

**FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN
SOBRE EL TERRENO DEL SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS**

Preparado por

***Khalil Issa Othman
Raúl Quijano***

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1997**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		iv
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		v
I. INTRODUCCIÓN	1 -8	1
II. PRINCIPALES TENDENCIAS Y MODALIDADES.....	9 -24	3
A. Oficinas exteriores.....	10	3
B. Tendencias de la dotación de personal.....	11-15	4
C. Costos de la representación sobre el terreno	16	7
D. Modalidades de la representación sobre el terreno	17-21	7
E. Acuerdos básicos de representación	22-24	9
III. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE COORDINADOR RESIDENTE Y EL SISTEMA DE COORDINADORES RESIDENTES	25-34	11
IV. LA REPRESENTACIÓN SOBRE EL TERRENO Y EL SISTEMA DE COORDINADORES RESIDENTES	35-85	14
A. Crecimiento en la representación sobre el terreno.....	37-39	14
B. Mandatos, división del trabajo y complementariedad.....	40-41	15
C. Los grupos temáticos y un organismo principal	42	15
D. El desarrollo regional y un organismo principal	43-45	15
E. Los fondos y programas contra los organismos especializados	46-47	16
F. Las reuniones interinstitucionales y los comités de las oficinas exteriores	48-52	17
G. El coordinador residente.....	53-61	17
1. Selección de los coordinadores residentes	55	18
2. "La doble función" o el síndrome de "dos sombreros"	56	18
3. La clasificación de los coordinadores residentes	57	19
4. Capacitación	58	19
5. Evaluación de la actuación profesional	59	19
6. Criterios para la designación de coordinadores residentes	60-61	19
H. Locales y servicios comunes	62-66	19
I. Las notas sobre la estrategia del país.....	67	21
J. La información	68-70	22
K. El apoyo de las sedes.....	71 -77	22
L. El coordinador residente y las situaciones de emergencia, en particular las situaciones humanitarias y el mantenimiento de la paz.	78-80	24
M. El país receptor	81 -85	24
V. HACIA UNA PRESENCIA MÁS FUERTE DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL TERRENO.....	86-104	26
A. El sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno	89- 93	26
B. El sistema de las Naciones Unidas: sedes	94- 97	27
C. Los países receptores	98-101	27
D. La comunidad de donantes	102-103	28
E. Los órganos legislativos.....	104	28

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPT	cooperación económica entre países en desarrollo
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas
CNUAH (Hábitat)	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
CTPD	cooperación técnica entre países en desarrollo
DADSG	Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GCMP	Grupo Consultivo Mixto de Políticas
JAT	Junta de Asistencia Técnica
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS/OPS	Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAAT	Programa Ampliado de Asistencia Técnica
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presencia del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno ha sido su parte visible, sobre todo en lo que respecta a la cooperación técnica y al apoyo a la creación de la capacidad nacional. La representación sobre el terreno ha aumentado de modo considerable en cuanto al número de las oficinas exteriores, la cantidad de representantes y funcionarios y el monto de los gastos. Últimamente ha habido un aumento de la representación sobre el terreno en situaciones de emergencia. Al mismo tiempo, la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros órganos legislativos han publicado directrices detalladas y concretas, principalmente con respecto a la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Aun así, a pesar de estas directrices para fortalecer la coordinación sobre el terreno a fin de apoyar a los países en que se llevan a cabo programas y pese a los intentos de las diversas entidades de las Naciones Unidas de trabajar con este fin, no se han logrado plenamente los resultados que se querían. En muchos casos continúa la proliferación de oficinas y representaciones de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas, lo cual dificulta aún más la coordinación tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como en los países receptores, con los riesgos consiguientes de duplicación y despilfarro.

Considerando la creciente preocupación de los Estados Miembros por que el sistema de las Naciones Unidas sea más eficiente y eficaz, como una fuerza unificada en apoyo de los países receptores, y en un momento en que están disminuyendo los recursos, los Inspectores consideran que todas las partes involucradas deben tomar una serie de medidas para corregir la situación a diversos niveles y en distintos lugares. Esta cuestión tendrá que examinarse en el marco de los esfuerzos generales por reestructurar los sectores económico, social y

sectores conexos de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las funciones que desempeñan los que despliegan actividades sobre el terreno, las sedes, los países receptores y la comunidad de donantes.

El objetivo general de este informe es promover una fuerza de las Naciones Unidas más unificada, pero no necesariamente unitaria, para apoyar a los países en que se ejecutan programas en sus actividades de creación de la capacidad a fin de lograr la autosuficiencia y el desarrollo humano sostenible, con una utilización más eficaz y económica de los recursos humanos y financieros disponibles. Este análisis se centra en las actividades operacionales. Se refiere, aunque no examina con detalle, a otros elementos, incluidas las situaciones de emergencia y el mantenimiento de la paz o las actividades regionales y subregionales. Las conclusiones y recomendaciones que figuran a continuación se presentan sobre todo en forma resumida. Los detalles y las consideraciones más explícitas se encuentran en la parte principal del informe.

A. El sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno

♦ Conclusión

El crecimiento cuantitativo de la representación sobre el terreno no ha sido proporcional a los cambios cualitativos en el apoyo a los países en que se ejecutan programas, y ha hecho más difícil la tarea de lograr una presencia sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas más eficiente y eficaz. Además, ha aumentado las presiones sobre la capacidad de gestión de los países receptores. Las resoluciones sucesivas de las Naciones Unidas no han resuelto este problema, y entre las organizaciones siguen

habiendo intereses divergentes y competencia (capítulos I, II y III).

Los Inspectores recomiendan que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en especial las que están representadas sobre el terreno, intensifiquen sus esfuerzos para lograr una presencia más unificada, eficaz y eficiente. En este contexto tienen las recomendaciones siguientes:

Recomendación 1

Los Inspectores recomiendan que:

- i) Las organizaciones se abstengan de crear nuevas representaciones y utilicen las representaciones comunes existentes, en particular por medio del coordinador residente;
- ii) Las organizaciones armonicen en la medida de lo posible sus representaciones geográficas respectivas a escala regional y subregional;
- iii) Las organizaciones y los gobiernos traten de concordar sus posiciones y a continuación alcancen un acuerdo básico con los gobiernos que abarque todas las formas de presencia de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

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

- i) las aptitudes profesionales y la experiencia idóneas. En la sección G del capítulo IV (párrafos 55 a 65) se recomiendan medidas que abarcan los criterios relacionados con los

coordinadores residentes, en particular la selección y el nombramiento;

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

♦ Conclusión

- i) Muchas representaciones sobre el terreno se fundaron a consecuencia de la expansión de las actividades de una organización, y/o para representar y promover los "intereses" de esa organización, puesto que se consideró que el coordinador residente, al ser representante residente del PNUD, se concentraba más en los asuntos del PNUD a expensas de las actividades de otras organizaciones. Esta situación, sin embargo, producía choques de personalidad, "luchas por el territorio" y competencia por los recursos cada vez más escasos a costa de un apoyo eficaz y económico a los países receptores (párrafos 39 a 43);
- ii) El fenómeno del "encogimiento del mandato", especialmente en los casos de "invasión" de los mandatos de los organismos especializados y las comisiones regionales por parte de los fondos y los programas, mencionado por representantes de estas últimas organizaciones (párrafo 47);
- iii) Los Inspectores observaron diferencias en el planteamiento, la estructura, la periodicidad y la eficacia de las reuniones interinstitucionales y de los comités a nivel de oficina exterior (párrafos 48 a 51);

- iv) Existen lagunas en el intercambio vertical y horizontal de información entre las sedes y la representación sobre el terreno, así como dentro de estos dos niveles, lo cual plantea dificultades a la hora de adoptar posiciones comunes sobre temas parecidos o provoca el desconocimiento de algunos datos básicos.

Recomendación 3

- i) **Los Inspectores recomiendan que los Jefes Ejecutivos de los organismos y de las organizaciones empiecen un proceso que consiste en designar "Directores" o "Asesores técnicos superiores" a todos los "Representantes" que no sean el coordinador residente, que seguirían promoviendo y defendiendo las actividades relacionadas con los mandatos de las organizaciones respectivas, pero que al mismo tiempo serían parte de un equipo bajo la dirección del coordinador residente para el beneficio del país receptor;**
- ii) **Los Inspectores recomiendan además que las organizaciones que financian insistan en su función básica de organizaciones de financiación y de gestión que dependen de las organizaciones técnicas y especializadas como asociados en los ciclos de los programas y de los proyectos;**
- iii) **Los Inspectores recomiendan que las reuniones interinstitucionales y los grupos creados por éstas estén mejor estructurados, con unos mandatos, una división del trabajo y unos objetivos claros, lo cual fortalecerá el trabajo en equipo y fomentará una sensación de dominio, situación en que los representantes que no sean los coordinadores residentes presidirán, de acuerdo con su especialización y conocimientos técnicos, algunas de las reuniones de grupos;**
- iv) **Los Inspectores recomiendan que las organizaciones de las Naciones Unidas**

lleguen a un acuerdo acerca de unas directrices sobre la información mínima e indispensable que deben intercambiar de forma obligatoria

♦ Conclusión

Han demostrado su eficacia los grupos temáticos con un organismo principal, así como los grupos de desarrollo regional que trabajan también con un organismo principal, que tienen la ventaja de la división del trabajo, la especialización y la complementariedad. Además, difunden la función de liderazgo entre las diversas organizaciones y, por tanto, una sensación de dominio en un trabajo en equipo bien definido (párrafos 44 a 47).

Recomendación 4

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

♦ Conclusión

Los locales comunes pueden propiciar una intensificación de la cooperación y de la coordinación. Además, provocan un "efecto multiplicador" fomentando los servicios comunes que constituyen un objetivo por derecho propio. Estos servicios se enumeran y se examinan en la sección H del capítulo IV (párrafo 64 a 67). Los locales comunes, y más aún los servicios comunes, podrían constituir el fundamento de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno más eficiente y rentable.

Recomendación 5

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

B. El sistema de las Naciones Unidas: Sede

♦ Conclusión

El apoyo que ha prestado la Sede a la representación sobre el terreno y más concretamente al sistema de coordinadores residentes no ha sido sistemático ni suficiente. En algunos casos se reciben mensajes contradictorios de distintos departamentos. El apoyo financiero que presta el PNUD a los coordinadores residentes se aprecia debidamente y se está utilizando de forma apropiada, pero no ha sido suficiente para compensar las deficiencias (párrafos 70 a 76).

Recomendación 6

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

- i) El jefe del departamento recién fusionado encargado de asuntos económicos y sociales en la Secretaría de las Naciones Unidas y cuya categoría podría aumentar hasta la de Vicesecretario General, deberá asumir esta misión en nombre del Secretario General. Este funcionario deberá tener un mandato claro y los recursos precisos, tanto humanos como financieros;
- ii) El funcionario deberá contar con el apoyo de una dependencia creada con este fin, sin gastos adicionales, integrada por los funcionarios de la Secretaría que se encargan actualmente de las actividades operacionales, además de los de la Oficina de Servicios de Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas vinculados al Administrador del PNUD. La dependencia también debería contar con los servicios de otros funcionarios adscritos de diversas organizaciones, lo cual propiciará el trabajo en equipo y creará una sensación de dominio en la Sede, que se transmitiría a las oficinas exteriores ;
- (iii) Otras organizaciones de las Naciones Unidas deberían, por conducto de sus representantes/enlaces en la Secretaría, poder participar en el proceso de adopción de decisiones de una forma parecida al funcionamiento de las juntas;
- (iv) Con el tiempo los coordinadores residentes podrán estar financiados conjuntamente por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

C. El país receptor

♦ Conclusión

En la cooperación y la coordinación técnicas con el sistema de las Naciones Unidas y otras entidades tiene importancia decisiva la responsabilidad primordial y la participación del país receptor. Sin embargo, las situaciones son distintas en cada país y en cada grupo de países. El fortalecimiento de la presencia del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno no es un fin en sí mismo; tiene por objeto apoyar y responder a las necesidades y los requerimientos del país receptor. La función del país receptor en la tarea de garantizar el uso más económico de los recursos de las Naciones Unidas es sumamente importante. Para ello se necesita un mecanismo de coordinación gubernamental fuerte y eficaz.

Recomendación 7

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

- i) La creación de un "comité" o grupo interministerial integrado por representantes de los ministerios y departamentos sectoriales. (El presidente de este comité sería la contraparte del coordinador residente.) Esta clase de mecanismo ya existe en algunos países y ha demostrado su eficacia;
- ii) Las comunicaciones de los ministerios y departamentos sectoriales dirigidas a las respectivas organizaciones de las Naciones Unidas han de ser aprobadas por el ministerio encargado de la coordinación, por ejemplo, el de Planificación, Relaciones Exteriores o Finanzas o transmitidas a ese ministerio;

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

D. La comunidad de donantes

♦ Conclusión

Los países donantes y las instituciones multilaterales están llamados a desempeñar un papel fundamental en el contexto de la asistencia al desarrollo. La asistencia multilateral de las Naciones Unidas constituye nada más que una pequeña parte de la asistencia oficial para el desarrollo (párrafos 101 y 102).

Recomendación 8

Los Inspectores recomiendan que las partes interesadas traten de institucionalizar en mayor medida la coordinación de las actividades sobre el terreno, tanto con los donantes bilaterales como los donantes multilaterales no relacionados con las Naciones Unidas, en particular entre el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad multilateral y bilateral. Los países desarrollados y los países en desarrollo deben estar asociados en el desarrollo y compartir las responsabilidades, incluida, por parte de los donantes, la aportación de unas contribuciones financieras continuas y previsibles.

E. Los órganos legislativos

♦ Conclusión

Los funcionarios destacados sobre el terreno se ven inundados por las diversas directrices legislativas sobre actividades operacionales para el desarrollo, y los Estados Miembros no siempre adoptan posiciones coherentes en los distintos órganos legislativos (párrafo 103).

Recomendación 9

Los Inspectores recomiendan que los Estados Miembros en los distintos órganos legislativos examinen minuciosamente y concuerden las decisiones. Recomiendan además que los órganos legislativos del

sistema de las Naciones Unidas inicien una supervisión más enérgica del proceso de adopción de decisiones, correspondiendo al Consejo Económico y Social la responsabilidad primordial por la coordinación y la armonización.

POSDATA

El proyecto de este informe se envió a los Jefes Ejecutivos de todas las organizaciones que participan en la DCI, incluido el Secretario General de las Naciones Unidas, el 12 de marzo de 1997.

El 17 de marzo de 1997 el Secretario General envió una carta al Presidente de la Asamblea General (A/51/829) señalando a la atención de los Estados Miembros sus medidas inmediatas de gestión y de organización, entre las cuales figuraban directrices para una mayor integración de las actividades de las Naciones Unidas a escala de los países. Las propuestas del Secretario General coincidían con la mayor parte de las conclusiones y recomendaciones de los Inspectores. Sin embargo, éstos quisieran añadir que en el presente informe los Inspectores propugnan medidas detalladas y concretas que han de emprender no sólo la Secretaría de las Naciones Unidas, sino también otras organizaciones el sistema de las Naciones Unidas. En este informe se examinan también las relaciones entre las entidades sobre el terreno, las sedes, los países receptores y las comunidades de donantes.

Los Inspectores tienen la esperanza de que este informe ayude a los Estados Miembros y a las organizaciones que participan en la DCI en su búsqueda de una representación de las Naciones Unidas sobre el terreno más eficaz y eficiente.

I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe acerca de la representación sobre el terreno es una respuesta a la preocupación creciente que han expresado los Estados Miembros en diversos foros, en particular en la Asamblea General de las Naciones Unidas (recientemente en la resolución 501120), el Consejo Económico y Social, las reuniones sucesivas de la Junta Ejecutiva del PNUD/FNUAP y otros órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas. La propuesta de llevar a cabo este examen partió de una de las organizaciones que participan en la DCI, a saber, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

2. Entre las preocupaciones de los Estados Miembros figura, como alta prioridad, la remodelación y el fortalecimiento de las oficinas exteriores a fin de hacer frente a los problemas tanto nuevos como persistentes debidos a los cambios políticos y económicos mundiales, todo ello contra el telón de fondo de unos recursos cada vez más escasos en todo el mundo y recortes presupuestarios en todo el sistema de las Naciones Unidas.

3. El tema de] informe ha sido objeto de un diálogo continuo. Además, encaja en el cuadro más amplio el empeño por reestructurar los sectores económicos, social y sectores conexos del sistema de las Naciones Unidas y, más concretamente, las actividades operacionales para el desarrollo. Como se dice en un estudio, "es una especie muy estudiada y muchos son los que tienen amplios conocimientos sobre ello"¹. Por tanto, los Inspectores tratarán de no repetir la labor ya realizada aunque utilizarán esa labor como material de antecedentes para destacar, por una parte, cómo se concibió y se desarrolló el "sistema" y, por otra, cómo funciona sobre el terreno. En este contexto, los Inspectores determinarán cuáles son las cuestiones y los mecanismos importantes, así como las prácticas idóneas que hay que seguir, y a continuación formularán las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

4. **Por tanto, el informe se centra en los temas fundamentales que tienen relación directa con el objetivo amplio de un sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno más unificado y poderoso, como una fuerza de apoyo a los países en que se ejecutan programas en sus esfuerzos por crear la capacidad a fin de lograr la autosuficiencia y el desarrollo humano sostenible, utilizando los recursos humanos y financieros disponibles del modo más eficaz y económico.** Los Inspectores quieren destacar ante todo que el concepto de "un sistema y una fuerza unificados" sobre el terreno no significa necesariamente una representación unitaria. Además, hay que ver este objetivo desde una perspectiva adecuada: un sistema fuerte y eficaz de las Naciones Unidas sobre el terreno no es una meta en sí, sino más bien un medio, aunque importante, para contribuir de forma más eficiente y eficaz a los esfuerzos de desarrollo de los países en que se ejecutan programas. El sistema de las Naciones Unidas debe aspirar a un proceso de colaboración con objetivos concretos que reúna a todas las organizaciones en apoyo de las metas y los programas que están definidos por los países en que se ejecutan programas y que les pertenecen.

5. Entre los temas básicos que se investigar en este informe están los siguientes: el sistema de coordinadores residentes; la cooperación entre los representantes sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas; las relaciones entre las oficinas exteriores y las sedes; el apoyo a los países receptores-, la complementariedad y la división del trabajo entre los organismos para hacer frente a las necesidades concretas del país (los países) de asignación; el uso eficiente y eficaz de los instrumentos y mecanismos, tales como las notas sobre la estrategia del país, los grupos temáticos y los comités a nivel de oficina exterior, así como la racionalización y simplificación de los servicios administrativos a escala interinstitucional.

6. En el capítulo II se describen las principales tendencias, modalidades y funciones de la representación sobre el terreno sobre la base de las respuestas al cuestionario de la DCI. En el capítulo III se sigue la evolución de los conceptos de coordinador residente y del sistema de coordinadores residentes sobre la base de las directrices legislativas pertinentes. El capítulo IV, que constituye la parte principal del informe, está centrado en la representación sobre el terreno y el sistema de coordinadores residentes*; se describe en él cómo el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno lleva a cabo las tareas que se han encomendado a sus miembros, tanto por separado como colectivamente. Con este fin se examina una serie de cuestiones y mecanismos establecidos.

7. Al hacer este estudio, los Inspectores enviaron a todas las organizaciones participantes un cuestionario detallado sobre los temas que se acaban de mencionar. Además, los Inspectores celebraron consultas con funcionarios de las

sedes de algunas organizaciones y visitaron varios países receptores para obtener información de primera mano sobre la cuestión. Algunas de las conclusiones y recomendaciones más concretas se formularon precisamente gracias a estas misiones y a los contactos personales con los gobiernos y los funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno.

8. Los Inspectores expresan su especial reconocimiento a todas las organizaciones que respondieron al cuestionario de la DCI para este informe. Los contactos que tuvieron y el intercambio de opiniones con los funcionarios gubernamentales y con diversos funcionarios de las Naciones Unidas a distintos niveles jerárquicos, tanto sobre el terreno como en las sedes, tuvieron un valor particular. Los representantes sobre el terreno pudieron examinar las cuestiones sobre la base de una experiencia acumulada de primera mano. Los Inspectores quisieran transmitirles a todos su sincero agradecimiento.

II. PRINCIPALES TENDENCIAS Y MODALIDADES

9. En este capítulo se describe la evolución de la representación sobre el terreno dentro del sistema de las Naciones Unidas durante los últimos años. Se presta particular atención a los cambios más importantes en la presencia sobre

el terreno de las organizaciones, que se miden por el número de oficinas exteriores y funcionarios, así como los gastos y las modalidades de la representación, desglosado todo por regiones geográficas.

A. Oficinas exteriores

10. El cuadro 1 ilustra la evolución del número y de la difusión geográfica de las oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas entre 1985 y 1995. En general, hay un incremento

considerable, próximo al 60%, en el número total de esas oficinas durante el período de diez años, con algunas diferencias entre las regiones.

Cuadro 1. Número de oficinas exteriores

Regiones	1985			1995			1985/95
	Oficinas en los país	Oficinas regionales	Total	Oficinas en los país	Oficinas regionales	Total	% de incremento del total
África	188	28	216	311	40	351	+ 63 %
Estados árabes	69	10	69	104	10	114	+ 65 %
Asia y el Pacífico	111	18	109	170	25	195	+79%
América Latina y el Caribe	104	20	124	167	27	194	+57%
Europa central y oriental	19	5	24	86	12	98	+308%
Otras zonas geográficas *	108	23	131	142	29	171	+31%
Total	600	104	704	980	145	1,125	+60%

* Principalmente Europa occidental y América del Norte.

B. Tendencias de la dotación de personal

11. En el cuadro 2 se ilustran los incrementos en el número de funcionarios de las oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas en todas las regiones durante el período de diez

años que se examina; los incrementos más importantes se registraron en África y en Europa central y oriental.

Cuadro 2. Número de funcionarios en las oficinas exteriores

Regiones	1985		1995		1985/95
	Número de funcionarios	Funcionarios internacionales del cuadro orgánico	Número de funcionarios	Funcionarios internacionales del cuadro orgánico	% de incremento del total del personal sobre el terreno
África	3,101	685	6,300	1,316	+ 105%
Estados árabes	1,186	248	1,700	360	+ 43%
Asia y el Pacífico	2,619	495	3,386	540	+29%
América Latina y el Caribe	1,972	679	2,361	745	+20%
Europa central y oriental	456	136	1,439	336	+216%
Otras zonas geográficas *	62	15	62	15	-
Total	9,396	2,281	15,300	3,428	+63%

12. Al examinar los cuadros 1 y 2 supra, parece que la razón principal de este incremento es la siguiente:

a) el aumento de la representación sobre el terreno: algunas organizaciones han fortalecido la identidad y la independencia de su presencia sobre el terreno mediante el establecimiento de oficinas autónomas completas dirigidas por sus representantes;

b) el surgimiento de nuevos países receptores, en particular en Europa central y oriental, en que el número de oficinas exteriores

aumentó de únicamente tres en 1985 a 32 diez años más tarde;

c) la ampliación de las operaciones humanitarias, en particular en África, donde el número de oficinas exteriores de los programas humanitarios aumentó bruscamente durante el período de diez años. (Reflejando el aumento del problema de los refugiados en todo el mundo, el número de las oficinas del ACNUR aumentó más del doble, de 79 en 1985 a 186 en 1995);

d) el proceso de descentralización dentro del sistema de las Naciones Unidas de acuerdo con el mandato de los órganos rectores y la recomendación contenida en el informe de 1992 de la DCI². La mayor parte de las organizaciones han fortalecido su presencia sobre el terreno, incluidos algunos organismos especializados pequeños (UIT, OMI, UPU).

13. No obstante, es importante observar que la situación es un tanto distinta en cada organización. Así como el UNICEF, el PMA, el ACNUR y el FNUAP registraron incrementos de personal prácticamente en todas las regiones geográficas entre 1985 y 1995, las cifras correspondientes al PNUD muestran reducciones durante el mismo período: 12% en América Latina y el Caribe, 11% en los Estados árabes y 3% en Asia y el Pacífico.

14. La composición del personal sobre el terreno, en cuanto a contratación local e internacional, también está cambiando, ya que la segunda categoría muestra una tendencia a la baja, del 26% del total del personal sobre el terreno en 1985 al 23% en 1995. Esta tendencia puede explicarse por el cambio de orientación hacia la ejecución nacional y la utilización mayor de las capacidades locales en la ejecución de los programas sobre el terreno.

15. El incremento en la utilización de las capacidades locales parece estar corroborado por el cuadro 3 (cuadro del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones) que describe las tendencias de la dotación de personal dentro del sistema desde 1974 a 1994 por grupos de organizaciones con mandatos parecidos o próximos. Los datos indican claramente que si bien el número de funcionarios de las oficinas exteriores del subsistema operacional, en particular los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas (GCMP), ha estado aumentando constantemente durante el período de 20 años en cuestión, la cantidad de funcionarios de los organismos técnicos y especializados (tanto grandes como pequeños) ha estado disminuyendo desde 1989. En ese año la Asamblea General aprobó la resolución 44/211 que introdujo la política de ejecución nacional en todo el sistema. A continuación el PNUD implantó cambios importantes en el sistema tripartito de los arreglos para la ejecución de proyectos y los gastos de apoyo de los organismos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las cifras en el cuadro 3 incluyen al personal de los proyectos, mientras que el cuadro 2 incluye principalmente datos sobre el personal de las oficinas exteriores..

Cuadro 3. Evolución de la dotación de personal durante 20 años: 1974-1994*
(Las cifras entre paréntesis corresponden a personal de las oficinas exteriores)₁

	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1994
Naciones Unidas (incluidos UNCTAD, PNUFID, PNUMA, HÁBITAT, etc.)	11,436 (7,017) ₂	12,888 (8,302) ₂	15,209 (10,257) ₂	16,205 (11,171) ₂	14,211 ₃ (9,126) ₂	13,721 (9,123) ₂	14,233 (9,467) ₂	14,710 (9,056) ₂
Organizaciones financieras (PNUD, FNUAP, UNICEF)	2,151 (1,313)	6,286 (5,344)	7,288 (5,961)	7,941 (6,513)	8,766 (7,318)	9,282 (7,358)	10,087 (8,341)	11,287 ₄ (9,059)
ACNUR/OOPS/PMA	705 (175)	887 (380)	1952 (1,262)	2,673 (2,980)	3,112 (2,263)	3,751 (2,791)	4,161 (3,139)	5,028 (3,647)
Grandes organismos especializados (FAO, OIT, UNESCO, OMS/OPS)	17,273 (8,705)	16,741 (8,019)	17,156 (8,658)	17,133 (8, 526)	16,837 (8,400)	16,016 (8,100)	15,298 (7,607)	15,058 (7,236)
ONUDI₃	-	-	-	-	1,632 (285)	1,643 (397)	1,714 (421)	1,493 (383)
Pequeños organismos especializados (OACI, UPU, CCI, OMM, OMI, OIEA, OMPI ₅)	3,630 (847)	4,253 (892)	5,011 (1,163)	5,158 (1,095)	5,313 (1,013)	5,250 (937)	5,169 (868)	5,071 (660)

* Basado en los informes estadísticos anuales del CCCA (PER) (no se incluyen el Banco Mundial y el FMI). Para fines de comparación se ha excluido a la UNU, la CAPI, la CIJ, el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico, el FIDA y el GATT. Los números representan a los funcionarios del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales en todos los lugares con contratos de más de un año, cubiertos por el régimen común de sueldos de la Naciones Unidas.

2. Cifras no comparables con otras categorías "sobre el terreno" debido a la inclusión de PNUMA, HÁBITAT, etc., como lugares de destino en que no hay sedes.

3. La ONUDI se incluye en las estadísticas de las Naciones Unidas hasta 1985.

4. Se incluye la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

5. Desde el comienzo de 1975.

* Cuadro preparado por el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones.

C. Costos de la representación sobre el terreno

16. El cuadro 4 muestra un crecimiento en valores nominales de cerca del 200% en los costos de la representación sobre el terreno durante el período de diez años que se examina. Este crecimiento se puede atribuir principalmente a los programas operacionales Este crecimiento

se puede atribuir principalmente a los programas operacionales (Grupo Consultivo Mixto de Políticas) del sistema y parece reflejar en cierto modo el importante aumento de los gastos en general, en particular de las operaciones humanitarias durante el mismo período.

Cuadro 4. Costos de la representación sobre el terreno*
(en miles de dólares EE.UU.)

Regiones	1985		1995		% de incremento 1985/1995	
	Organización	Gobierno receptor	Organización	Gobierno receptor	Organización	Gobierno receptor
África	71,332	3,002	243,317	5,119	+241%	+71%
Estados árabes	32,368	6,898	77,553	7,445	+140%	+8%
Asia y el Pacífico	36,369	4,323	106,629	5,982	+193%	+38%
América Latina y el Caribe	62,282	6,506	118,716	11,294	+91%	+74%
Europa central y oriental	2,411	21	20,769	120	+761%	+471%
Otras zonas geográficas *	6,528	-	55,303	-	+747%	-
Total	211,290	20,750	622,287	29,960	+195%	+44%

* No se han incluido los datos correspondientes a la OMS, y en el caso de las comisiones regionales, sólo se han incluido los datos de las oficinas subregionales de la CEPAL.

C. Modalidades de la representación sobre el terreno

17. Las modalidades de la representación sobre el terreno, según se ilustra en el cuadro 5 infra, muestran que diez organizaciones están representadas a escala nacional, 12 tienen representación subregional o regional y 14, incluidas las cinco comisiones regionales, tienen una amplia representación regional. Cinco organizaciones están representadas tanto a nivel nacional como regional o subregional, y la FAO

tiene representación a escala nacional, subregional y regional. Además, siete organizaciones no tienen representación propia sobre el terreno. Cabe observar que las OMI y la UPU, que están entre los organismos técnicos más pequeños del sistema y que antes no tenían presencia sobre el terreno, recientemente han creado puestos de asesoría regional.

Cuadro 5. Modalidades de la representación sobre el terreno

1. Organizaciones representadas en los países	FAO, PNUD, UNICEF, ONUDI, ACNUR, PMA, OMS, BIRF, FNUAP, OIT
2. Organizaciones con representación subregional/regional	CEPA, CEPAL, CESPAP, OACI, OIT, UIT, FAO, UNESCO, PNUFID, ACNUR, BIRF, OMS
3. Organizaciones con amplia representación regional	Todas la comisiones económicas, OMI, OMS, FAO, UPU, OMM, UNICEF, OACI, PNUMA, OIT
4. Organizaciones representadas tanto en los países como a escala regional o subregional	FAO, UNICEF, ACNUR, OMS, OIT
5. Organizaciones sin representación propia sobre el terreno or representadas por el coordinador residente del PNUD	DADSG, UNCTAD, CCI, OIEA, OMPI, PNUMA, OMC

Cuadro 6. Lugares de destino con una importante presencia del sistema de las Naciones Unidas, o una o varias oficinas regionales/subregionales

África	Addis Abeba, Abidján, Accra, Brazzaville, Dakar, Kinshasa, Nairobi
Estados árabes	Ammán, Beirut, El Cairo, Manama
Asia y el Pacífico	Bangkok, Islamabad, Yakarta, Nueva Delhi, Manila
América Latina y el Caribe	Brasilia, Kingston, Lima, México D.F., Puerto España, Santiago de Chile

18. Las modalidades de la representación subregional y regional para el sistema en su totalidad son sumamente complejas, y no se ajustan a un proyecto lógico de cooperación y coordinación entre las organizaciones. Como se dice en el informe de la DCI de 1986, el proceso de establecimiento de oficinas exteriores ha sido un proceso evolutivo en el que las decisiones tomadas por organismos independientes no han sido objeto de consultas colectivas. "Ciertas consideraciones de estructura, en particular por lo que respecta a las comunicaciones, han influido en las decisiones; las influencias políticas desempeñan también un papel. Los incentivos

ofrecidos para instalarse en un país determinado pueden influir indebidamente en una decisión; y las condiciones del nivel de vida en los presuntos países pueden tener cierta fuerza de atracción... Los Inspectores creen que estas tendencias, aunque comprensibles, merecen ser analizadas en cuanto a sus efectos globales. A decir verdad, no hay duda de que un ulterior aumento en la representación del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno multiplicará las relaciones con los gobiernos, exigirá un nuevo esfuerzo de sus recursos de negociación, agravará los problemas logísticos y, en general, hará más difícil la coordinación. Es necesario, por lo tanto,

estudiar objetivamente todas las medidas de representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas y reevaluar las necesidades habida cuenta de las circunstancias actuales"³.

19. Esta conclusión sigue siendo tan válida hoy día como cuando la formuló la DCI hace diez años, considerando en particular el grado tan variable de autoridad delegada que ejercen los representantes sobre el terreno a distintos niveles; las considerables diferencias de categoría entre ellos (desde SGA/SsG a P-5); las jurisdicciones territoriales desiguales de las oficinas subregionales y regionales; las diferencias en el monto de recursos que tienen a su disposición; y su capacidad para contraer compromisos de gastos y hacer desembolsos, etc. Claramente estos factores impiden el progreso hacia un planteamiento integrado y de colaboración a diversos niveles de la representación del sistema sobre el terreno.

20. Otro importante factor que hay que examinar al tratar de lograr una mayor coherencia y rentabilidad de la representación del sistema sobre el terreno son los lugares de destino sobre el terreno especiales, con una importante presencia de las Naciones Unidas.

21. Los lugares de destino que figuran en el cuadro 6 son casos especiales por la concentración relativamente grande de oficinas y operaciones del sistema de las Naciones Unidas y debido a que son sedes mundiales (Nairobi) o sedes regionales/subregionales de la presencia del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno. Por consiguiente, no se ajustan a los arreglos normales de cooperación y coordinación a escala nacional por medio del sistema de coordinadores residentes. El caso de Ammán (Jordania) merece un atento estudio a este respecto, puesto que el Secretario Ejecutivo de la CESPAA preside las reuniones interinstitucionales de carácter regional, mientras que el coordinador residente continúa presidiendo las reuniones a escala nacional.

E. Acuerdos básicos de representación

22. Los Inspectores repiten la conclusión a que ya habían llegado antes acerca de la falta de una política gubernamental central en muchos países con respecto a la concertación de acuerdos de representación con las distintas organizaciones. Se descubrió que dichos acuerdos habían sido concertados de forma fragmentaria por los distintos ministerios sectoriales, en fechas distintas, con las organizaciones de contraparte correspondientes, sin el respaldo de un marco jurídico general coherente que podría aplicarse de igual manera a todas las organizaciones representadas a escala nacional. Las diferencias en los acuerdos de representación y la disparidad de los beneficios o de las ventajas que ofrecen hacen más difícil la búsqueda de la cohesión en la representación del sistema en los países.

23. Este capítulo y los cuadros que contiene indican incrementos en el número de oficinas y de funcionarios, así como en los costos. Aunque algunas de las razones que explican estos incrementos son el establecimiento de oficinas en nuevos países receptores y la expansión de las actividades humanitarias y de otro tipo, los Inspectores consideran que la explicación principal de esta tendencia es el incremento de la representación plena y de las oficinas autónomas dedicadas a actividades operacionales. Como se observa en los párrafos 18 y 19 supra, estas tendencias agravan los problemas inherentes a los procesos de coordinación por parte del sistema de las Naciones Unidas y los países receptores. La situación se complica aún más debido a la desigualdad de las jurisdicciones territoriales de la cobertura subregional y regional de las organizaciones, a consecuencia de lo cual hay deficiencias en la armonización y la coordinación y no existen acuerdos normalizados con los gobiernos que reglamenten la presencia de las organizaciones de las Naciones Unidas.

24. Por consiguiente, los Inspectores recomiendan lo siguiente:

- (i) las organizaciones deberían abstenerse de crear nuevas representaciones y utilizar plenamente las representaciones comunes existentes, en particular por medio del coordinador residente;
- (ii) las organizaciones deberían armonizar al máximo sus representaciones geográficas respectivas a escala regional y subregional;

- (iii) los gobiernos y las organizaciones deberían tratar de concordar sus posiciones y a continuación formular un acuerdo básico con el gobierno que abarque toda la presencia de las Naciones Unidas.

III. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE COORDINADOR RESIDENTE Y EL SISTEMA DE COORDINADORES RESIDENTES

25. Se considera que el sistema de coordinadores residentes es la comprobación y el centro gestor de la presencia y de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas a escala nacional. En este capítulo los Inspectores examinan brevemente la evolución de este concepto en las resoluciones sucesivas de la Asamblea General de las Naciones Unidas; destacan los hitos más importantes y examinan, en particular en el capítulo IV, de qué manera se han abordado esas directrices, y muy en particular en el contexto de la coordinación para el beneficio del país receptor.

26. El Consenso Tripartito de 1970 (resolución 2688 (XXV) de la Asamblea General) confirió una función coordinadora y rectora al representante residente del PNUD. En la resolución 32/197 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1977, esta idea se desarrolló aún más. En el párrafo 34 del anexo de esa resolución se estipula lo siguiente:

"La responsabilidad general y la coordinación de las actividades operacionales de desarrollo que se llevasen a cabo en cada país deberían encomendarse, en nombre del sistema de las Naciones Unidas, a un solo funcionario que se designaría, teniendo en cuenta los sectores de interés particular para los países de asignación, en consulta con el gobierno interesado y con su consentimiento, y que ejercería una labor de dirección y daría, en el ámbito nacional, una dimensión multidisciplinaria a los programas de asistencia para el desarrollo sectorial. Dichas funciones deberían llevarse a cabo de conformidad con el orden de prioridades establecido por las autoridades nacionales competentes y con la asistencia, cuando fuera necesario, de grupos de asesoramiento interinstitucionales. Teniendo en cuenta las necesidades de los distintos países, deberían adoptarse medidas encaminadas a unificar las

oficinas de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas en los países."

Más adelante, el CAC decidió que el título de este funcionario sería Coordinador Residente de las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

27. Tras la aprobación de esa resolución (32/197), se creó en 1978 la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, encargado de promover una mayor coherencia y eficacia en el sistema de las Naciones Unidas y directamente responsable por los coordinadores residentes sobre el terreno.

28. El sistema de coordinadores residentes oficialmente se llevó a la práctica con la designación de los primeros 71 funcionarios que eran responsables ante el Secretario General por el ejercicio de sus funciones, según lo descrito en el párrafo 34 de la resolución 32/197 que se acaba de citar.

29. En la resolución 44/211 de la Asamblea General se puso de relieve el elemento del fortalecimiento y de la plena utilización de las capacidades nacionales. Se hizo hincapié en que:

- "el sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional se debe estructurar y componer de manera que se ajuste a los programas de cooperación en curso y proyectados, más que a la estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas";
- además, se instó al CAC a "fortalecer la capacidad de liderazgo de equipo del coordinador residente dentro del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional para integrar los insumos sectoriales del sistema y coordinar en forma eficaz y coherente las

actividades realizadas por el sistema de las Naciones Unidas en atención al marco de los programas nacionales"; y se pidió que se reforzara la capacidad de liderazgo del coordinador residente y se insistió en la necesidad de mejorar la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas.

30. La resolución 47/199 de la Asamblea General fue más explícita con respecto al papel y las funciones del sistema de coordinadores residentes. Se destacó en la resolución una serie de factores para un funcionamiento eficaz del sistema, en particular: una división del trabajo clara y perfeccionada y el compromiso de los representantes sobre el terreno a colaborar y responder a las necesidades concretas de los países. Además, se introdujeron los mecanismos de la nota sobre la estrategia del país y del comité a nivel de oficina exterior.

31. La Asamblea General en su resolución 50/120 destacó la necesidad de simplificar y armonizar los ciclos de programación y presupuestación, así como las disposiciones y los procedimientos para las actividades operacionales para el desarrollo; aumentar las responsabilidades y atribuciones de los coordinadores residentes en materia de planificación y coordinación de programas para garantizar un planteamiento multidisciplinario de las necesidades de los países receptores; adoptar un enfoque programático y utilizar, en los países donde exista, la nota sobre la estrategia del país como marco común para los programas por países de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; establecer comités de coordinación a nivel de oficina exterior; utilizar los locales y los servicios comunes sobre el terreno y coordinar el seguimiento de las conferencias mundiales.

32. Hacia finales de 1992 desapareció la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. En julio de 1994, el Secretario General pidió al Administrador del

PNUD que le ayudara a lograr la coherencia de la política de desarrollo y a mejorar la coordinación, en particular fortaleciendo el sistema de coordinadores residentes (SG/SM.5380, de 27 de Julio de 1994). Más adelante, el Administrador creó la Oficina de Servicios y Apoyo del Sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo a los coordinadores residentes y sus funciones en materia de gestión.

33. El CAC, y en particular el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO), han estado en el centro de la elaboración de principios y directrices sobre las funciones y las operaciones del sistema de coordinadores residentes. El CAC ha publicado una serie de documentos pertinentes a lo largo de los años, en particular, el 17 de octubre de 1994 y en marzo de 1996.

34. Tras analizar lo anterior y otras resoluciones pertinentes, los Inspectores observan lo siguiente:

- i) ha habido un proceso progresivo en que las resoluciones se han vuelto más concretas y detalladas, en particular con respecto a las diversas funciones de las organizaciones y, por tanto, la coordinación de las actividades operacionales sobre el terreno, lo cual a su vez se ha vuelto más complejo dada la proliferación de las oficinas y de la representación de las Naciones Unidas;
- ii) por otra parte, ha habido una regresión, empezando por el llamamiento a la unificación de las oficinas por países y la desviación de ese llamamiento, como demuestra la proliferación de oficinas y el aumento del número de representantes;
- iii) las resoluciones más recientes han sido el resultado de la creación del consenso y, por tanto, una solución de avenencia, a fin de responder a los diversos "intereses" de las están abiertas a múltiples interpretaciones, lo

cual aumenta las dificultades en las labores de coordinación y logro de una fuerza unificada de las Naciones Unidas en apoyo del país donde se ejecutan programas;

iv) pese a que la resolución 50/120 no alienta el establecimiento de distintas oficinas en

nuevos lugares, esta práctica no ha disminuido;

v) entre las organizaciones existe una tendencia a aumentar la categoría de la oficina y de sus representantes, lo cual dificulta aún más la coordinación y la labor en equipo y obstaculiza la función rectora del coordinador residente.

IV. LA REPRESENTACIÓN SOBRE EL TERRENO Y EL SISTEMA DE COORDINADORES RESIDENTES

35. A consecuencia de sus misiones sobre el terreno, los Inspectores llegaron a la conclusión de que la mayoría de los representantes y funcionarios del sistema de las Naciones Unidas se remitían a su relación con el coordinador residente, en lugar de recurrir al concepto más amplio del sistema de coordinadores residentes, pese a las directrices legislativas, las comunicaciones de diversas sedes y todos los textos existentes sobre la cuestión. A juicio de los Inspectores, es un error grave, puesto que los representantes no se consideran parte del sistema, sino más bien entidades separadas e independientes que tratan o tienen que tratar con el coordinador residente, por obligación cuando surge la necesidad o bien simplemente por mantener las apariencias. La falta de un espíritu y de un trabajo en equipo puede verse agravada en algunos casos por la incapacidad del coordinador residente de afirmar su función de líder. Además, los distintos ministerios y departamentos sectoriales siguen tratando directamente, a nivel de políticas, con las organizaciones respectivas de contraparte o sus representantes, lo cual puede socavar el concepto del sistema de coordinadores residentes. Es posible que estas situaciones no fueran tan comunes en el pasado, cuando la estructura del sistema de las Naciones Unidas era menos complicada y formaba un entramado más denso, con una división del trabajo, una complementariedad y una estructura jerárquica más claras. Aunque la situación general puede verse compensada por algunas prácticas idóneas sobre el terreno, si el problema no se ataja a distintos niveles continuará obstaculizando el uso fluido, eficaz y económico de los recursos. Por consiguiente, los Inspectores instan a que se difunda constantemente una idea del sistema de las Naciones Unidas como una fuerza unida, en lugar de un conjunto de miembros divididos que compiten unos con otros.

36. Tras señalar un problema general, aunque persistente y de importancia fundamental, los Inspectores a continuación abordarán cuestiones y mecanismos más concretos. Como se ha dicho antes, y contrariamente al cuadro general que se acaba de presentar, los Inspectores encuentran prácticas idóneas que merecen ser señaladas y emuladas. Asimismo, encuentran algunas dificultades y problemas que hay que superar y corregir.

A. Crecimiento en la representación sobre el terreno

37. Como se observa en el capítulo II, en los últimos diez años ha aumentado considerablemente el número de oficinas y funcionarios del sistema sobre el terreno, lo cual, en muchos casos, ha agravado el problema de mejorar la coherencia y la integración de las actividades operacionales sobre el terreno.

38. Se han multiplicado las esferas de actividad y los responsables de esas actividades, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas a escala nacional. Ha habido un crecimiento exponencial de los agentes no gubernamentales locales e internacionales. A la par que aumentaba la presencia del sistema sobre el terreno, se ha agravado perceptiblemente la fragmentación y la tendencia a la duplicación en el establecimiento de las nuevas oficinas, en el envío de funcionarios sobre el terreno, en la utilización de recursos, con las presiones consiguientes sobre los gobiernos receptores en relación con los programas.

39. Esta situación se ha producido principalmente debido a la evolución histórica, según la cual una serie de organizaciones han iniciado por separado la expansión y la mejora de su presencia sobre el terreno. En muchos casos estas tendencias fueron fomentadas o aceptadas

implícitamente por el gobierno receptor. Todo esto se complica aún más porque los órganos legislativos de las distintas organizaciones adoptan decisiones, incluida la creación de nuevas oficinas, sin una política rectora general por parte del sistema de las Naciones Unidas.

• Se aplican las conclusiones y recomendaciones contenidas en el capítulo II.

B. Mandatos, división del trabajo y complementariedad

40. En las resoluciones y decisiones de las Naciones Unidas se habla del respeto por los mandatos separados y diferentes de cada organización de las Naciones Unidas. Las propias organizaciones destacan y defienden sus funciones diferenciadas y especializadas. Por otra parte, el alcance y el ámbito de la labor de las organizaciones se superponen. Algunos señalan el fenómeno del "encogimiento del mandato". A su vez esto tiende a crear un sistema dividido, en que cada organización propugna y promueve sus propios programas y actividades. Todo ello se vuelve más grave en un entorno en que se compite por unos recursos cada vez más escasos.

41. Por consiguiente, el respeto por los mandatos concretos debe considerarse en el marco de los intereses y las necesidades del país receptor, y de la mejor manera que tiene el sistema de las Naciones Unidas de responder a la evolución de las necesidades de ese país. Este objetivo se puede lograr, entre otras cosas, gracias a una división adecuada del trabajo y la complementariedad, abordando las necesidades concretas del país receptor. La validez de estas fórmulas de cooperación y coordinación se demuestran gracias a una serie de medidas y procesos prácticos adoptados en algunos lugares sobre el terreno, en particular los grupos de desarrollo temáticos o regionales con un organismo principal.

C. Los grupos temáticos y un organismo principal

42. El criterio de los grupos temáticos ha resultado, en general, un éxito. Los elementos de este éxito están incorporados en el acuerdo inicial que se logra entre las diferentes organizaciones con el fin de ejecutar un programa, según el cual cada organización tiene una tarea o unas tareas concretas que llevar a cabo con arreglo a un plan y en combinación con otras entidades. Toda la labor está realizada y dirigida por un organismo principal cuyo mandato y conocimientos especializados se consideran esenciales para el éxito del programa. Sin embargo, en algunos casos los Inspectores encontraron ciertas deficiencias en la aplicación, principalmente debido al choque de personalidades y/o a la ineficacia del liderazgo. Estos problemas deben resolverse por los representantes sobre el terreno y, en caso necesario, por las sedes. Como ejemplo de grupos temáticos se podría citar la educación básica (en que el organismo principal es la UNESCO); el saneamiento (donde funcionan como organismo principal tanto el UNICEF como la OMS) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (donde la OMS por lo general es el organismo principal).

D. El desarrollo regional y un organismo principal

43. En algunos lugares sobre el terreno la idea de una región prioritaria dentro de un país o de un programa de desarrollo basado en una región, como el de un grupo temático, parece prestarse a una cooperación y coordinación interinstitucional eficiente y probablemente eficaz. Un buen ejemplo es el Programa Integrado de Asentamiento Agrario del Sinaí, concebido por el Gobierno de Egipto. Por parte de las Naciones Unidas, el PNUD fue la organización financiadora, y tres organismos de las Naciones Unidas se encargaron de la ejecución: la FAO como organismo principal, la OIT y la UNESCO. Las actividades relacionadas con este programa

no se limitaron a esos organismos, sino también se aprovecharon los servicios de otras organizaciones de las Naciones Unidas, en particular los Voluntarios de las Naciones Unidas, el UNICEF, la OMS y el PMA. Las contribuciones de una serie de ministerios sectoriales por parte del Gobierno, en particular gracias a los expertos del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Obras Públicas y Recursos Hídricos fueron igualmente o incluso más importantes.

44. Los Inspectores encuentran evidente que los grupos temáticos con un organismo principal constituyen un criterio probado y fructífero, lo cual, junto con la idea del desarrollo regional basado en una coordinación funcional parece prestarse a procesos prácticos y pragmáticos para crear una fuerza más unificada. Sin embargo, estos planteamientos deben estar bien elaborados y planificados con el equilibrio y la mezcla exactos de complementariedad entre las organizaciones, así como con un liderazgo claro e indiscutible. Todo ello fortalece el esprit de corps y la distribución de las funciones de liderazgo entre las organizaciones y sus representantes.

45. Los Inspectores recomiendan que continúen utilizándose estos planteamientos, aunque sobre una base más y firme y más equitativa para mejorar no solamente la ejecución eficaz de los programas y proyectos, sino también para consolidar vínculos estrechos dentro y entre las organizaciones y sus representantes, así como con el país receptor.

E. Los fondos y programas contra los organismos especializados

46. Uno de los problemas que algunos representantes, incluidos los de las comisiones económicas regionales, señalaron a la atención de los Inspectores, fue lo que denominaban la "invasión" de los mandatos de los organismos especializados y técnicos por los fondos y programas. Como ya se ha dicho, este fenómeno también se ha llamado "encogimiento de

mandatos". Se dijo que muchas actividades que se llevaron a cabo en asociación con fondos y programas en el pasado poco a poco dieron lugar a una situación en que los programas asumían la ejecución directa o bien las funciones de liderazgo dentro de las actividades interdisciplinarias e interinstitucionales. No obstante, esto no sucedía de repente y ninguna de las partes podía considerarse la única responsable. Se sabe que los organismos especializados que contaban con recursos extrapresupuestarios y fondos en depósito se volvían menos dependientes, por ejemplo del PNUD, en sus actividades y proyectos de cooperación técnica, lo cual causaba también un incremento de la representación de los organismos sobre el terreno. El PNUD empezó a perder su función central de principal organización financiadora. Se sabe también que el PNUD empezó a participar más en la ejecución directa, por ejemplo, por medio de la Oficina de Servicios para Proyectos (OSP). La creación por el FNUAP en 1992 de los Servicios de apoyo técnico y de los Equipos de apoyo a los países, un mecanismo interinstitucional e interdisciplinario para la cooperación técnica, tuvo efectos directos para los recursos de que antes disponían las comisiones regionales y algunos organismos especializados. Independientemente de los argumentos formulados por las personas involucradas, los Inspectores consideraron que los principios de la división del trabajo y de la complementariedad que se propugnan en las resoluciones de las Naciones Unidas no siempre se llevaban a la práctica.

47. Los Inspectores recomiendan que las organizaciones financiadoras insistan en su función básica de organizaciones de financiación y gestión (hay que considerar seriamente la posibilidad de crear un organismo central de financiación para el sistema de las Naciones Unidas) que cuentan con los organismos especializados y técnicos como asociados en los ciclos de los programas y los proyectos, es decir, la planificación, la determinación, la ejecución, la evaluación y el seguimiento.

F. Las reuniones interinstitucionales y los comités de las oficinas exteriores

48. En las resoluciones y directrices procedentes de distintas organizaciones de las Naciones Unidas se pide que los representantes sobre el terreno coordinen sus actividades de forma más coherente en respuesta a los planes y prioridades nacionales de los países receptores. Uno de los mecanismos principales para lograr este objetivo son las reuniones interinstitucionales y los comités a nivel de oficina exterior, por lo general bajo la dirección del coordinador residente. En algunos casos se reúnen subgrupos bajo la dirección del representante del organismo principal, cuya función técnica y especializada es reconocida. Todo ello fomenta la labor en equipo y una sensación de dominio.

49. En los países que se han visitado la experiencia no es uniforme; existen diferencias en cuanto a enfoque, estructura, periodicidad y eficacia.

50. En la mayor parte de los países que se han visitado estas reuniones interinstitucionales tienen algo en común, al menos en lo que respecta a la clasificación y a los cometidos. Entre éstas figuran los grupos temáticos que tratan de una serie de cuestiones, en particular la pobreza, la educación básica, ONUSIDA, cuestiones relacionadas con las diferencias por motivo de sexo e información pública. Desde el punto de vista administrativo, estos grupos pueden tener locales, servicios y bases de datos comunes, una librería de las Naciones Unidas, viajes, un sistema electrónico, seguridad y otros elementos.

51. Los Inspectores quisieran registrar algunas de las opiniones y observaciones de una serie de representantes de las Naciones Unidas sobre las reuniones y modalidades siguientes para la cooperación y la coordinación:

- Las reuniones de los jefes de las organizaciones sobre el terreno no siempre fueron oportunas, programadas con, periodicidad ni bien estructuradas. Algunos representantes en un país expresaron la preocupación por la rentabilidad de la frecuencia de esas reuniones, mientras que otros se quejaron de la poca frecuencia;
- Se observó también que en muchas reuniones de los jefes de organizaciones la representación era a un nivel mucho más bajo, lo cual hace pensar que esas reuniones o bien no se tomaban en serio, o bien se descuidaban a fin de socavarlas intencionalmente
- Un representante, después de una larga reunión interinstitucional, y tras la adopción de una serie de decisiones para crear más grupos de trabajo interinstitucionales, observó que esos grupos y comités se estaban creando constantemente, pero que no parecían producir resultados tangibles.

52. Los Inspectores recomiendan que las reuniones y los grupos interinstitucionales estén bien estructurados y que haya claridad en cuanto a mandatos, división del trabajo y objetivos, todo lo cual debería mejorar la cooperación y la coordinación. Esto fortalecerá la labor en equipo y una sensación de dominio, y los representantes que no sean el coordinador residente han de presidir, de acuerdo con su especialización y conocimientos técnicos, algunas de esas reuniones de grupos.

G. El coordinador residente

53. El sistema de coordinadores residentes se creó oficialmente en 1981 con la designación de los primeros 71 funcionarios. El coordinador residente era responsable ante el Secretario General por el ejercicio de sus funciones, como se describe en las sucesivas resoluciones de las Naciones Unidas. Con la aprobación del Consenso Tripartito en 1970, se reconoció que el

coordinador residente del PNUD era el "jefe de equipo" y "la autoridad coordinadora de los demás programas de las Naciones Unidas de asistencia al desarrollo".

54. En una parte anterior del documento se examinó la evolución del concepto de coordinador residente y del sistema de coordinadores residentes. Gracias a sus misiones sobre el terreno y a los contactos personales, los Inspectores se encuentran en condiciones de desarrollar las cuestiones relacionadas con esos conceptos, pero con nuevos elementos y conocimientos. Ni que decir tiene, no sólo el coordinador residente debe ser centro de atención, sino también otros representantes sobre el terreno.

55. **1) Selección de los coordinadores residentes.** Los Inspectores observan que hay acuerdo general acerca de que la selección de coordinadores residentes debe tener una base mucho más amplia. En el párrafo 37 de la resolución 50/120 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1995, se trata del aumento del número de participantes en el grupo de candidatos; de una mayor intervención de los gobiernos-, del proceso de selección; la evaluación de la actuación profesional y la capacitación. El PNUD informa de que a partir de 1993 casi un tercio de los coordinadores residentes proceden de una organización que no es el PNUD o han trabajado en una de esas organizaciones; no obstante, hubo observaciones por parte de otros representantes de las Naciones Unidas acerca de la necesidad de examinar más minuciosamente la categoría de los coordinadores residentes. Los Inspectores consideran lo siguiente:

a) No todos los funcionarios del PNUD que alcanzan un determinado nivel en sus carreras deben ser automáticamente nombrados coordinadores residentes. Incluso un buen representante residente no se convierte automáticamente en un buen coordinador

residente. Tal vez haya que considerar la posibilidad de compararlos con otros representantes, de contrastar sus aptitudes profesionales y antigüedad en el mismo lugar sobre el terreno. Hay que seguir mejorando la calidad general del cuerpo de coordinadores residentes.

b) Los organismos también deben participar más en el proceso de selección de los futuros coordinadores residentes. No es suficiente que aprueben los nombres presentados por el PNUD. Algunos organismos rara vez son objeto de consultas, como se refleja en sus respuestas al cuestionario de los Inspectores. Por otra parte, algunos funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno esgrimieron dos razones para explicar la falta de entusiasmo en la presentación de candidaturas para un puesto de coordinador residente: i) el temor a perder la antigüedad en sus organizaciones respectivas, lo cual podría perjudicar sus carreras, y ii) la renuencia a abandonar una labor que consideran sustantiva para ocuparse de una de gestión. Pese a ello, un funcionario de las Naciones Unidas sugirió que algunos funcionarios tienen que hacer un "sacrificio" por el "sistema" en su totalidad y, por último, para beneficiar al país receptor.

c) No se puede hablar del coordinador residente de forma aislada. El puesto y su titular tienen que considerarse en el contexto del sistema de coordinadores residentes. Por consiguiente, son fundamentales las aptitudes profesionales y la disposición de otros funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno, así como en la sede (en particular, en las categorías superiores) para la cooperación y la coordinación. Para que un coordinador residente tenga éxito, hay que desarrollar un espíritu de trabajo en equipo y cada miembro del equipo tiene que sentirse parte de una labor común.

56. **"La doble función" o el síndrome de "dos sombreros".** Funcionarios que no son del PNUD han planteado el problema de la situación en que el coordinador residente es representante residente, así como las prioridades y lealtades y

la distribución del tiempo y del esfuerzo en ese contexto. En algunos casos, tales como el de Honduras (y probable mente en otros lugares sobre el terreno) este "conflicto de intereses" se ha solucionado asignando la mayor parte de las actividades del PNUD a un representante residente adjunto. Según este arreglo, el representante residente dedica más tiempo a su labor como coordinador residente y es considerado más bien "jefe" de un "equipo".

57. 3) La clasificación de los coordinadores residentes. Otro problema que se señaló a la atención de los Inspectores fue la clasificación de los coordinadores residentes en comparación con otros representantes en el mismo lugar sobre el terreno. Se sugirió que si un coordinador residente tiene una categoría inferior a la de otros representantes de las Naciones Unidas, pueden verse afectadas la calidad y la intensidad de la cooperación. A juicio de los Inspectores es aconsejable, por tanto, que el coordinador residente tenga la misma categoría o una categoría más alta que otros colegas sobre el terreno, excepto en lugares especiales en que hay oficinas como las de las comisiones regionales que están dirigidas por un Secretario General Adjunto.

58. 4) Capacitación. En colaboración con el CAC/CCCPOQ y el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia), el PNUD inició en 1994 una serie de cursos de capacitación para coordinadores residentes y otros representantes de las organizaciones. Entre los participantes figuraban coordinadores residentes nuevos y experimentados y funcionarios superiores de las sedes. La interacción y el intercambio de experiencias entre los participantes se han evaluado positivamente; no obstante, algunos participantes que consideraron muy positivos los cursos, eran escépticos acerca de sus repercusiones y sus aplicaciones sobre el terreno. Tal vez el PNUD y otras entidades involucradas deberían hacer una evaluación de las "lecciones aprendidas".

59. 5) Evaluación de la actuación profesional. Una serie de organizaciones de las Naciones Unidas y en particular el PNUD están pensando introducir un sistema de evaluación de la actuación profesional para los coordinadores residentes, diferenciada de su función de representantes residentes. Los Inspectores alientan esos planes y consideran que otros representantes sobre el terreno también deben ser objeto de la misma evaluación a fin de elaborar una evaluación de grupo que ayudaría a las organizaciones de las Naciones Unidas a destacar sobre el terreno a personal con una combinación de conocimientos técnicos apropiados y complementarios.

60. 6) Criterios para la designación de coordinadores residentes. Todos los elementos y observaciones mencionados en los párrafos anteriores (párrafos 55 a 61), más las personalidades de los representantes de que se trate, deberían contribuir a la formulación de criterios que deben reunir los coordinadores residentes.

61. Los Inspectores recomiendan que los Jefes Ejecutivos de las organizaciones examinen y lleguen a un acuerdo sobre los elementos, las medidas y las observaciones que se han expuesto (párrafos 53 a 59) relativos a la selección de los coordinadores residentes. La doble función, la clasificación, la capacitación, la evaluación de la actuación profesional y otros criterios que han de regir la futura selección y designación de coordinadores residentes.

H. Locales y servicios comunes

62. En las sucesivas resoluciones de la Asamblea General sobre las actividades operacionales para el desarrollo figuran disposiciones concretas sobre esta cuestión en reconocimiento de que las instalaciones y los servicios integrados facilitarían el logro de la coherencia y la integración de las operaciones de las organizaciones a escala nacional. En 1994 la DCI ofreció en su informe

sobre la cuestión una visión general del progreso en ese ámbito⁴. Se observaba en el informe que se habían alcanzado determinados progresos en el establecimiento de locales comunes, pero que todavía quedaba mucho por hacer. Entre los obstáculos principales figuraban los siguientes:

- las dificultades que tienen los gobiernos receptores en proporcionar los locales o terrenos necesarios para construir oficinas comunes para el sistema de las Naciones Unidas;
- los diferentes acuerdos de representación que conceden ventajas y prerrogativas desiguales a las organizaciones, incluidos locales gratuitos a algunas pero no a otras
- la dificultad en conseguir locales comunes para todas o la mayoría de las organizaciones representadas en los lugares de destino especiales, en que están situadas las comisiones regionales y otras oficinas regionales (como muestra el cuadro 6 supra).

63. No obstante, en el informe se llega a la conclusión de que incluso en los lugares de destino en que había organizaciones alojadas en locales comunes, éstas no desarrollaban automáticamente servicios comunes de apoyo a los programas debido a las diferencias en los reglamentos, las normas y los procedimientos. No obstante, en el sistema se reconoce cada vez más la importancia de los servicios comunes en las funciones de apoyo a los programas sobre el terreno, siendo una de las razones de peso los ahorros que se pueden hacer. Por tanto, la elaboración y la consolidación de esos servicios deberían constituir una función principal del sistema de coordinadores residentes. El PNUD ha establecido cuentas de servicios comunes que parecen funcionar satisfactoriamente en varios países, y otras organizaciones deberían establecer rubros presupuestarios y cuentas de servicios comunes para facilitar la concentración de los gastos correspondientes a esos servicios comunes. Por ejemplo, los "modelos" de servicios comunes que se están desarrollando en Nueva Delhi, Islarriabad y Pretoria podrían permitir

perfeccionar un sistema integrado de apoyo a los programas sobre el terreno, incluidos la valija y el correo, viajes, transportes, contratación y administración del personal local, bases de datos, adquisiciones, servicios de información y documentación, servicios de conferencias, impresión, distribución de publicaciones y ventas, etc.

64. Entre los servicios que requieren gran atención y que se prestan especialmente a la integración figuran los siguientes:

- i) La contratación y administración del personal local, en que los organismos ofrecen escalas de sueldos y condiciones de empleo diferentes al personal contratado localmente que está empleado en los mismos lugares de destino. Los Inspectores estiman que éstas han de ser normalizadas y administradas centralmente dentro de un marco de servicios comunes;
- ii) Cada organización sobre el terreno sigue teniendo su propio servicio de información, y la función central de los Centros de Información de las Naciones Unidas (CINU), en los lugares en que existen, no está suficientemente desarrollada, aunque en algunos lugares de destino dichos Centros han sido designados organismos principales en ese ámbito.
- iii) Las bases de datos comunes son un ámbito más en que hay que hacer esfuerzos considerables sobre el terreno, y en que se necesita un fuerte apoyo por parte de las sedes respectivas. Es imposible sobreestimar la importancia de esas bases de datos para compartir horizontal y verticalmente la información acerca de los programas, en particular con las organizaciones que no tienen representación sobre el terreno. En varios lugares sobre el terreno existe un grupo interinstitucional

para examinar estos servicios, aunque éstos pueden ser distintos en cada lugar, dependiendo de la disponibilidad local de sistemas de información y del grado de utilización de estos sistemas por las distintas organizaciones;

- iv) La adquisición local de bienes y suministros ofrece grandes posibilidades para ahorrar dentro de un marco de los servicios comunes,
- v) Un parque móvil común, en particular la conservación preventiva, las reparaciones y la administración, exigiría la armonización de las distintas políticas y procedimientos de las organizaciones para la administración de los vehículos de las oficinas exteriores como un importante recurso del programa;
- vi) La promoción, la distribución y la venta de las publicaciones del sistema en el plano nacional debería organizarse como un servicio común vinculado directamente a la oficina del coordinador residente. A este respecto sin duda alguna sería útil el asesoramiento y el apoyo técnicos del servicio de publicaciones de las Naciones Unidas;
- vii) El establecimiento de redes horizontales y verticales de servicios comunes en el sistema de las Naciones Unidas debería ser el objetivo final en la organización y el fortalecimiento de los servicios comunes sobre el terreno, con vínculos independientes a nivel de las oficinas exteriores y con servicios comunes en los principales lugares de destino donde hay sedes, en particular en Nueva York, Ginebra, Viena, Roma y Nairobi.

65. Es evidente que los locales comunes, cuando su establecimiento resulta factible (y los Inspectores consideran que es el caso de muchos lugares sobre el terreno), contribuyen a mejorar la cooperación y la coordinación. Además, producen un "efecto multiplicador" sobre los servicios comunes que, como se ha dicho antes, podría ser la base de un sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno más eficiente y rentable.

66. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas representadas sobre el terreno deben acelerar e intensificar sus esfuerzos por establecer o mejorar los locales y servicios comunes, teniendo en cuenta los elementos que se han examinado y las recomendaciones que se han formulado en los párrafos anteriores (64 a 66). Los gobiernos receptores también deben desempeñar una función más activa en la puesta en práctica de estos arreglos.

I. Las notas sobre la estrategia del país

67. Las notas sobre la estrategia del país, creadas en 1992 en cumplimiento del párrafo 9 de la resolución 47/199 de la Asamblea General, deben ser preparadas voluntariamente por los gobiernos receptores a fin de garantizar la integración eficaz de la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas en el proceso de desarrollo nacional. Hasta qué punto las notas sobre la estrategia del país pueden lograr su objetivo previsto e influir positivamente en la coordinación sobre el terreno dependerá en última instancia del número de países que adopten este instrumento y de la importancia que le asignen. Hasta la fecha hay poca experiencia operacional en relación con las notas sobre la estrategia del país, y las misiones sobre el terreno de los Inspectores hacen pensar que

gracias a las notas sobre la estrategia del país se podría asegurar el liderazgo de los gobiernos receptores y aumentar la participación de las organizaciones del sistema, incluidas las que no tienen representación sobre el terreno. Otro informe de la DCI ha tratado más extensamente de la formulación y la aplicación de las notas sobre la estrategia del país⁵. Sin embargo, como ya se ha dicho, en algunos casos tiene que mejorar la participación de las organizaciones de las Naciones Unidas.

J. La información

68. Varios funcionarios de las Naciones Unidas, tanto en las sedes como sobre el terreno, incluidas las comisiones económicas regionales, destacaron la importancia de la información y de su oportunidad como un factor para que el sistema de las Naciones Unidas sea más eficiente y eficaz. Estos funcionarios insistieron en las constantes deficiencias relacionadas con la información actualizada sobre los principales cambios de política de otras organizaciones y las directrices procedentes de las sedes, que pueden afectar las relaciones en las oficinas exteriores. Todo ello no significa ni crea necesariamente una situación en que cada dato debe intercambiarse.

69. De acuerdo con una propuesta, lo importante es tener una corriente obligatoria de información sobre cuestiones y actividades que tienen cierto grado de importancia para el sistema de las Naciones Unidas, tanto horizontal como verticalmente; por ejemplo, las resoluciones aprobadas por los órganos legislativos respectivos; las directrices de política emitidas por la administración de las diversas secretarías; y otras operaciones o cambios de gran escala. La corriente de información, si es pertinente, debe llegar hasta el país receptor, así como los países donantes.

70. Los Inspectores recomiendan que las organizaciones, posiblemente por conducto del CAC, lleguen a un acuerdo sobre unas directrices

relativas a la información mínima necesaria que debe intercambiarse obligatoriamente, lo cual facilitará la transparencia, los conocimientos comunes y un sistema más unificado sobre el terreno.

K. El apoyo de las sedes

71. La Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional se creó en 1978 en cumplimiento de la resolución 32/197 de la Asamblea General. Era un elemento central en el proceso de reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas y una institución fundamental creada en apoyo del coordinador residente y de la integración eficaz de las actividades operacionales sobre el terreno. No obstante, su mandato, recursos y autoridad eran limitados, y la Oficina dejó de existir en 1993.

72. En julio de 1994, el Secretario General encomendó al Administrador del PNUD la misión general de ayudarle a mejorar la coordinación de las actividades operaciones para el desarrollo y fortalecer el sistema de coordinadores residentes (SG/SM/5380, de 27 de julio de 1994). Más adelante el Administrador creó la Oficina de Servicios y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas para proporcionar asistencia a las funciones de los coordinadores residentes.

73. En 1995, la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó un nuevo servicio destinando el 6% del total de los recursos del PNUD al apoyo del sistema de las Naciones Unidas y la coordinación de la ayuda.

74. Los representantes sobre el terreno recibieron directrices de sus sedes respectivas. En algunos casos, recibieron una directriz conjunta, como en el caso del Grupo Consultivo Mixto de Políticas; por ejemplo, armonización de los procedimientos de programación; sistemas de evaluación común para los países, de 22 de diciembre de 1995, u otras cartas conjuntas

sobre cooperación (por ejemplo, la carta del PNUD/ONUDI, de 26 de octubre de 1996, sobre la cooperación entre el PNUD y la ONUDI). De acuerdo con un representante, el número y la variedad de directrices eran "perturbadores".

75. A partir de su análisis de los documentos pertinentes y de sus entrevistas sobre el terreno, los Inspectores llegaron a varias conclusiones:

- i) Todos los representantes sobre el terreno, y en particular los coordinadores residentes, celebraron la asignación de recursos financieros hasta un 6% del total de los recursos del PNUD en apoyo del sistema de coordinadores residentes. Estos recursos se aprovecharon en todos los países visitados, en particular para las actividades interinstitucionales en apoyo del país receptor;
- ii) Varios coordinadores residentes/representantes residentes no encontraron en la Oficina de Servicios y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas el apoyo previsto y necesario para el coordinador residente y para el sistema de coordinadores residentes. Por otra parte, las organizaciones y los organismos además del PNUD apenas prestaron apoyo alguno a esa Oficina. Según las palabras de un representante, la "descuidaron hasta socavarla". No se consideró una unidad independiente en apoyo del sistema de coordinadores residentes, sino más bien otro brazo del PNUD.
- iii) Varios funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno dieron a entender a los Inspectores que había un desfase entre las directrices escritas procedentes de las distintas sedes en apoyo del sistema de coordinadores residentes y el apoyo más activo a sus oficinas respectivas. Se insiste más en fortalecer la presencia de cada organización, probablemente a expensas

de una fuerza más unificada del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, de ahí las "luchas por el territorio".

76. Los Inspectores consideran que hay que examinar minuciosamente y reestructurar el apoyo que prestan las sedes. Aunque puede darse prioridad a Nueva York, también es necesario el apoyo de las sedes de todas las organizaciones. Además, los Inspectores consideran que cualquier intento de fortalecer e institucionalizar el apoyo de las sedes al sistema de coordinadores residentes debe hacerse dentro del contexto de la reestructuración de los sectores económico, social y sectores conexos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Los Inspectores recibieron con entusiasmo la propuesta del Secretario General de fusionar los tres departamentos en cuestión en un solo departamento, una propuesta que confirmó la tesis anterior de los Inspectores sobre la cuestión⁶.

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

- i) el jefe del departamento recién fusionado encargado de los asuntos económicos y sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y cuya categoría podría aumentar hasta la de Vicesecretario General, deberá asumir esta misión en nombre del Secretario General. Este funcionario deberá tener un mandato claro y los recursos preciosos, tanto humanos como financieros;
- ii) el funcionario tendrá que contar con el apoyo de una dependencia creada con este fin,

sin gastos adicionales, integrada por los funcionarios de la Secretaría que se encargan actualmente de las actividades operacionales, además de los de la Oficina de Servicios y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas vinculados al Administrador del PNUD. La dependencia también tendría que contar con los servicios de otros funcionarios adscritos de diversas organizaciones, lo cual propiciará el trabajo en equipo y creará una sensación de dominio en la Sede, que se transmitirá hasta las oficinas exteriores;

- iii) otras organizaciones de las Naciones Unidas deberían, por medio de sus representantes/enlaces en la Secretaría, poder participar en el proceso de adopción de decisiones de una forma parecida al funcionamiento de las juntas;
- iv) con el tiempo los coordinadores residentes podrán estar financiados conjuntamente por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

L. El coordinador residente y las situaciones de emergencia en particular las situaciones humanitarias y el mantenimiento de la paz

78. Es indiscutible que en estos últimos años la función del coordinador residente ha ido más allá de las cuestiones relativas al programa, en particular en países donde hay disturbios civiles o inestabilidad o en aquellos que están pasando por una transición. El coordinador residente tiene que tratar cada vez más con asuntos de seguridad, humanitarios, electorales y de otro tipo.

79. Durante una de las misiones dos personas interesadas (el coordinador residente y el coordinador humanitario) señalaron a la atención del Inspector en una sesión conjunta la futilidad e incluso el embarazo de que hubiera un coordinador residente y un coordinador

humanitario que prestaran servicios en el mismo país y que aparentemente duplicaran la labor. Por fortuna, al final de la misión del coordinador residente el PNUD no nombró a un sustituto. Aunque este puede ser un caso aislado, los Inspectores consideran que esta situación no debe repetirse, y que hay que lograr una coordinación mejor y un acuerdo mutuo entre el PNUD y el DAH sobre la cuestión, asunto que se trata con más detalle en otro informe de la DCI⁷. Además, se señaló a la atención de los Inspectores el trabajo pertinente que estaban terminando el Comité Permanente entre Organismos sobre cuestiones humanitarias. También cabe destacar la labor de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y de la DCI sobre coordinación en las situaciones de emergencia⁸ y durante las operaciones de mantenimiento de la paz⁹.

80. Los Inspectores han observado y quisieran alabar al ACNUR por sus éxitos en la cooperación y en la utilización óptima de los conocimientos especializados de organizaciones tales como el UNICEF y la OMS, en cuanto a inmunización, y el PMA, en cuanto a alimentos.

M. El país receptor

81. En la resolución 50/120 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de febrero de 1996, relativa a las actividades operacionales para el desarrollo, se dice:

"12. Destaca que incumbe a los gobiernos receptores la responsabilidad fundamental de coordinar, atendiendo a las estrategias y prioridades nacionales, todos los tipos de asistencia externa, incluida la aportada por organizaciones multilaterales, con el fin de integrar eficazmente esa asistencia en su propio proceso de desarrollo;"

82. Los Inspectores estiman que el sistema de coordinadores residentes debe seguir tratando, siempre que sea necesario y se solicite, de

fortalecer los mecanismos y las estructuras de coordinación de los gobiernos como una función integrante de la creación de la capacidad nacional para la autosuficiencia.

83. Es indiscutible que la capacidad de los gobiernos de desarrollo, gestión y coordinación presenta grandes diferencias en los distintos países y categorías de países, y que la necesidad de los servicios de un coordinador residente varía según esas diferencias. En un extremo del espectro están los países que necesitan relativamente poco los servicios del sistema de coordinadores residentes debido a que sus gobiernos tienen mecanismos de coordinación bien desarrollados y eficaces, tanto en el plano del gobierno central como de los ministerios sectoriales. En el otro extremo del espectro están los países cuyas instituciones gubernamentales apenas funcionan, y donde los servicios de un coordinador residente no solamente son muy necesarios, sino que también tienden a abarcar una gama más amplia de actividades y de agentes, con frecuencia incluso a los donantes bilaterales. Entre los dos extremos están los países cuyos gobiernos pueden optar por utilizar selectivamente las funciones del coordinador residente para la programación integrada y la incorporación de los insumos externos.

84. Sin embargo, independientemente de esas categorías, y como observaron los inspectores en sus misiones sobre el terreno, el hecho de que los ministerios sectoriales y los departamentos continúen tratando directamente con las

organizaciones de contraparte respectivas (y viceversa) sin un centro de intercambio de información ni un mecanismo de coordinación, plantea graves problemas para la coordinación cabal y el uso óptimo de los recursos. Los Inspectores no quieren decir que estos contactos deben cesar, pero pueden organizarse mejor. Funcionarios gubernamentales y de las Naciones Unidas formularon dos ideas que se refuerzan mutuamente:

- i) La creación de un "comité" o grupo interministerial integrado por los ministerios y departamentos sectoriales (el Presidente del comité sería la contraparte del coordinador residente). Este tipo de mecanismo ya existe en algunos países y ha demostrado su eficacia.
- ii) Las comunicaciones de los ministerios y departamentos sectoriales dirigidas a las respectivas organizaciones de las Naciones Unidas han de ser aprobadas por el ministerio encargado de la coordinación, por ejemplo, el de Relaciones Exteriores, Planificación o Finanzas, o transmitidas a ese ministerio.

85. Los Inspectores recomiendan que los países receptores traten de probar la eficacia de estas dos propuestas y elaborar, probablemente en cooperación con los coordinadores residentes, la práctica óptima de acuerdo con sus necesidades y requerimientos.

V. HACIA UNA PRESENCIA MÁS FUERTE DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL TERRENO

86. Como se ha dicho en la introducción, sobre esta cuestión se ha escrito mucho y muchos son los que tienen amplios conocimientos sobre el tema. En los capítulos anteriores se han adelantado varias conclusiones y recomendaciones concretas. En este último capítulo los Inspectores tratarán de apoyarse en esas conclusiones y recomendaciones y utilizarlas, junto con otras recomendaciones más amplias, para construir una unidad o "modelo" más coherente.

87. Pese a las directrices de la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros órganos legislativos destinadas a fortalecer la coordinación sobre el terreno en apoyo de los países en que se ejecutan programas, y a pesar de los intentos del sistema de las Naciones Unidas de lograr ese objetivo, los resultados deseados todavía no se han logrado plenamente. En muchos casos sigue la proliferación de oficinas y representaciones de diversas organizaciones de las Naciones Unidas, lo cual dificulta todavía más la coordinación tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el país receptor; sus esfuerzos han sido dispersos, con el riesgo consiguiente de la duplicación y el desperdicio y, por último, unos gastos mayores para todas las partes involucradas.

88. Considerando todos los factores, y en un momento en que los Estados Miembros están cada vez más empeñados en que el sistema de las Naciones Unidas sea eficiente y eficaz, al tiempo que están disminuyendo los recursos, los Inspectores consideran que todas las partes interesadas han de tomar medidas decididas. Todo esto no se limita a las actividades sobre el terreno, sino que debe inscribirse en la tendencia general hacia la reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas. Aunque la preocupación de los Inspectores está centrada en lo que ocurre sobre el terreno, va

más allá de ello hasta alcanzar a las partes más importantes: las sedes, los países receptores y la comunidad de donantes.

A. El sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno

89. Los Inspectores propugnan el nombramiento de un solo funcionario de las Naciones Unidas responsable que representa a todo el sistema de las Naciones Unidas y que hable con plena autoridad en su nombre y, por tanto, que se gane el respeto y la cooperación, que son fundamentales para llevar a cabo las tareas que se le han encomendado. Ese funcionario será plenamente responsable ante el sistema de las Naciones Unidas, tanto colectivamente como por separado; no sólo ante una organización. Para que ese funcionario sea eficaz y tenga éxito, son fundamentales determinados requisitos previos:

- (i) Aptitudes profesionales y experiencia. El funcionario deberá tener las aptitudes profesionales y la experiencia adecuadas, como se indica en la sección G del capítulo ¡V en relación con los coordinadores residentes.
- (ii) Apoyo técnico y especializado. El funcionario deberá contar, en caso de necesidad, con el apoyo de asesores sectoriales técnicos y especializados. En cada país se podrán establecer modalidades diferentes. Estos conocimientos especializados pueden existir en el país entre sus nacionales o gracias a la presencia de los organismos especializados técnicos pertinentes de las Naciones Unidas, pero no de representantes; la presencia de asesores subregionales o regionales, incluidos los que proceden de las comisiones regionales (informes anteriores

de la DCI¹⁰ contienen un análisis de la dimensión regional, en particular de la función de las comisiones regionales y otras oficinas regionales y subregionales de las Naciones Unidas. Asimismo, se recomienda al lector a este respecto el Proyecto Nórdico¹¹). Este asesoramiento se conseguirá con poco preaviso o gracias a las misiones programadas con antelación y procedentes de los organismos interesados. Así ocurría cuando el representante residente/coordinador residente podía aprovechar directamente los conocimientos especializados del Asesor agrícola superior de la FAO y del Asesor superior de desarrollo industrial (ASDI) de la ONUDI, todos situados en la misma oficina, con una clara estructura jerárquica y sin perder sus funciones respectivas de promotores de sus propias organizaciones. Sigue siendo el caso de varios lugares, en particular en lo que respecta a los arreglos con el Grupo Consultivo Mixto de Políticas.

90. Si es una cuestión de representación y promoción, y algunas organizaciones consideran que el coordinador residente no los representa plenamente y está más dedicado a los asuntos del PNUD a expensas de los suyos, este problema se podría superar adoptando una serie de medidas, en particular en relación con el proceso de designación y selección de un coordinador residente. Los Inspectores observaron que cuando algunas organizaciones aumentaron la categoría de sus "Directores" a "Representantes", surgieron más dificultades de coordinación y en cuanto al concepto del sistema de las Naciones Unidas. No están seguros de si las Ventajas logradas en la promoción compensaron los efectos negativos ocasionados. Se podrían evitar muchas suspicacias y choques de personalidad volviendo al título anterior de "Director" en lugar de "Representante", ya que esos problemas tenían su origen en este cambio.

91. Otro elemento importante en esta configuración sería procurar tener locales y

servicios comunes, según lo expuesto en la sección H del capítulo IV, lo cual, una vez logrado, sería la base de una presencia unificada en apoyo del país receptor. No ha necesidad de insistir en las claras ventajas el cuanto a rentabilidad que ha de producir dicha medida.

92. Todo esto no solamente juntará los recursos esparcidos sobre el terreno, fortalecerá las relaciones entre los funcionarios de las distintas organizaciones y permitirá aprovechar al máximo sus especializaciones y complementariedad respectivas, sino que también aumentará la credibilidad y la autoridad del sistema de las Naciones Unidas y del coordinador residente. Además, permitirá prestar servicios al país receptor de una forma más eficiente y eficaz.

93. Este enfoque no puede funcionar aisladamente; tendrá que contar con el apoyo de las sedes y tendrá que producirse la interacción adecuada con los países en que se ejecutan programas y los países donantes.

B. El sistema de las Naciones Unidas: sedes

94. Los Inspectores repasaron la evolución histórica del apoyo de las sedes al coordinador residente en el capítulo Iii, en particular la designación del Director General, y luego del Administrador del PNUD en nombre del Secretario General para supervisar y apoyar el sistema de coordinadores residentes.

95. Sobre la base de las diversas evaluaciones y las respuestas recientes que han recibido los Inspectores, se puede decir que las dos experiencias no llegaron a lograr los objetivos planteados.

96. Los Inspectores consideran que para lograr el tipo de representación sobre el terreno que se propugna y recomienda en los párrafos anteriores, es preciso considerar la posibilidad de nombrar a un solo alto funcionario en la Sede con las funciones adecuadas. Los Inspectores recomiendan que los Estados Miembros

consideren la posibilidad de encomendar a un Vicesecretario General las actividades operacionales y las actividades conexas, con un mandato, una autoridad y unos recursos adecuados. En este proceso deberían participar los organismos y las organizaciones especializadas.

97. Este funcionario será la persona encargada de los departamentos fusionados en la Secretaría. Contará con el apoyo de una dependencia, integrada por los funcionarios que actualmente están encargados de las actividades operacionales, además de los de la Oficina de Servicios y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas, vinculados actualmente al Administrador del PNUD. La dependencia también puede estar dotada de funcionarios adscritos de distintas organizaciones. Los representantes de las diferentes organizaciones en la Secretaría pueden prestar servicios de una forma parecida al funcionamiento de las juntas.

C. Los países receptores

98. El objetivo principal del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno consiste en responder a las necesidades y requerimientos de los países receptores de forma oportuna, eficiente y eficaz.

99. Es sumamente importante la función que desempeña el país receptor en la tarea de garantizar el uso más económico de los recursos de las Naciones Unidas sobre el terreno. Para ello lo que se necesita es un mecanismo gubernamental único, fuerte y eficaz, dedicado a la cooperación multilateral, y no la dispersión de las responsabilidades por sectores entre los distintos ministerios y departamentos de acuerdo con los organismos y las organizaciones especializados de las Naciones Unidas. Esto no significa necesariamente que cesará la interacción entre los ministerios sectoriales y los organismos especializados; se trata más bien de que haya un control central del proceso de adopción de decisiones.

100. Esto significaría que la capacidad del país receptor, y en particular de su mecanismo central, debería fortalecerse y mejorarse. El sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar una función más decisiva a este respecto al tener en cuenta las distintas situaciones en los diversos grupos de países.

101. Los Inspectores recomiendan que los países en que se ejecutan programas examinen las ideas expuestas a este respecto en la sección M del capítulo IV, en particular porque los gobiernos son y deberán seguir siendo la autoridad principal en el proceso de adopción de decisiones en todas las etapas relacionadas con la asistencia técnica.

D. La comunidad de donantes

102. En la mayoría de los lugares sobre el terreno, si no en todas, la comunidad de donantes desempeña una función fundamental en la coordinación de las actividades multilaterales y bilaterales. Se produce una interacción, con una intensidad y eficacia distintas, entre los países, con el sistema de las Naciones Unidas y, en particular, con el sistema de coordinadores residentes.

103. Además, los países donantes desempeñan un papel muy importante en los órganos legislativos de las organizaciones de las Naciones Unidas, tanto por separado, como colectivamente, y además, con eficacia. A juicio de los Inspectores el empeño por reformar el sistema de las Naciones Unidas debe seguir siendo un objetivo de primer orden. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo deben estar asociados en esta tarea, y ambos grupos deben asumir las responsabilidades que les corresponden, en particular, por parte de los donantes, las contribuciones financieras que han de hacerse de forma previsible y oportuna.

E. Los órganos legislativos

104. Los Inspectores han buscado en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas las referencias más importantes relativas a los coordinadores residentes y al sistema de coordinadores residentes. Algunas directrices de los órganos legislativos (incluidas las revisiones trienales de la política y sus resultados hechas por la Asamblea General de las Naciones Unidas), aunque progresivamente más prácticas, se prestan a distintas interpretaciones por las diversas entidades que se ocupan de atender a sus necesidades respectivas; de ahí la posibilidad de que surjan

conflictos que pueden convertirlas en inoperantes. Sigue habiendo desfases en la orientación y dirección entre los distintos órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas, ya que los Estados Miembros no adoptan posiciones coherentes en esos órganos. Por consiguiente, estas anomalías deben corregirse, en parte por medio de una supervisión y unas decisiones más enérgicas del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero también gracias a una coordinación más rigurosa dentro de cada Estado Miembro. Como ya se ha dicho, la cuestión de la formulación y coordinación de políticas ha sido objeto de un estudio reciente de la DCI¹².

NOTAS

1. UNDP: Lessons Learned: Strengthening the Work of the Resident Coordinators.
2. Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas; Parte I: Procesos de desconcentración y gestión; Parte II: Enfoques comparativos; Parte III: Organización Mundial de la Salud (JIU/REP/92/6).
3. Representación sobre el terreno de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: estructura y coordinación (JIU/REP/86/1).
4. Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno (JIU/REP/94/8).
5. Coordinación de los marcos de política y de programación con miras a una cooperación más eficaz para el desarrollo (JIU/REP/96/3).
6. Carta de fecha 17 de marzo de 1997 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General (A/51/829).
7. Investigación de las relaciones entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz (JIU/REP/96/6).
8. Evaluación a fondo del Departamento de Asuntos Humanitarios (E/AC.51/1997/3).
9. Dotación de personal de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y misiones conexas (componente civil) (JIU/REP/93/6); y Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (JIU/REP/95/11).
10. Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas, Parte I: Procesos de desconcentración y gestión; Parte II: Enfoques comparativos; Parte III: Organización Mundial de la Salud (JIU/REP/92/6).
11. The Nordic United Nations Project: The United Nations Issues and Options, 1991.
12. Coordinación de los marcos de Política y de programación con miras a una cooperación más eficaz para el desarrollo (JIU/REP/96/3).