR, así como el DAH. No obstante, es lógico suponer que los organismos especializados quedarían también incluidos, quizás en fecha posterior.

- b) En el período de sesiones de verano de 1992 del Consejo Económico y Social, varios Estados Miembros se hicieron eco de esta propuesta e incluso algunos llegaron a pedir el nombramiento de un "Embajador de las Naciones Unidas". En el cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General se debatieron temas análogos, y es probable que estas ideas se sigan examinando en los meses venideros.
- c) El propio Secretario General ha propugnado claramente una presencia unificada en los países, en varias declaraciones y documentos (de los que se reproducen extractos en el anexo III):
  - En el prefacio de su informe a la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social (E/1992/82/Add.1).
  - En relación con actividades en los Estados Bálticos y en la Comunidad de Estados Independientes (A/47/419/Add.3).
  - Y más recientemente, en su declaración ante la Asamblea General sobre las medidas complementarias de la CNUMAD, en la que expresó su intención de lograr rápidamente "una presencia única de las Naciones Unidas que abarque programas bajo mi autoridad directa, entre ellos el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, el PNUFID y el PMA. Esta operación combinada aplicaría una estrategia integrada en cada país en que desempeña actividades la Organización. Estaría encabezada por un representante de las Naciones Unidas, designado por el Secretario General, que sería también el coordinador residente del sistema de las Naciones Unidas".
  - También dejó en claro que a su juicio esta presencia unificada "es un elemento fundamental de la concepción integrada de las misiones políticas y socioeconómicas de las Naciones Unidas".

24. Las propuestas mencionadas -que, si bien difieren en algunos detalles, persiguen el mismo objetivo de lograr un sistema más unitario y coherente de representación sobre el terreno- además de ser muy necesarias, tienen consecuencias de largo alcance para las relaciones institucionales entre las diversas entidades involucradas, ya que la unidad de las Naciones Unidas sobre el terreno no tendría demasiado sentido si no existe la unidad en la Sede y también la unidad de los mecanismos de "gestión" y de financiación. Estas

cuestiones no se pueden examinar en este breve informe. Baste decir que tales cambios tropezarán probablemente con una considerable resistencia en algunos sectores de las Naciones Unidas y que ciertos grupos de países quizá no les presten apoyo.

25. Cualquiera sea el resultado del interesante debate sobre la "gestión" y sobre futuras disposiciones institucionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, es probable que estos cambios requieran tiempo. Paradójicamente, quizá resulte más fácil prever modificaciones en lo que se refiere a la representación política de las Naciones Unidas sobre el terreno, ya que podría haber menos oposición a la introducción de una nueva concepción que a la transformación de los sistemas existentes. Dado que se solicita a la Organización que desempeñe un mayor papel de prevención en el mantenimiento de la paz y en la diplomacia preventiva, es probable que la idea de establecer una red limitada de funcionarios que desempeñen funciones políticas de alerta temprana sobre el terreno se imponga a sí misma como requisito previo. Esto sería apenas un pequeño paso adelante. En términos ideales, el objetivo a largo plazo debe combinar la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con la transformación del sistema político de la Organización en una estructura unitaria, que se ocuparía de todas las necesidades y funciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Como se ha mencionado anteriormente, la experiencia de los últimos años sugiere que ya no es posible mantener separaciones artificiales entre las diferentes categorías de actividades de las Naciones Unidas. La mayor parte de las crisis y situaciones de emergencia que deben abordar las Naciones Unidas presentan aspectos humanitarios y de desarrollo, así como aspectos políticos. Cada vez más, los actores son facciones armadas o fuerzas de facto y no Estados Miembros propiamente dichos. Para garantizar la imparcialidad, así como una rápida respuesta en situaciones complejas y a menudo confusas, son absolutamente imprescindibles la coordinación y una dirección unitaria.

### III. OPCIONES PARA LA REFORMA

26. Para que las Naciones Unidas mantengan y aumenten su credibilidad es ahora esencial que se aborden las cuestiones que se han esbozado brevemente con anterioridad. Dado su carácter complejo y delicado tal vez no sea posible abordarlas todas inmediatamente como parte de un plan estructurado. En ese caso se adoptaría un enfoque escalonado. Se podría empezar adoptando medidas fundamentales sencillas y relativamente modestas que no perturbaran la relación de confianza mutua existente entre los representantes de las Naciones Unidas y los gobiernos huéspedes -ellos mismos mucho más sensibles que en el pasado a la vinculación que hay entre la asistencia al desarrollo y consideraciones de orden político y humanitario- y que permitieran la realización sobre el terreno de algunas funciones políticas clave sin revolucionar el sistema, al menos inicialmente.

27. Lo mejor que puede hacerse en esta etapa es desarrollar algunas opciones básicas para que el Secretario General, sus colegas de alto nivel y los organismos intergubernamentales las examinen. Esas opciones van desde la simple modificación de las estructuras y mecanismos existentes, para que puedan realizarse sobre el terreno por lo menos algunas funciones políticas y de alerta temprana, a un concepto totalmente nuevo de la función sobre el terreno de las Naciones Unidas.

28. Las opciones que se examinan brevemente a continuación podrían adoptarse una tras otra, siendo la opción C el objetivo a largo plazo.

Opción A: Capacidad de limitada alerta temprana en el marco de las estructuras existentes:

La primera solución, y la menos peligrosa, sería construir sobre lo que ya existe: el coordinador residente. Sus funciones podrían ampliarse por simple decisión del Secretario General para abarcar algunas responsabilidades políticas y de alerta temprana -en particular la preparación de informes regulares o especiales acerca de la situación de la seguridad y cuestiones políticas, humanitarias o de derechos humanos que surjan.

29. De momento no se modificarían las estructuras existentes de representación sobre el terreno de los organismos, aunque se reforzarían los mecanismos sobre el terreno de coordinación entre organismos. Ello es aplicable principalmente al Equipo de Gestión de la Seguridad, que está presidido por el coordinador residente y que podría actuar como un equipo de alerta temprana, y también al Equipo de Gestión de Situaciones de Desastre, que normalmente sólo se pone en funcionamiento en caso de emergencias por causas naturales o de otra índole.

30. En esta opción no se pediría normalmente al coordinador residente que realizara las tareas políticas de carácter muy oficial que continuarían realizando los enviados especiales o representantes del Secretario General, en caso necesario. Ahora bien, tal vez convenga reafirmar las responsabilidades del coordinador residente, como representante del DAH/UNDRO, en la

coordinación de actividades humanitarias. A este respecto, el Inspector desearía recordar las recomendaciones que figuran en el informe de la DCI sobre la coordinación de las actividades relacionadas con la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados (JIU/REP/90/2) y, en particular, la recomendación 1, que en su apartado e) dice que el CAC debería "adoptar disposiciones para que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas actúen como puntos de coordinación para dar la alerta temprana en caso de corrientes de refugiados operando sobre el terreno".

31. En realidad, tanto si se aceptan las opciones B y C que se exponen a continuación como en el caso contrario, el Inspector recomendaría que el Secretario General y el CAC afirmen de forma inequívoca la función de los coordinadores residentes en la alerta temprana, tanto en lo que respecta a las corrientes de refugiados como en relación con situaciones de emergencia de carácter político, humanitario o ambiental. Como es lógico, en el desempeño de esta función, el coordinador residente utilizaría toda la experiencia de que se disponga a nivel local y los sistemas de alerta temprana existentes (por ejemplo, el de la FAO, que informa sobre la seguridad alimentaria).

32. Por otro lado, deberá modificarse el procedimiento de selección y designación del coordinador residente a fin de tomar en consideración la ampliación de su mandato. Así pues, se recomienda que la selección del coordinador residente se encomiende a un comité presidido por el Secretario General o su representante, e integrado por el Administrador del PNUD, el Secretario General Adjunto del Departamento de Coordinación de Política y Desarrollo Sostenible, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. La selección del comité deberá seguir siendo confirmada por los jefes de los organismos interesados y, naturalmente, por el gobierno del país de destino.

33. Esta opción podría ejecutarse inmediatamente, tras la aprobación del CAC, con un costo que se limitaría al envío de unos pocos facsímiles adicionales y sin alterar el carácter de la relación existente entre las Naciones Unidas y las autoridades del gobierno huésped.

Opción B: Funciones de alerta temprana y de política más estructuradas en el contexto de una oficina unitaria de las Naciones Unidas

34. Si se estima que pueden adoptarse medidas más audaces además de la opción A arriba expuesta, podría modificarse más el mandato del coordinador residente para que abarcara responsabilidades de alerta temprana y de presentación de informes políticos. En algunos casos ello implicaría la designación de oficiales políticos para que asistieran al coordinador residente, al menos en ciertos países, como el Afganistán, Somalia, etc., donde es probable que se pida a las Naciones Unidas que desempeñen funciones importantes de mediación política. Ello incrementaría los gastos, pero se supone que podrían obtenerse los recursos necesarios con los ahorros que se derivaran del hecho de que en muchos casos ya no sería necesario establecer una oficina independiente del "representante del Secretario General" que

informara al Departamento de Asuntos Políticos y de que la incorporación de los Centros de Información de las Naciones Unidas a las oficinas de los coordinadores residentes quizás permitiera reducir el número de puestos de trabajo.

35. Para afianzar el cargo del coordinador residente frente al gobierno huésped, ello debería ir acompañado de la reestructuración de la representación sobre el terreno de los fondos y programas de las Naciones Unidas en la forma propuesta por el Secretario General (véase el anexo III).

36. Con arreglo a esta opción sería necesario redefinir las funciones del coordinador residente. El Secretario General y el CAC deberían acordar y garantizar que el coordinador residente se convierta en:

- a) El representante del Secretario General y su portavoz en el país para todos los asuntos de las Naciones Unidas.
- b) El coordinador de las Naciones Unidas en cuestiones de asistencia para el desarrollo. Además de ser el representante oficial de todos los fondos y programas de desarrollo que son responsabilidad directa del Secretario General de las Naciones Unidas, el coordinador residente tendría a su cargo la preparación junto con el gobierno huésped de una estrategia integrada del programa para el país que abarcara todas las actividades y recursos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. Ello podría hacerse en un principio sobre la base del criterio del trabajo en equipo aprobado por el CCCS (OPS) en el marco de los mandatos existentes. Este proceso se ampliaría considerablemente con una mayor descentralización sustantiva de la adopción de decisiones sobre el terreno, poniendo el correspondiente acento en el mantenimiento de líneas de responsabilidad claras y de la responsabilidad directa. Lo ideal sería que se acordara la manera de integrar aún más la programación y las operaciones de los fondos y programas de las Naciones Unidas, aunque hay que reconocer que este proceso exigirá tiempo.
- c) El coordinador para la asistencia humanitaria. El coordinador residente se convertiría en el representante del ACNUR y del DHA/UNDRO (ya es el representante del Programa Mundial de Alimentos) y continuaría presidiendo el Equipo de Gestión de Situaciones de Desastre, que podría cambiar su nombre y llamarse con mayor propiedad "Equipo de Gestión de la Emergencia Humanitaria", para que quede claro que abarca todas las situaciones de emergencia humanitaria tanto naturales como provocadas por el hombre (con inclusión del medio ambiente).
- d) El coordinador para la información de alerta temprana y política. Continuaría presidiendo el Equipo de Gestión de la Seguridad, que podría cambiar su nombre por el de Equipo de Seguridad y Alerta Temprana, e informando acerca de los problemas y crisis políticos, de derechos humanos, sociales y de otra índole que pudieran surgir, según lo necesitara el Secretario General. Podría convertirse

también en el conducto a través del cual el Secretario General pudiera ponerse en contacto con el gobierno y emprender cualquier mediación política y otras funciones que fuesen necesarias, utilizando recursos de personal adicionales si el caso lo exigiera. Así pues, se suspendería normalmente la práctica de nombrar representantes residentes especiales del Secretario General. La relación entre el coordinador residente con funciones más amplias y las eventuales operaciones de mantenimiento de la paz tendría que determinarse caso por caso.

e) El Director del Centro de Información de las Naciones Unidas.

37. El Inspector expone esas ideas como sugerencias prácticas de un plan que podría ser viable, aunque reconoce que puede haber otras alternativas posibles. No se subestiman, ciertamente, las dificultades de establecer una estructura integrada de las Naciones Unidas sobre el terreno, como se ha descrito anteriormente. Es muy consciente de que, por un lado, esos cambios no pueden introducirse aisladamente desde una estructura de desarrollo más integrada en la Sede, tanto en lo que se refiere a los programas y fondos de que se trata como a los órganos rectores que los supervisan; y de que, por otro lado, habría que estudiar y agilizar cuidadosamente las relaciones existentes entre las entidades y los departamentos de desarrollo, políticos y humanitarios de las Naciones Unidas. También deberían examinarse cuidadosamente otras variantes, como el cometido y las funciones, en continua evolución, de las oficinas sobre el terreno de las organizaciones de desarrollo de las Naciones Unidas en el contexto de aumentar la ejecución nacional de los proyectos. Por otro lado, sería preciso preparar detalladamente las disposiciones de plantilla y administrativas para esa oficina unitaria. Habría que decidir en particular si el PNUD debería seguir financiando el cargo de coordinador residente o si los correspondientes fondos y programas de las Naciones Unidas deberían llegar a algún acuerdo para la repartición de los gastos. El Secretario General podría adoptar la iniciativa de establecer un grupo especial para que estudiara esta cuestión.

Opción C: El representante de las Naciones Unidas

38. Lo que se expone a continuación es una propuesta de mucha más envergadura, razón por la cual deberían evaluarse cuidadosamente sus costos y sus ventajas políticas. Se presenta como una contribución al debate que se está celebrando sobre cómo podría lograrse que el sistema de las Naciones Unidas respondiera mejor a los problemas de los próximos decenios. Conviene aclarar que el Inspector es consciente de que las opiniones sobre esta cuestión no son unánimes. Cabe esperar que el examen de la presente propuesta y de otras sugerencias similares contribuya a la elaboración de una solución aceptable para todos los interesados, tanto las organizaciones de las Naciones Unidas como los Estados Miembros.

### Antecedentes

39. Actualmente, el coordinador residente tiene funciones muy diversas y debe rendir cuentas ante varias instancias. Como se ha señalado en el informe de la DCI relativo a la representación sobre el terreno (JIU/REP/86/1) y en los informes subsiguientes preparados por la antigua Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, la introducción del coordinador residente ha tenido resultados diversos y no ha producido realmente cambios sustantivos en la forma en que se planifican, ejecutan, evalúan y coordinan las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. De hecho, en algunos casos ha dificultado aún más la coordinación, sencillamente porque ha centrado la atención en funciones que ya realizaban de facto muchos representantes residentes. El informe de la DCI y otros estudios ponían también de relieve la proliferación de oficinas sobre el terreno y la persistencia o exacerbación de viejos problemas institucionales, como el de quién debería "izar la bandera" o quién debería "pronunciar el discurso" el Día de las Naciones Unidas, por no mencionar problemas más sustantivos de duplicación, rivalidad y coordinación de programas.

40. Los intentos realizados en el pasado para reformar el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas -desde el Estudio de Capacidad de Jackson a la "resolución sobre reestructuración" (32/197), las "nuevas dimensiones", etc.- se basaban en el supuesto de que iban a seguir aumentando los recursos para las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas y en la función central de financiación del PNUD. Es evidente que esto ya no es así. Por un lado, el PNUD está compitiendo, en términos relativos, con el UNICEF, el PMA e incluso los fondos de cooperación técnica del Banco Mundial, y su función central de financiación se pone cada vez más en duda. Por otro lado, las actividades operacionales que no son de desarrollo, humanitarias, de mantenimiento de la paz o de supervisión de elecciones, absorben cada vez más los fondos y la atención de los donantes. En muchos países la supervivencia está marginalizando al desarrollo, y es posible que esta tendencia continúe.

41. En la coyuntura actual, que se caracteriza por la fatiga de los donantes para el desarrollo, la demanda cada vez mayor de operaciones humanitarias y políticas sobre el terreno, la crisis financiera que imposibilita los aumentos de personal, etc., ha llegado el momento de abordar la cuestión sin rodeos: no habrá ninguna representación fiable de las preocupaciones políticas y humanitarias globales de las Naciones Unidas ni habrá ninguna coordinación sustantiva de las actividades operacionales de las Naciones Unidas sobre el terreno si no se tiene el poder de adoptar decisiones acerca de la utilización de los fondos y sin una dependencia directa, y el apoyo correspondiente, de la Oficina del Secretario General. Ese poder exige una autoridad y la actual función del coordinador residente no la tiene. Es necesario que esto cambie. Además, es evidente que no se podrá otorgar nunca al coordinador residente una autoridad o poder sobre el dinero sino se establecen un clima, una relación y una estructura diferentes entre las diversas sedes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sir Robert Jackson ya señaló en 1969 que el

sistema no tenía "una verdadera cabeza", que "el aparato en su conjunto se ha hecho imposible de administrar en el estricto sentido de la palabra" y que se ha vuelto "lento" y "torpe, como un monstruo prehistórico". Por consiguiente, la reforma de las relaciones sobre el terreno entre los organismos no tendría sentido si no se introdujeran los correspondientes cambios al nivel de las sedes, y cambios similares en las estructuras internas de adopción de decisiones de los Estados Miembros para lograr que hablen con una sola voz en los diversos órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas.

42. Pero visto sobre el terreno el problema parece relativamente sencillo: existe un coordinador residente y su cometido y funciones en la esfera del desarrollo se toleran más o menos, aun cuando tiene poderes menos que suficientes para la adopción de decisiones en relación con la utilización de los fondos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. El coordinador residente no tiene ninguna función política concreta y, además, a menudo tiene a su lado a un enviado político especial responsable ante diferentes instancias. Está totalmente desvinculado de las operaciones de mantenimiento de la paz (su función como Ccoordinador de la Seguridad queda relegada a segundo orden cuando se realizan operaciones de mantenimiento de la paz). Su función de coordinación de la asistencia humanitaria depende de la buena voluntad de los organismos que tienen el dinero y el personal. Y a menudo se le considera un obstáculo, más que una ayuda.

43. ¿Qué es lo que debe hacerse, entonces? ¿Cómo pueden utilizarse lo mejor posible los escasos recursos de las Naciones Unidas para actividades operacionales y representación sobre el terreno?

44. Si el actual concepto de coordinador residente no se adapta a los problemas de una función global de las Naciones Unidas en rápida evolución ¿cuál sería la solución ideal? Después de reflexionar se comprende que la solución sería disponer de un único "representante de las Naciones Unidas" 5/. Ese funcionario sería el "depositario de la política del sistema de las Naciones Unidas" en el país de destino, tanto si es una política de desarrollo, humanitaria, institucional o de derechos humanos. Se le deberían otorgar amplias facultades para que determine y defienda la variante particular de la teoría y la práctica de las Naciones Unidas que conviene a las necesidades del país. Cabe esperar que este perfil activo de política, en vivo contraste con la función predominantemente pasiva que desempeñan actualmente los organismos de las Naciones Unidas, dará al representante de las Naciones Unidas -siempre que haya sido especialmente formado y autorizado a hacerlo- suficiente poder para estudiar y acordar con el gobierno cuál es la mejor combinación que puede hacerse de los insumos del sistema de las Naciones Unidas y su destino, y para alentar al Secretario General de la inminencia de una situación de emergencia o de problemas de política o de derechos humanos.

45. La finalidad última sería crear una sola "oficina de las Naciones Unidas" que abarcara todas las necesidades y actividades del sistema de las Naciones Unidas. Al frente de esta oficina estaría el "representante de las Naciones Unidas", con el perfil político ampliado arriba descrito. De forma muy semejante a lo que sucede en una embajada, el representante estaría

asistido por un equipo constituido por auxiliares y asesores, según el conjunto particular de necesidades que hubiera que atender y de insumos que hubiera que facilitar en el país, por ejemplo, un asesor político, un adjunto para asuntos económicos y de desarrollo (el antiguo representante residente fundamentalmente), un asesor principal de agricultura (como antes de que se creara el cargo de representante de la FAO), y un coordinador de actividades humanitarias específicas (en sustitución del representante del ACNUR y de algunas funciones del representante del UNICEF). También podrían asistir al representante unos asesores sobre salud, energía, meteorología, etc., según en qué esfera se centren las actividades de las Naciones Unidas en un período particular. Debe reconocerse que esos asesores irían y vendrían, sin quedarse en el lugar. A algunos de ellos podría otorgárseles tal vez responsabilidades regionales en lugar de responsabilidades para un país concreto.

46. Debe quedar claro que la función del representante y de su equipo es asesorar al gobierno sobre cómo hacer el mejor uso posible de los limitados recursos y expertos provenientes del sistema de las Naciones Unidas. Es evidente que la política de desarrollo, las prioridades y la coordinación son prerrogativas del gobierno. El papel del sistema de las Naciones Unidas deberá ser proporcionar un asesoramiento imparcial teniendo en cuenta las decisiones de política apropiadas adoptadas por los órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas al nivel central, y, siempre que exista un amplio acuerdo sobre lo que puede y debe hacerse, proporcionar los insumos necesarios que "encajen" en la estrategia de desarrollo del gobierno. La intervención del sistema de las Naciones Unidas no necesita centrarse en los sectores de mayor prioridad del gobierno cuando éstos se hallen suficientemente abastecidos por el propio gobierno o por otras fuentes de asistencia. Tomando un ejemplo extremo, si la prioridad número uno del gobierno es la autosuficiencia en agricultura y si se invierten suficientes recursos nacionales y de otras procedencias en la consecución de este fin, nada impedirá que el sistema de las Naciones Unidas concentre sus recursos, por ejemplo, en el desarrollo del sistema de telecomunicaciones.

47. Particular atención debe prestarse a la designación del personal de la oficina, en particular a la elección del "representante". Sería un error creer que los actuales coordinadores residentes pueden ipso facto convertirse en "representantes de las Naciones Unidas". Por su formación e inclinación, la mayoría de los coordinadores residentes tienen poca experiencia en las funciones políticas y en las tareas diplomáticas. Será necesario una clase de persona diferente (no necesariamente de un nivel más alto) para desempeñar esta mezcla de funciones de representación, políticas, humanitarias y de desarrollo. La formación será absolutamente esencial para crear un cuadro de personal cualificado que presten sus servicios en las "oficinas de las Naciones Unidas" y finalmente se conviertan en representantes.

48. El anexo II del presente informe ofrece una propuesta de mandato del "representante de las Naciones Unidas". Si esa propuesta resulta de interés, la Dependencia Común de Inspección podría, si se le pidiera, estudiar la cuestión más detenidamente y ofrecer una información más detallada sobre posibles arreglos en materia de información y vinculaciones con los programas y fondos de las Naciones Unidas, y con los organismos especializados.

49. Otra cuestión que será necesario examinar es la relación entre la nueva estructura de la representación sobre el terreno propuesta en la opción C, y las operaciones de mantenimiento de la paz". No parece que vendría mal cierta racionalización, para que las operaciones de mantenimiento de la paz y actividades afines emprendidas directamente por el Consejo de Seguridad y el Departamento de Asuntos Políticos no interfieran en las funciones políticas del "representante".

#### IV. RECOMENDACIONES

##### A. Recomendaciones de aplicación inmediata

###### Recomendación 1

El Secretario General debería estudiar la opción A descrita en los párrafos 28 a 33 supra, con el fin de aplicarla inmediatamente. El Secretario General debería enviar una carta a todos los coordinadores residentes destacando las "responsabilidades de alerta temprana" que tienen y confirmando su función de representantes del DAH/UNDRO.

###### Recomendación 2

###### Selección de los coordinadores residentes

Tras obtener el consenso del CAC, el Secretario General debería tomar inmediatamente medidas para modificar los procedimientos de selección y nombramiento de los coordinadores residentes. Esto se encomendaría a un comité presidido por el Secretario General o su representante e integrado por el Administrador del PNUD, el Secretario General Adjunto de Coordinación de Política y Desarrollo Sostenible, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, uno de los secretarios generales adjuntos de asuntos políticos y el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. Como en el pasado, la persona seleccionada por el comité deberá contar con la aprobación de los jefes de los organismos interesados y, por supuesto, del gobierno del país de destino.

##### B. Recomendaciones a plazo más largo

###### Recomendación 3

El Secretario General debería estudiar la propuesta de definir funciones políticas y de alerta temprana más estructuradas, en el contexto de la oficina de las Naciones Unidas unitaria (opción B) descrita en los párrafos 34 y 35, e informar al CAC y a la Asamblea General sobre la viabilidad de esta opción y el posible calendario de su aplicación.

###### Recomendación 4

La opción C propuesta en los párrafos 38 a 49 deberá ser estudiada ulteriormente por los directores ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en el marco del CAC, y por los órganos rectores interesados. Si este debate permite sacar conclusiones positivas, se solicitará al Secretario General que prepare una propuesta más detallada para ser llevada a la práctica, teniendo presentes las observaciones de los correspondientes órganos rectores de los organismos especializados. Esta tarea podría confiarse a un grupo de trabajo especial del CAC, al que se asignaría un plazo de tiempo para realizar su labor.

Anexo I

REPRESENTACION SOBRE EL TERRENO DE 1973 A 1992: NUMERO DE OFICINAS

A. Oficinas en y/o para los países en desarrollo

Organizaciones	Número de oficinas			
	1973 <u>1/</u>	1983 <u>2/</u>	1990 <u>2/</u>	1992 <u>2/</u>
<u>Naciones Unidas</u>				
PNUD	87	112	110	115
ACNUR	12	48	70	89
FNUAP	23	31	53	59
UNICEF	29	43	75	75
PNUMA		4	4	6
CINU	35	47	49	53
PAM	73	82	82	87
CEPA	5	7	5	6
CEPAL	7	7	6	6
CESPAP	1	2	1	1
CESPAO	-	1	-	-
PNUFID		3 <u>3/</u>	13 <u>3/</u>	17
Total parcial	272	387	468	514

(continúa)

Anexo I (continuación)

Organizaciones	Número de oficinas			
	1973 <u>1/</u>	1983 <u>2/</u>	1990 <u>2/</u>	1992 <u>2/</u>
<u>Otras organizaciones</u>				
OIT	26	27	28	28
FAO	52	64	78	78
OMS <u>4/</u>	75	93	87	92
ONUDI	32	38	38	39
UNESCO	23	33	35	37
OACI	5	6	6	7
UIT	-	0	11	12
OMM	-	2	2	2
UPU	-	-	-	6
Total parcial	213	263	285	301
Total	485 <u>1/</u>	650	753	815

1/ Fuente: JIU/REP/86/1. En el informe de la DCI de 1986 figuraba un total de 309. Esto se debe, tal como se explicaba en las notas 1 y 4 del cuadro I de dicho informe, a que los representantes/ asesores del PAM, el FNUAP, la ONUDI y la FAO no se consideraban "oficinas" separadas. No obstante, se los ha incluido aquí, para garantizar la coherencia con las cifras de los años subsiguientes.

2/ Los datos son los que figuran en el documento ACC/1992/OP/CRP.1.

3/ Se trataba de las oficinas del FNUFUID incorporadas desde 1991 al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

4/ En 1973 y 1983, las oficinas de los coordinadores nacionales en Africa se contaron como oficinas, incluso cuando no se especificó el número de funcionarios. Por lo tanto, sería arriesgado establecer una comparación.

Anexo I (conclusión)

B. Representación sobre el terreno de 1983 a 1989:  
número de funcionarios

Organizaciones	1983		1989	
	Funcionarios en las oficinas fuera de la Sede		Funcionarios en las oficinas fuera de la Sede	
	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales	Cuadro orgánico	Cuadro de servicios generales
PNUD	615	4 005	1 031	3 837
ACNUR	220	723	330	1 089
UNICEF <u>a/</u>	703	1 409	1 169	2 033
OIT	141	256	121	269
FAO	234	655	238	748
UNESCO	216	301	223	331
OMS	401	1 216	493	1 487
OACI	83	123	73	113
UIT	-	-	15	10
OMM	5	2	5	2
OMI	-	-	-	-
OIEA	-	-	-	-
ONUDI <u>b/</u>	84	88	135	101
Total	2 702 <u>c/</u>	8 824	3 833	10 020

(Véanse fuente y notas en la página siguiente.)

(Fuente y notas del cuadro anterior)

Fuente: Los datos que se presentan son los que figuran en el documento A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3. La información se basa en las estadísticas de personal del CCCA (documentos ACC/1984/PER/37 de 13 de agosto de 1984 y ACC/1990/PER/R.6 de 28 de agosto de 1990), salvo en el caso de la ONUDI y el UNICEF que proporcionaron sus propios datos. La DCI intentó actualizar este cuadro utilizando las estadísticas de personal del CCCA correspondientes a 1991 (ACC/1992/PER/R.22) pero, al parecer, existen problemas de uniformidad de los datos, en particular con respecto a los del UNICEF. Por lo tanto, las cifras que figuran en el cuadro deberían considerarse aproximadas, más que un cálculo científico. Hay también un error en la columna del cuadro de servicios generales correspondiente a 1983: si bien el total debería ser 8.778, se dejó el que figuraba en el cuadro impreso.

a/ Datos proporcionados por el UNICEF.

b/ Datos proporcionados por la ONUDI.

c/ Incluye a los funcionarios nacionales del cuadro orgánico. En el caso de los organismos sobre los que se dispone de datos correspondientes a 1983 y 1989, esa categoría de funcionarios ascendía a 321 y 743 respectivamente (es decir, un incremento del 131%).

Anexo II

POSIBLE MANDATO DEL "REPRESENTANTE DE LAS NACIONES UNIDAS"

Como se explica en el cuerpo del presente informe, se prevé que el representante de las Naciones Unidas será el "depositario de la política del sistema de las Naciones Unidas" en el país huésped, derivada de la toma de decisiones intergubernamentales a nivel central, en las diversas organizaciones del sistema. Se delegaría al representante una autoridad ejecutiva considerable, a fin de permitirle participar activamente en la interpretación y la propuesta de las variantes particulares de la filosofía y la práctica de las Naciones Unidas que, en su opinión, se adaptaran mejor a las necesidades específicas del país huésped. Por consiguiente, este perfil político reforzado debería ir acompañado de importantes responsabilidades ejecutivas para modelar los diversos elementos del programa del sistema de las Naciones Unidas en el país.

Las funciones del "representante de las Naciones Unidas" podrían definirse, en grandes líneas, de la siguiente manera:

- a) Representar, incluso en el más alto nivel, a todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los asuntos humanitarios y políticos y otras actividades no vinculadas con el desarrollo, como las relacionadas con los derechos humanos, el desarme, etc.
- b) Informar al Secretario General y alertarlo sobre crisis potenciales o inminentes -en el ámbito político, humanitario, social o ambiental- asesorándole también sobre la posible contribución de las Naciones Unidas para neutralizarlas.
- c) Ser el brazo ejecutivo del Secretario General en todas las funciones políticas o de mediación necesarias, en el análisis y la elaboración de información de alerta temprana y en la coordinación de la ayuda que prestan las Naciones Unidas en caso de emergencia (con la plena cooperación de los organismos de las Naciones Unidas, que funcionarían como un equipo bajo la dirección del representante).
- d) Ser el brazo ejecutivo del Secretario General en la función de velar para que las actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en el país se conciban como partes de un programa único e integrado y se lleven a la práctica de manera coordinada, coherente y racional. En particular deberá:
  - Asesorar al gobierno sobre la mejor manera de utilizar los limitados fondos disponibles de los diversos canales del sistema de las Naciones Unidas para realizar actividades de desarrollo dentro del país.
  - Adoptar todas las medidas necesarias, una vez que se hayan determinado y aprobado las orientaciones generales y las opciones principales, para elaborar (con la ayuda de las misiones en la

Sede o de los asesores especializados residentes) el marco de los principales programas generales en los que el sistema de las Naciones Unidas debería concentrar su asistencia -preferiblemente en un número muy reducido de sectores-, así como las modalidades de ejecución (por ejemplo, la ejecución en el plano nacional).

- Velar para que, en los sectores seleccionados la filosofía de desarrollo de las Naciones Unidas coincida con las prioridades de desarrollo del gobierno beneficiario, a fin de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la ejecución del programa.

(Nota: la intervención del sistema de las Naciones Unidas no debe concentrarse forzosamente en los sectores a los que el gobierno asigna prioridad absoluta, si tanto las Naciones Unidas como dicho gobierno consideran que éste (u otros donantes) satisface plenamente las necesidades de esos sectores.)

- Establecer contactos con otros programas multilaterales y bilaterales no pertenecientes a las Naciones Unidas, así como con las ONG, para garantizar una sinergia y una complementariedad con las actividades del sistema de las Naciones Unidas.
- Suministrar fondos (y asumir la responsabilidad de su uso adecuado) una vez que el representante considere que los programas seleccionados son viables, y movilizar todos los recursos intelectuales (expertos, consultores, etc.) y materiales necesarios, con ayuda de los asesores residentes y de las misiones técnicas de apoyo enviadas por los diversos organismos o recurriendo al asesoramiento "a distancia". Esto debería hacerse en un espíritu de responsabilidad y de centralización -administración de excepción- dándose más importancia a las repercusiones (y a la evaluación de éstas) que a la supervisión y la información rutinaria a la Sede, que requiere una cantidad de tiempo considerable.
- Autorizar actividades supletorias de asistencia técnica en pequeña escala, en caso de que se planteen necesidades particulares, imprevistas o urgentes.
- Concertar convenios o acuerdos de subcontratación con otros donantes bilaterales o multilaterales o con las ONG para la realización de determinados proyectos o actividades,

Anexo III

DECLARACIONES FUNDAMENTALES ACERCA DE UNA REPRESENTACION  
UNITARIA SOBRE EL TERRENO

1. Posición del Secretario General indicada en:

- a) Prefacio del informe del Secretario General a la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social (A/1992/82/Add.1, párrs. 37 y 38)

Estoy firmemente convencido de que las Naciones Unidas deben seguir concentrándose en "el terreno", es decir en los sitios donde se aplican las decisiones económicas, sociales y políticas. Al mismo tiempo, para que la acción sobre el terreno sea eficaz es esencial contar a ese nivel con un mayor grado de coordinación en apoyo de las medidas nacionales.

Una presencia unificada de las Naciones Unidas en el plano nacional -una oficina única de las Naciones Unidas- que abarcara los programas de las Naciones Unidas que dan financiación, como el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, al igual que el PMA y los departamentos pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas contribuiría, a mi juicio, considerablemente a aumentar la eficacia y el impacto de las actividades de la Organización. Al promover una estrategia de apoyo unificado al nivel de los países, esa presencia serviría también como punto central para la labor de todos los organismos y ayudaría a la vez a reforzar los vínculos necesarios entre las estrategias mundiales y las actividades en el plano nacional. Es mi intención realizar esfuerzos decididos en esa dirección.

- b) Adición a la Revisión amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, con respecto a las actividades en los Estados bálticos y la Comunidad de Estados Independientes (A/47/419/Add.3, párrs. 11 a 14)

De conformidad con el enfoque integrado, en marzo de 1992 el Secretario General decidió establecer oficinas integradas de las Naciones Unidas en Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazajstán, Ucrania y Uzbekistán. La primera oficina provisional se inauguró en Belarús el 8 de septiembre y se espera que las otras estén funcionando antes de fin de año. (...)

Las oficinas provisionales, que estarán servidas por personal del PNUD y del Departamento de Información Pública, estarán dirigidas por un jefe de oficina, designado por el Secretario General con el título de Representante de las Naciones Unidas. Ese tipo de oficina garantizará que las Naciones Unidas tengan una sola voz a nivel de país, pero no entraña ninguna estructura burocrática rígida ni limitadora. Se podrá añadir nuevo personal de otras partes de la Secretaría de las Naciones Unidas o de otros programas y fondos, según lo aconsejen las circunstancias. A este respecto, el Secretario General ha indicado que en el caso de que otros departamentos, programas o fondos de las Naciones Unidas deseen estar presentes en cualquiera de esos países, esperará que su representante pase a formar parte de la oficina integrada de

las Naciones Unidas. También ha informado a los organismos especializados de que esas oficinas estarán disponibles para servir a los organismos que deseen utilizar sus servicios administrativos. El CAC ha acogido con satisfacción el establecimiento de esas oficinas y muchos jefes ejecutivos han indicado interés en la utilización de sus servicios. (...)

El Secretario General estima que este nuevo enfoque de la prestación de asistencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, que está de acuerdo con los conceptos que esbozó en su memoria anual sobre la labor de la Organización (A/47/1) y en el prefacio de su informe a la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social titulado "Fomento de la cooperación internacional para el desarrollo: la función del sistema de las Naciones Unidas" (E/1992/82 y Add.1), está de acuerdo con las preocupaciones de los Estados Miembros por lo que respecta a un enfoque y a una presencia integrados en los Estados bálticos y en la Comunidad de Estados Independientes. También estima que esta presencia unificada es un elemento fundamental de enfoque integrado de las misiones políticas y socioeconómicas de las Naciones Unidas. (...)

Dentro del marco internacional de asistencia a los Estados recién independizados que se está gestando, las Naciones Unidas están poniendo de relieve la relación mutua entre paz y seguridad, democracia y derechos humanos, al tiempo que prestan asistencia de emergencia y humanitaria y están ayudando a establecer las condiciones para el desarrollo en el largo plazo.

- c) Declaración a la Asamblea General sobre el seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (párrs. 36 y 37)

Pasando al plano de los países, estoy decidido a mejorar los resultados de las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno. El trabajo en equipo es la clave. Debemos avanzar rápidamente hacia el logro de una presencia unificada de las Naciones Unidas que abarque los programas que están bajo mi autoridad directa, incluidos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Esa operación combinada aplicaría una estrategia integrada en cada país en que opera la organización. Estaría presidida por un representante de las Naciones Unidas, designado por el Secretario General, que sería también el coordinador residente para el sistema de las Naciones Unidas. Así se reforzaría la función del coordinador residente, de acuerdo con la solicitud expresada por los Estados Miembros.

Hemos emprendido ya la representación unificada en seis países de la Comunidad de Estados Independientes. Hemos logrado progresos con nuestros colegas del CAC en cuanto a un enfoque de estrategias comunes para los países. Estas medidas de integración tienen que ser ensayadas en la práctica y adaptadas a la luz de la experiencia. Tengo la esperanza de que su éxito aportará un argumento convincente para que todo el sistema tenga una sola voz en las capitales de los Estados Miembros.

2. Posición del PNUD en una declaración pronunciada por el Administrador ante la Segunda Comisión el 26 de octubre de 1992

La adopción de un enfoque coherente sobre el terreno dependerá en gran medida de tres cosas: una sola estrategia integrada de las Naciones Unidas para el país, una oficina sobre el terreno unificada y el fortalecimiento del papel del coordinador residente.

Bajo la dirección del coordinador residente y en colaboración con el gobierno, el equipo de desarrollo de las Naciones Unidas -en todos sus niveles- debe preparar una estrategia integrada de las Naciones Unidas para el país. Dicha estrategia debe basarse en los propios planes y prioridades de desarrollo del país y reflejar los mandatos y objetivos globales de las Naciones Unidas. Los programas temáticos o sectoriales del país, según sea necesario, deberían apoyar la estrategia de las Naciones Unidas para el país.

La oficina sobre el terreno unificada, que aplicaría tal estrategia, comprendería diversos fondos y programas, incluidos el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), las actividades operacionales del Departamento de Desarrollo Económico y Social y tal vez el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En el mejor de los casos, se sumarían los organismos especializados. El Secretario General ya ha iniciado este proceso creando oficinas integradas en seis de los nuevos Estados independientes de la ex Unión Soviética.

La composición exacta de la oficina del país debe ser flexible para que pueda ampliarse o reducirse en función de las necesidades del país de que se trate. En tiempo de conflictos, la oficina se convertiría en centro de coordinación de la respuesta en caso de crisis, dando pleno apoyo a los representantes del sistema de las Naciones Unidas que se necesitarán para atender cualquier situación dada.

En tiempo de paz, funcionaría como centro de desarrollo al que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad de donantes y los particulares podrían acudir en busca de liderazgo e información. La oficina debe centrarse en actividades que promuevan la creación de capacidad para un desarrollo humano sostenible -desde el nivel local hasta el nivel de la política y planificación central del gobierno. También debe ayudar al gobierno en la movilización, gestión y coordinación de la ayuda. Sobre la base de los conocimientos y la experiencia de las organizaciones no gubernamentales, de otros donantes multilaterales y bilaterales, así como de las instituciones de investigación y el sector privado, la oficina debe aplicar un enfoque multisectorial, actuando como centro para el perfeccionamiento del desarrollo humano.

La oficina del país debe estar dirigida por el coordinador residente de las Naciones Unidas, que presenta informes directamente al Secretario General. En interés del desarrollo, y por razones prácticas -como la modernización de

la administración y la eficacia en función de los costos-, sostenemos que el representante residente del PNUD debe desempeñar asimismo las funciones de coordinador residente de las Naciones Unidas. Huelga decir que el coordinador residente deberá proceder de la reserva más amplia de funcionarios competentes de las Naciones Unidas.

3. Posición del UNICEF en una declaración pronunciada por el Director Ejecutivo ante la Segunda Comisión el 26 de octubre de 1992

Las nuevas oportunidades sustantivas en el plano nacional deben contar con el apoyo de unos organismos interinstitucionales reforzados. Con demasiada frecuencia fijamos metas sin tales mecanismos o creamos mecanismos en el vacío -con lo cual no logramos basarnos en una experiencia demostrada y en estructuras que funcionan bien.

El acuerdo del CAC sobre la estrategia por países del sistema de las Naciones Unidas confiere al coordinador residente autoridad para participar plenamente en todos los proyectos y programas, desde las primeras fases y en cada avance importante, a fin de contribuir a asegurar que esos esfuerzos apoyen la estrategia general. Esas nuevas disposiciones se aplican a las actividades de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cualquiera que sea la fuente de financiación, y abarcan tanto los proyectos operacionales como los analíticos. Así se reforzará como nunca antes el papel del coordinador residente. Al mismo tiempo, las nuevas disposiciones requieren un enfoque de equipo, y corresponde al coordinador residente establecer subgrupos que se centren en temas concretos, presididos por la persona más apta para la labor. Asimismo, la estrategia por países tiene por objeto basarse en los procesos de la preparación de programas y los mandatos de cada organización y no sustituirlos.

Notas

1/ En particular en los siguientes informes de la Dependencia Común de Inspección: "La función de los expertos en la cooperación para el desarrollo" (JIU/REP/78/4); "Oficinas exteriores del PNUD" (JIU/REP/83/4); "Representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: estructura y coordinación" (JIU/REP/86/1).

2/ Sir Robert Jackson, Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, documento DP/5, 1969.

3/ Véase sobre este punto el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas" (JIU/REP/90/3).

4/ La información que figura en el informe de 1986 de la DCI relativo a la representación sobre el terreno (JIU/REP/86/1) ha sido actualizada hasta 1990 en el informe del Secretario General sobre las actividades operacionales para el desarrollo (documento A/46/206, Add.3) y actualizadas posteriormente hasta 1992 por el CCCS (OPS) en el documento ACC/1992/OP/CRP.11.

5/ El Inspector ha considerado varias alternativas para este título. En un principio propuso el de "embajador de las Naciones Unidas" como reconocimiento de las funciones políticas que habría de desempeñar. Pero la palabra "embajador" podría ser inapropiada; también podría llamarse simplemente "delegado" (como los representantes de la CEE), "jefe de misión", etc. Convendría descartar el término "coordinador", a fin de indicar que el cargo incluye algunas funciones ejecutivas además de las de coordinación. Otra alternativa sería la de "alto comisionado de las Naciones Unidas", que presidiría una "comisión" en la que todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas estarían representados. Ello tendría la ventaja de recalcar el aspecto de trabajo en equipo de la actividad del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, que es, a todas luces, esencial.

-----